

Julio de España Moya
PRESIDENT DE LES CORTS VALENCIANES

PRESENTACIÓ

Des de l'inici d'esta legislatura, han estat ja diverses les presentacions de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* que he realitzat per la meua condició de president de les Corts Valencianes i del consell de redacció de l'Anuari.

Al llarg d'este període, hem presentat també un número extraordinari de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, que commemora el XXV aniversari de l'aprovació de la Constitució espanyola i en el qual contem amb la participació de nombrosos especialistes que van atendre els diferents aspectes que cobrix la nostra carta magna i, alhora, també varen participar diversos membres del consell de redacció en els diferents capítols en els quals vam dividir aquell número extraordinari dedicat a la nostra Constitució.

En esta ocasió, he de reconèixer que la meua promesa formulada en el número 16 de l'Anuari, en desembre de 2005, quant a poder comptar amb un número extraordinari, dedicat en esta ocasió a l'organització territorial de l'Estat i, en concret, a la reforma de l'Estatut d'autonomia valencià, no ha pogut finalment acomplir-se. Açò és així en la mesura que hem hagut d'esperar fins al passat 11 d'abril perquè es publicara en el *Butlletí Oficial de l'Estat* la Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, i concloure d'esta manera la reforma de l'Estatut que, sense dubte, ha representat un nou Estatut d'autonomia.

Pensem que quan parlava d'eixe número extraordinari de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* (desembre de 2005), el text tramés per les Corts Valencianes a les Corts Generals, el 4 de juliol de 2005, debatut i votat favorablement en la sessió plenària del 20 de setembre de 2005, en el Ple del Congrés dels Diputats, encara no havia conclòs la tramitació en esta cambra, cosa que va tenir lloc en la sessió del 15 de febrer de 2006.

Una vegada aprovat este dictamen pel Congrés dels Diputats, el text es va trametre al Senat, on es va publicar el 15 de febrer d'este any 2006 i es va obrir el termini per a la presentació d'esmenes, de conformitat amb la Norma supletòria de la Presidència del Senat sobre el procediment a seguir per a la tramitació de la reforma dels estatuts d'autonomia.

El text remés al Senat contenia algunes modificacions respecte de la iniciativa que va arribar procedent de les Corts Valencianes ja que, fruit de les negociacions dels dos grups majoritaris en el Congrés dels Diputats, es varen realitzar incorporacions i modificacions al text de la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia.

Finalitzat el termini de presentació d'esmenes, en el Senat es varen presentar un important nombre d'esmenes parcials i sis vots particulars, que es van debatre el 2 de març per la ponència encarregada d'informar este text normatiu. La defensa de les esmenes es va plantejar en les mateixos termes, tant en la Comissió General de les Comunitats Autònomes com en el Ple de la Cambra Alta, on es van alternar les intervencions dels portaveus del Grup Mixt i altres grups minoritaris que qüestionaven, bàsicament, els temes de simbologia i identitat continguts en l'Estatut, amb la dels dos grups majoritaris que avalaven el text procedent del Congrés dels Diputats, com a reflex del consens social i polític.

En el Senat no es va introduir cap modificació, ni en l'informe de la ponència ni en el dictamen de la comissió, reunida el 6 de març, i tampoc en l'aprovació final pel Ple de la cambra el 8 de març.

El text aprovat pel Senat, idèntic al que li va remetre el Congrés dels diputats el 15 de febrer de 2006, es va tramitar per les Corts Valencianes el 10 de març i, d'acord amb la Resolució de la Presidència de les Corts Valencianes per al pronunciament de la cambra sobre les modificacions introduïdes per les Corts Generals, es va ordenar la tramesa de missatge motivat a la Comissió de Coordinació, Organització i Règim de les Institucions de la Generalitat i la publicació en el *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes*.

Una vegada publicat, es va obrir un termini d'esmenes, que va finalitzar el 20 de març, i es varen presentar un total de vint-i-set propostes, vint-i-cinc pel Grup Parlamentari

Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa, i dos pel Grup Mixt, que es van rebutjar per la Comissió de Coordinació, Organització i Règim de les Institucions de la Generalitat l'1 de juliol de 2005. Este acord de la Comissió de Coordinació, Organització i Règim de les Institucions de la Generalitat es va votar també en la sessió plenària del 27 de març de 2006, que va aprovar la resolució següent:

“Les Corts Valencianes manifesten la conformitat amb totes les modificacions introduïdes per les Corts Generals al text aprovat per les Corts Valencianes l'1 de juliol de 2005, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.”

Esta Resolució la vaig trametre eixe mateix dia, tant al president del congrés dels Diputats com al president del Senat, per tal d'esperar la sanció i la promulgació del text pel cap de l'Estat, i la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* que, com deia al principi, va tenir lloc l'11 d'abril.

Tota esta realitat, i la conclusió d'esta fa escassament cinc mesos, ha impedit que haja pogut vore la llum eixe número extraordinari, dedicat a l'organització territorial de l'Estat i a la reforma de l'Estatut d'Autonomia valencià, que prometia en l'anterior número de *Corts*, encara que m'agradaria que este número extraordinari poguera encara concloure's abans de finalitzar aquesta legislatura.

No obstant això, vist l'anterior, que pot servir com a explicació quant a la impossibilitat d'haver pogut ultimar eixe número extraordinari fins al dia de hui, és just reconèixer que els números ordinaris publicats durant aquesta legislatura han tingut un contingut més ampli, major, amb un nombre superior de col·laboradors, i l'expressió màxima d'això la trobem precisament en el número que ara em correspon presentar, el número 17 de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, corresponent a l'any 2006, en el qual trobem sis estudis, tres treballs i la crònica parlamentària de les Corts Valencianes, a la qual acompanya el que va ser una novetat en el número anterior i ara s'ha transformat en una cosa ordinària, com es la crònica parlamentària referida al Parlament Europeu, que en esta ocasió cobrix el període setembre de 2005-juliol de 2006.

No sembla oportú entrar en tots i cadascun dels treballs que s'inclouen en este número, però sí que convé assenyalar que, quant als estudis, ens trobem amb la

col·laboració de quatre lletrats, dos de l'Assemblea de Madrid, del Parlament de Galícia i del Parlament de Cantàbria, als quals se sumen també les col·laboracions dels prestigiosos catedràtics Manuel Ramírez Jiménez, José Manuel Cuenca Toribio i Luis Villacorta Mancebo.

El lletrat de l'Assemblea de Madrid Alfonso Arévalo Gutiérrez s'endinsa en la problemàtica representada per la juridificació de l'activitat dels parlaments autonòmics, i intenta acostar-se a quines són les realitats en l'activitat d'estos parlaments, que poden quedar sotmeses al control de la jurisdicció ordinària. En este sentit, el llarg estudi d'Alfonso Arévalo, després d'un plantejament general i el reconeixement de l'Estat de dret en la Constitució espanyola de 1978, es deté en la vinculació específica del poder legislatiu a la llei i al dret i en l'afirmació constitucional de l'Estat autonòmic per a, en un capítol singular, desplegar tot allò relatiu a la juridificació de l'activitat dels parlaments autonòmics: el sotmetiment al control del Tribunal constitucional i de la jurisdicció contenciosa administrativa.

El lletrat del Parlament de Galícia, José Ramón Cólera Leirado, amb una llarga experiència parlamentària —ha estat lletrat major del parlament gallec des de els inicis fins a esta legislatura—, s'endinsa en una realitat difícil, com ho és la funció pública en els parlaments autonòmics i també l'enjudiciament jurisdiccional que, amb relació a esta matèria, pot dur-se a terme. En este sentit, traça el marc normatiu de la funció pública parlamentària, el règim jurídic del personal parlamentari, després escomet l'estudi de l'estructura orgànica i funcional i s'atura, abans de les conclusions, en el contingut bàsic de la funció parlamentària.

El lletrat de l'Assemblea de Cantàbria i el professor de la Universitat de Cantàbria, Ángel Sanz Pérez i Luis Villacorta Mancebo, es refereixen al costum, l'ús i altres fonts no escrites en el dret parlamentari. En este estudi tracten separadament i després d'una difícil aproximació al costum parlamentari, les condicions i els requisits del dret consuetudinari, els usos en el parlament i altres fonts no escrites.

La lletrada de l'Assemblea de Madrid i professora de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Madrid, Ana del Pino Carrazo, centra el seu estudi en la suspensió dels drets dels parlamentaris. En este encertat treball, després d'unes consideracions prèvies sobre jurisprudència del Tribunal Constitucional al voltant de

l'article 23.2 de la Constitució espanyola, s'atura en les causes de suspensió dels drets del parlamentari i en els efectes d'esta suspensió.

Per últim, dos dels treballs inclosos en el capítol d'estudis han estat els realitzats pel catedràtic José Manuel Cuenca Toribio, «Hacia Cádiz. Notas sobre el proceso constituyente», i pel catedràtic Manuel Ramírez Jiménez, referit al «Sistema de partidos y parlamento durante la II República (una reflexión objetiva 75 años después)». Com veiem, estos dos treballs, dins de l'actualitat que recull sempre un anuari com este, han volgut també deixar patent que en moltíssimes ocasions la realitat present guarda una relació amb el nostre passat recent, o no tan recent, com ara el representat per la mateixa Constitució de Cadis de 1812.

En el capítol de notes i dictàmens tenim tres reflexions diferents referides a l'Estat social, als mitjans i a l'opinió en relació als parlaments i també sobre la renovació de la mateixa institució parlamentària. Estos tres treballs han estat escomesos per la professora del CEU, doctora Irene Correas Sosa, pel catedràtic Jesús Timoteo Álvarez i pel lletrat de les Corts d'Aragó, José Tudela Aranda.

El doctor Jesús Timoteo Álvarez incidix en el seu treball en la influència social i política que tenen els mitjans, fins al punt que, en ocasions, són estos els que estableixen els debats i les lleis que es discuteixen en els parlaments i els que guien les discussions dels ciutadans. La professora de la Universitat CEU San Pablo, la doctora Irene Correa Sosa, reflexiona al voltant de l'Estat social i s'aproxima a l'origen de la fórmula *Estat social* i, dins d'una delimitació conceptual, s'endinsa en el contingut i en l'objectiu d'este. També es referix a este Estat com «la millora del benestar del ciutadà», tractant el paper de l'Administració i dels diferents actors socials en la consecució d'este fi de l'Estat social. Conclou l'autora amb un qüestionament a l'entorn de l'existència o no d'una crisi en el concepte d'eixe Estat social.

Per últim, el lletrat de les Corts d'Aragó, doctor José Tudela Aranda, amb una llarga experiència parlamentària, i que ha estat secretari general de les Corts d'Aragó durant diverses legislatures, fa una reflexió sobre la renovació del parlament i conclou que la democràcia necessita una institució com la parlamentària «para el mantenimiento de los valores que configuran una sociedad como libre, equitativa y democrática». En este sentit, conclou que «la política y la democracia contem-

poránea necesitan el vigor de esta institución, de forma que pueda responder a exigencias antiguas y nuevas cada vez más extendidas entre la ciudadanía».

Finalitzem este número extraordinari, com deia al principi, amb una crònica parlamentària de les Corts Valencianes, que cobrix el període de setembre de 2005 a agost de 2006, que duen a terme els lletrats de la cambra, Francisco J. Visiedo Mazón i Enrique Soriano Hernández, i amb una crònica parlamentària (setembre 2005-juliol 2006) de l'activitat del Parlament Europeu realitzada pel lletrat d'este parlament, Miguel Tell Cremades.

Una vegada feta esta referència, com dic sempre telegràfica al contingut d'este número 17 de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, he d'agrair a tots els que hi han participat, la col·laboració, la dedicació i, alhora, felicitar-los pel treball ben fet.

També vull estendre este agraïment als membres de l'òrgan rector de la cambra, la Mesa de les Corts, que sempre han donat suport a este projecte i a esta edició, als membres del consell de redacció i a totes les persones que treballen en la casa, i permeten que una publicació d'estes característiques continue veient la llum des del primer número en l'any 1995, és a dir, fa ja més de deu anys.

No tinc cap mena de dubte que des de tots els serveis de la cambra, particularment des de la Direcció d'Estudis i des del Servei de Publicacions, es realitza un treball intens per a acomplir tots els anys esta tasca i espere que abans que finalitze esta legislatura puguen introduir-se en esta publicació les modificacions, les correccions o les novetats que qualsevol obra requerix, per a la comoditat dels lectors, quan han transcorregut ja tants anys des de l'aparició d'esta publicació.

Tampoc no dubte que una publicació d'estes característiques, com he assenyalat al llarg d'esta legislatura, permet un major i millor coneixement del parlament, la qual cosa du necessàriament un major acostament a les Corts de tota la ciutadania de la nostra comunitat.

Pensem que el camí de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, des del primer número fins a l'actual, ha estat fructífer i, per això, he de reiterar la meua satisfacció per la continuïtat d'una publicació com esta en la VI legislatura de les

Corts Valencianes i que, a més, estic convençut, ho faran també en la pròxima legislatura de la cambra.

Com deia al principi d'esta presentació, espere que abans de la dissolució de la cambra, puguem comptar amb el número extraordinari de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, que tanque el treball d'esta legislatura, sense perjudici que, al llarg també del pròxim any, ja en la VII legislatura, puga vore la llum el número ordinari corresponent a 2007.

Amb la ferma esperança que el pròxim any publicarem el número extraordinari dedicat a la reforma de l'Estatut d'autonomia i a l'organització territorial de l'Estat i que, a més, en la pròxima legislatura continuarà una publicació com esta, espere i desitge que este número siga grat a tots els lectors de *Corts*.

Palau de les Corts Valencianes
Setembre, 2006

* * *

PRESENTACIÓN

Desde el inicio de la presente legislatura, han sido ya varias las presentaciones de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* que he realizado por mi condición de Presidente de las Corts Valencianes y del Consejo de Redacción del mismo.

A lo largo de este periodo, hemos presentado también un número extraordinario de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, conmemorando el XXV Aniversario de la aprobación de la Constitución española y en él contamos con la participación de numerosos especialistas que atendieron a los diferentes aspectos que cubre nuestra Carta Magna y, al mismo tiempo, también participaron varios miembros del Consejo de Redacción en los distintos capítulos en los que dividimos aquel número extraordinario dedicado a nuestra Constitución.

En esta ocasión, debo reconocer, que mi promesa formulada en el número 16 del Anuario, en diciembre de 2005, en cuanto a poder contar con un número extraordinario, dedicado en esta ocasión a la organización territorial del Estado y, en concreto, a la reforma del Estatuto de Autonomía valenciano, no ha podido finalmente cumplirse. Esto es así en la medida en que hemos tenido que esperar hasta el pasado 11 de abril para que se publicara en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y concluir con ello la reforma del Estatuto que, sin duda, ha venido a representar un nuevo Estatuto de Autonomía.

Pensemos que cuando hablaba de ese número extraordinario de “Corts. Anuario de Derecho Parlamentario” (diciembre de 2005), el texto remitido por las Corts Valencianes a las Cortes Generales, el 4 de julio de 2005, debatido y votado favorablemente en la sesión plenaria del 20 de septiembre de 2005, en el Pleno del Congreso de los Diputados, aún no había concluido su tramitación en esta cámara, lo que tendría lugar en la sesión celebrada el 15 de febrero de 2006.

Una vez aprobado este dictamen por el Congreso de los Diputados, el texto fue remitido al Senado, donde se publicó el 15 de febrero del presente año 2006, abriéndose el plazo para la presentación de enmiendas, de conformidad con la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía.

El texto remitido al Senado contenía algunas modificaciones respecto de la iniciativa que llegó procedente de las Corts Valencianes ya que, fruto de las negociaciones de los dos grupos mayoritarios en el Congreso de los Diputados, fueron realizadas incorporaciones y modificaciones al texto de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía.

Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, en el Senado se presentaron un importante número de enmiendas parciales y seis votos particulares, que fueron debatidos el 2 de marzo por la Ponencia encargada de informar este texto normativo. La defensa de las enmiendas fue planteada en los mismos términos, tanto en la Comisión General de las Comunidades Autónomas como en el Pleno de la Cámara Alta, donde se alternaron las intervenciones de los portavoces del Grupo Mixto y otros grupos minoritarios que cuestionaban, básicamente, los temas de simbología e identidad contenidos en el Estatuto, con la de los dos grupos mayoritarios que avalaban el texto procedente del Congreso de los Diputados, como reflejo del consenso social y político.

En el Senado no se introdujo ninguna modificación, ni en el informe de la ponencia ni en el dictamen de la Comisión, reunida el 6 de marzo, y tampoco en la aprobación final por el Pleno de la cámara el 8 de marzo.

El texto aprobado por el Senado, idéntico al que le remitió el Congreso de los Diputados el 15 de febrero de 2006, fue tramitado por las Corts Valencianes el 10 de marzo y, de acuerdo con la Resolución de la Presidencia de las Corts Valencianes para el pronunciamiento de la cámara sobre las modificaciones, introducidas por las Cortes Generales, se ordenó la remisión del mensaje motivado a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat y su publicación en el *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes*.

Una vez publicado, se abrió un plazo de enmiendas, que finalizó el 20 de marzo y se presentaron un total de veintisiete propuestas, veinticinco por el

Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana:Entesa, y dos por el Grupo Mixto, que eran rechazadas por la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat el 1 de julio de 2005. Este acuerdo de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat fue también votado en la sesión plenaria del 27 de marzo de 2006, que aprobó como resolución la siguiente:

“Les Corts Valencianes manifiestan su conformidad con todas las modificaciones introducidas por las Cortes Generales al texto aprobado por las Cortes Valencianas el 1 de julio de 2005, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”.

Esta resolución la remití ese mismo día, tanto al Presidente del Congreso de los Diputados como al Presidente del Senado, quedando a la espera de la sanción y promulgación del texto por el Jefe del Estado, y su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* que, como decía al principio, tuvo lugar el 11 de abril.

Toda esta realidad, y su conclusión hace escasamente cinco meses, ha impedido que haya podido ver la luz ese número extraordinario, dedicado a la Organización Territorial del Estado y a la reforma del Estatuto de Autonomía valenciano, que prometía en el anterior número de *Corts*, aunque me gustaría que este número extraordinario pudiera aún concluirse antes de finalizar la presente legislatura.

No obstante, visto lo anterior, que puede servir como explicación en cuanto a la imposibilidad de haber podido ultimar ese número extraordinario hasta la fecha, justo es reconocer que los números ordinarios publicados durante la presente legislatura han tenido un contenido más amplio, mayor, con un número superior de colaboradores, cuya expresión máxima la encontramos precisamente en el número que ahora me corresponde presentar, el número 17 de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, correspondiente al año 2006, en el que nos encontramos con seis estudios, tres trabajos y la crónica parlamentaria de las Corts Valencianes, a la que acompaña lo que fue una novedad en el número anterior y ahora se ha transformado en algo ordinario, como es la crónica parlamentaria referida al Parlamento Europeo, en esta ocasión cubriendo el periodo septiembre de 2005-julio de 2006.

No parece oportuno entrar en todos y cada uno de los trabajos que se incluyen en este número, pero sí que conviene señalar que, en cuanto a los Estudios, nos encontramos con la colaboración de cuatro letrados, dos de la Asamblea de Madrid, del Parlamento de Galicia y del Parlamento de Cantabria, a los que se suman también las colaboraciones de los prestigiosos catedráticos Manuel Ramírez Jiménez, José Manuel Cuenca Toribio y Luis Villacorta Mancebo.

El letrado de la Asamblea de Madrid Alfonso Arévalo Gutiérrez se adentra en la problemática representada por la juridificación de la actividad de los parlamentos autonómicos, intentando acercarse a cuáles son las realidades en la actividad de estos parlamentos, que pueden quedar sometidas al control de la jurisdicción ordinaria. En este sentido, el largo estudio de Alfonso Arévalo, tras un planteamiento general y el reconocimiento del Estado de derecho en la Constitución española de 1978, se detiene en la específica vinculación del poder legislativo a la ley y al derecho y en la afirmación constitucional del Estado autonómico para, en un capítulo singular, desplegar todo lo relativo a la juridificación de la actividad de los parlamentos autonómicos: su sometimiento al control del Tribunal Constitucional y de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El letrado del Parlamento de Galicia, José Ramón Cólera Leirado, con una larga experiencia parlamentaria —ha sido el letrado mayor del Parlamento gallego desde sus inicios hasta la presente legislatura—, se adentra en una realidad difícil, como es la función pública en los parlamentos autonómicos y también el enjuiciamiento jurisdiccional que, con relación a esta materia, puede llevarse a cabo. En este sentido, traza el marco normativo de la función pública parlamentaria, el régimen jurídico del personal parlamentario, para después acometiendo el estudio de la estructura orgánica y funcional detenerse, antes de las conclusiones, en el contenido básico de la función parlamentaria.

El letrado de la Asamblea de Cantabria y el profesor de la Universidad de Cantabria, Ángel Sánchez Pérez y Luis Villacorta Mancebo, se refieren a la costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el derecho parlamentario. En este Estudio tratan separadamente y tras un difícil acercamiento a la costumbre parlamentaria, las condiciones y requisitos del Derecho consuetudinario, los usos en el parlamento y otras fuentes no escritas.

La letrada de la Asamblea de Madrid y profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, Ana Del Pino Carrazo, centra su estudio en la suspensión de los derechos de los parlamentarios. En este cumplido trabajo, tras unas consideraciones previas sobre jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca del artículo 23.2 de la Constitución española, se detiene en las causas de suspensión de los derechos del parlamentario y en los efectos de esta suspensión.

Por último, dos de los trabajos incluidos en el capítulo de estudios han sido los realizados por el catedrático, Dr. D. José Manuel Cuenca Toribio, «Hacia Cádiz. Notas sobre el proceso constituyente», y por el catedrático, Dr. D. Manuel Ramírez Jiménez, referido al «Sistema de partidos y parlamento durante la II República (Una reflexión objetiva 75 años después)». Como vemos, estos dos trabajos, dentro de la actualidad que viene a recoger siempre un Anuario como éste, han querido también dejar patente que en muchísimas ocasiones la realidad presente guarda una relación con nuestro pasado reciente, o no tan reciente, como el representado por la propia Constitución de Cádiz de 1812.

En el capítulo de Notas y Dictámenes tenemos tres reflexiones diferentes referidas al Estado social, a los medios y opinión en relación a los Parlamentos y también sobre la renovación de la propia Institución parlamentaria. Estos tres trabajos han sido acometidos por la profesora del CEU, Dra. D^a Irene Correas Sosa, por el catedrático Jesús Timoteo Álvarez y por el letrado de las Cortes de Aragón, José Tudela Aranda.

El Dr. D. Jesús Timoteo Álvarez incide en su trabajo en la influencia social y política que tienen los medios, hasta el punto que, en ocasiones, son ellos quienes establecen los debates y las leyes que se discuten en los parlamentos y son ellos quienes guían las discusiones de los ciudadanos. La profesora de la Universidad San Pablo-CEU, Dra. D^a Irene Correa Sosa, al reflexionar en torno al Estado social se aproxima al origen de la fórmula «Estado social» y, dentro de una delimitación conceptual de éste, se adentra en su contenido y su objetivo. También se refiere a este Estado como “la mejora del bienestar del ciudadano”, tratando el papel de la Administración y de los distintos actores sociales en la consecución de este fin del Estado Social. Concluye la autora con un cuestionamiento en torno a la existencia o no de una crisis en el concepto de ese Estado social.

Por último, el letrado de las Cortes de Aragón, Dr. D. José Tudela Aranda, con una larga experiencia parlamentaria, habiendo sido Secretario General de las Cortes de Aragón durante varias legislaturas, hace una reflexión sobre la renovación del parlamento, concluyendo que la democracia necesita de una institución como la parlamentaria “para el mantenimiento de los valores que configuran una sociedad como libre, equitativa y democrática”. En ese sentido, concluye que “la política y la democracia contemporánea necesitan el vigor de esta institución, de forma que pueda responder a exigencias antiguas y nuevas cada vez más extendidas entre la ciudadanía”.

Finalizamos este número extraordinario, como decía al principio, con una crónica parlamentaria de las Corts Valencianes, que cubre el periodo de septiembre de 2005 a agosto de 2006, que llevan a cabo los letrados de la cámara, Francisco J. Visiedo Mazón y Enrique Soriano Hernández, y con una crónica parlamentaria (septiembre 2005-julio 2006), de la actividad del Parlamento Europeo realizada por el letrado de este Parlamento, Miguel Tell Cremades.

Una vez hecha esta referencia, como digo siempre telegráfica al contenido del presente número 17 de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, debo agradecer a todos los que han participado en el mismo, su colaboración, su dedicación y, al mismo tiempo, felicitarles por el trabajo bien hecho.

También quiero extender este agradecimiento a los miembros del órgano rector de la cámara, de la Mesa de Les Corts, que han apoyado siempre este proyecto y esta edición, a los miembros del Consejo de Redacción y a todas las personas que trabajan en la casa, y permiten que una publicación de estas características siga viendo la luz desde su primer número en el año 1995, esto es, hace ya más de diez años.

No me cabe la menor duda que desde todos los servicios de la cámara, singularmente desde la Dirección de Estudios y desde el Servicio de Publicaciones, se realiza una labor intensa para cumplir todos los años con este cometido, esperando que antes de finalizar la presente legislatura puedan introducirse en esta publicación las modificaciones, correcciones o novedades que toda obra requiere, para la comodidad de sus lectores, cuando han transcurrido ya tantos años desde su aparición.

Tampoco abrigo la duda que una publicación de estas características, como he señalado a lo largo de la presente legislatura, permite un mayor y mejor conocimiento del parlamento, lo que conlleva necesariamente un mayor acercamiento a Les Corts de toda la ciudadanía de nuestra comunidad.

Pensemos que la andadura de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, desde su primer número hasta el actual, ha sido fructífera y, por ello, debo reiterar mi satisfacción por la continuidad de una publicación como ésta en la VI legislatura de las Corts Valencianes y que, además, estoy convencido, lo harán también en la próxima legislatura de la cámara.

Como decía al principio de esta presentación, espero que antes de la disolución de la cámara, podamos contar con el número extraordinario de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, que cierre el trabajo de esta legislatura, sin perjuicio de que a lo largo también del próximo año, ya en la VII legislatura, pueda ver la luz el número ordinario correspondiente a 2007.

Con la firme esperanza de que el próximo año publicaremos el número extraordinario dedicado a «la reforma del Estatuto de Autonomía y a la organización territorial del Estado» y que, además, en la próxima legislatura continuará una publicación como ésta, espero y deseo que el presente número resulte del agrado de todos los lectores de *Corts*.

Palau de les Corts Valencianes
Septiembre, 2006

Alfonso Arévalo Gutiérrez

LETRADO DE LA ASAMBLEA DE MADRID. PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

LA JURIDIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS ¹

SUMARIO

- I PLANTEAMIENTO GENERAL.
- II LA PROCLAMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. II.1. La noción del Estado de Derecho y su recepción por el Constituyente español. II.2. La proclamación del imperio de la ley y su proyección sobre la actividad de los Poderes Públicos: la interrelación entre los principios de legalidad y de tutela judicial. II.3. El *plus* de la garantía de las libertades y derechos fundamentales. II.4. El alcance del modelo constitucional: del “Estado legal de Derecho” al “Estado constitucional de Derecho”.
- III LA ESPECÍFICA VINCULACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO A LA LEY Y AL DERECHO: LA SUBORDINACIÓN DE LAS CORTES GENERALES A LA CONSTITUCIÓN Y A LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.
- IV LA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO: GENERALIZACIÓN DEL MODELO INSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 152.1 Y CONSECUENTE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO PODERES ESTATUIDOS. IV.1. La decidida afirmación constitucional del principio de autonomía y la consolidación institucional de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. IV.2. La posición institucional de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el marco del Estado de Derecho conformado por la Constitución: “Poderes Estatuidos” vinculados a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
- V LA JURIDIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS: SU SOMETIMIENTO AL CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. V.1. Las vías de control de la actividad de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. V.2. El control de constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con valor de ley emanadas de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. V.2.A). *El abandono consumado de la creencia en la omnipotencia del Legislador: acicate del desarrollo del Derecho parlamentario*. V.2.B). *El ámbito del control de constitucionalidad*. V.2.B).i. EL CONTROL SE EXTIENDE A LAS NORMAS CON VALOR DE LEY: LAS LEYES AUTONÓMICAS Y LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. V.2.B).ii. LA MATIZADA ASIMILACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LA PRESIDENCIA AL REGLAMENTO COMO OBJETO DE DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. V.2.B).iii. LA EXCLUSIÓN DE LAS NORMAS INTERPRETATIVAS Y SUPLETORIAS CARENTES DE VALOR DE LEY, ASÍ COMO DE LOS USOS Y PRECEDENTES PARLAMENTARIOS. V.2.C). *El singular supuesto del Estatuto del Personal de las Cámaras*. V.2.C).i. EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES, NORMA PRIMARIA CON FUERZA DE LEY —EN SU VERTIENTE PASIVA— DIRECTAMENTE INCARDINADA Y VINCULADA A LA CONSTITUCIÓN. V.2.C).ii. EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. V.2.D). *El control de los actos de trámite del procedimiento legislativo por inobservancia de los Reglamentos parlamentarios: vicios in procedendo*. V.3. El recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución. V.4. Los conflictos constitucionales de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. V.5. Los conflictos en defensa de la autonomía local que puedan plantearse contra las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. V.5.A). *Su afirmación en nuestro ordenamiento, en los términos de la Carta Europea de Autonomía Local*. V.5.B). *La configuración legal del conflicto en defensa de la autonomía local: inexistencia de doctrina constitucional*. V.6. La vía impugnatoria atribuida al Gobierno de la Nación por el artículo 161.2 de la Constitución, cuyo objeto está constituido por las disposiciones y resoluciones de rango inferior a la ley adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. V.7. El control contencioso-administrativo de la actividad doméstica de las Cámaras.
- VI LA AUTODIQUÍA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. VI.1. La autodiquía parlamentaria. VI.2. Exenciones frente al control jurisdiccional: el Parlamento es la sede natural del debate político, excluyéndose del control incluso las votaciones definitivas en un procedimiento legislativo. VI.3. Un ejemplo: la Asamblea de Madrid y los Tribunales.

1 Lo que sigue, debidamente corregido, ampliado y anotado, recoge el texto de la Conferencia pronunciada el pasado mes de abril en las Cortes Valencianas—Corts Valencianes, en el marco del Curso *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios*, organizado por las propias Cortes y la Universidad de Alicante—*Universitat d’Alacant*.

Debo dejar constancia expresa de mi agradecimiento a los organizadores tanto por su invitación a participar en el referido Curso, como por la insistencia en que el presente texto fuera publicado en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. Agradecimiento que, de manera especial, realizo a mis compañeros del Cuerpo de Letrados de las Corts Valencianes y singularizo en *D. Francisco Visiedo Mazón*, cuyas atenciones desbordan las más exquisitas reglas de la cortesía.

I PLANTEAMIENTO GENERAL

Sean mis primeras palabras para felicitar a los organizadores del Curso *“El control jurisdiccional de los actos parlamentarios”* por su iniciativa.

Esta felicitación, al margen de ser producto de una elemental regla de cortesía, implica una explicación, en la que se encierra el planteamiento general de la concreta cuestión cuya exposición me han encomendado: *“La juridificación de la actividad de los Parlamentos autonómicos”*.

El tema que constituye objeto del Curso no es, en términos cuantitativos, una cuestión que ocupe un lugar principal en la reflexión jurídica.

En efecto, el estudio del régimen jurídico del Parlamento, a diferencia del que delimita la posición del Poder Judicial y, especialmente, la del Poder Ejecutivo y su aparato servicial —la Administración pública—, ha ocupado, tradicionalmente, un segundo plano entre nosotros.

Así es, carente el Poder Legislativo de una disciplina académica específica y relegado su análisis en el foro universitario al bloque de la organización de los poderes públicos en el seno del Derecho constitucional, su tratamiento en los programas curriculares se limita a uno, dos o tres temas —o, en el mejor de los supuestos, a una asignatura optativa—, siendo frecuente que la desmesurada extensión de los mismos comporte que su exposición durante el año lectivo se circunscriba a los aspectos políticos del órgano constitucional. En consecuencia, el enfoque suele constreñirse a las funciones, el sistema electoral y la organización de las Cortes Generales, omitiéndose casi por completo el régimen de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de cuyo estudio, por lo demás y presupuesto el mimetismo con el Congreso de los Diputados, suele exonerarse a los alumnos a efectos de examen —lo que se traduce, no nos engañemos, en que culminan su Licenciatura sin siquiera tener conocimiento de las reglas que establecen el régimen jurídico de las instituciones representativas a las que corresponde asumir la potestad legislativa de la respectiva Comunidad Autónoma—.

Tampoco las estadísticas de la práctica judicial revelan la trascendencia del control jurisdiccional de los actos parlamentarios, singularmente de los emanados de los Parlamentos autonómicos: excluidos los puntuales recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, el reducido volumen de personal y contratación de las Cámaras regionales determina un nivel de litigiosidad reducido.

En consecuencia, podría afirmarse que la materia no resulta, en principio, especialmente atractiva para el público al que va dirigido el presente Curso, constituido por alumnos universitarios.

Pues bien, esta realidad no sólo comporta una contradicción con las más elementales exigencias propedéuticas, sino que priva al alumno, en su condición de ciudadano, del lógico conocimiento de las instituciones democráticas que ostentan la capital posición de ser los órganos representativos de los que emanan las normas que constituyen la cabecera del ordenamiento jurídico, estatal y autonómico.

Constituye una exigencia indefectible que quien se está formando como jurista y como ciudadano adquiriera las herramientas indispensables para aprehender el funcionamiento de un Parlamento y, específicamente, en el marco de un Estado autonómico abiertamente descentralizado, de su respectivo Parlamento, esto es, el que adopta las decisiones que cotidianamente condicionan la vida ciudadana —*ad exemplum*, en materia educativa, régimen de la ordenación territorial y urbanística, protección del medio ambiente y de los recursos naturales, ayudas y subvenciones, sistema fiscal y tributario, [...]— .

En este orden de ideas y ahora en términos cualitativos, de igual modo que ocurre al aproximarse a la realidad de cualquiera de los otros dos Poderes públicos —la simple referencia al control del Gobierno y de la Administración me exonera de ulterior precisión—, una de las cuestiones básicas en el análisis del Poder Legislativo es la de la fiscalización de su actividad. Y es que, en un Estado de Derecho, sólo pueden entenderse las prerrogativas y privilegios que definen la posición jurídica de las Cámaras respecto de sus miembros, del personal a su servicio y de los terceros que traban con las mismas relaciones jurídicas desde la radical afirmación de que los mismos no responden a la satisfacción de sus propios intereses, ni los de los Diputados individualmente considerados o los de los grupos parlamentarios

en que se integran, sino que el sistema normativo se los atribuye a la institución para la satisfacción del interés general o público.

Esta afirmación, consustancial con el propio acto de autodeterminación fundamental que encarna la Constitución y con los imperativos del principio democrático, compele, consecuentemente, a delimitar con precisión los mecanismos de control de la actividad parlamentaria. Dichos mecanismos, en efecto, con las consecuentes garantías que implican tanto para sus miembros como para su personal y los ciudadanos que traban una relación jurídica especial con las Cámaras, conforman el necesario punto de equilibrio que legitima la propia existencia del órgano, como la de los restantes Poderes Constituidos, y están establecidos para el servicio de los titulares de la soberanía, en quienes reside el Poder Constituyente.

En el considerado marco, siendo el Parlamento uno más de los Poderes Constituidos, cuya posición en un Estado de Derecho está delimitada por el imperio de la ley y la consecuente proclamación de los principios de legalidad y de tutela judicial —lo que analizaré en el apartado II—, resulta imprescindible delimitar la específica vinculación del Poder Legislativo a la Ley y al Derecho en nuestro Estado constitucional —a lo que, de forma sumaria, dedicaré el apartado III—.

Desde las referidas ideas previas, en la presente exposición entraré, ulteriormente, en la configuración constitucional de la organización territorial de España como un Estado de las autonomías, gozando cada una de las Comunidades Autónomas de su propia institución representativa y legislativa —cuestión que, de forma sincrética, consideraré en el apartado IV—, para concluir con el detalle del concreto sometimiento de los Parlamentos autonómicos al control del Tribunal Constitucional y de la jurisdicción contencioso-administrativa —en los términos precisados en el apartado V—.

Adquiere así todo su sentido, en los términos anticipados, la celebración del Curso organizado por las Cortes Valencianas—*Corts Valencianes* y la Universidad de Alicante—*Universitat d'Alacant*.

II LA PROCLAMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

II.1 LA NOCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO Y SU RECEPCIÓN POR EL CONSTITUYENTE ESPAÑOL

Como es bien sabido, la noción del Estado de Derecho es el fruto de una laboriosa elaboración por la dogmática alemana del Derecho administrativo.

Preparada por el iusnaturalismo y su reducción del Derecho a pura razón, independientemente de la voluntad, sus precedentes se encuentran en las obras de Kant, de Fichte, de Humboldt y, especialmente, de Von Mohl, de Bahr y de Gneist. Es a Von Mohl a quien se atribuye el mérito de haber acuñado la locución “*Rechtsstaat*” en 1829, caracterizándolo, desde su preocupación por limitar el poder del Estado frente al ciudadano, como un concepto dotado de un sentido axiológico muy preciso; se trata de un “Estado de la razón” —“*Staat der Vernunft*”— circunscrito a garantizar la libertad y el Derecho y, por ende, esencialmente limitado.

Puede así afirmarse, de acuerdo con García Pelayo, que “Surgido como concepto polémico frente al Estado autoritario, intervencionista y burocrático del absolutismo, parte de la base de que el Estado ha de renunciar a preocuparse por la felicidad y el bienestar de los ciudadanos para limitarse a garantizar la libertad del despliegue vital de cada cual y que tal misión queda agotada con la positivización y mantenimiento del orden jurídico. El Estado tiene, pues, un fin jurídico, pero el contenido de este fin está más allá de la propia voluntad del Estado; está, como decía Kant, “en los *principios a priori* de la libertad del hombre, de la igualdad del súbdito, de la autonomía del ciudadano, principios que no son tanto leyes dadas por el Estado, ya instituido, sino condición para adaptar el Estado a los puros principios de la razón”².

En las lúcidas palabras del autor citado, que nos exoneran de ulterior concreción, “invirtiendo la famosa fórmula decisionista: *non ratio, sed voluntas facit legem*, podría decirse que para la idea originaria del Estado de Derecho *non voluntas, sed ratio facit legem*”³.

² MANUEL GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, S. A., 2ª edición, Madrid, 1984, páginas 157 y 158.

³ *Cfr.*, GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, S.A., 2ª edición, Madrid, 1985, página 52.

Sabido es también que el concepto fue objeto de un posterior proceso de desustancialización y formalización, perdiendo los contenidos de orden ontológico y axiológico.

El referido proceso, iniciado por Stahl y su idea formalista del sometimiento general a las leyes como característica del Estado de Derecho, se afirmó, en el último tercio del siglo XIX, con el positivismo anunciado por Gerber y la doctrina de la autolimitación desarrollada por Laband y Jellinek, para culminar, ya en el siglo XX, en la obra del autor de la “Teoría pura del Derecho”, quien, frente al dualismo tradicional de Derecho y Estado, neutraliza la noción a partir de su identidad, afirmando que “El Estado es un orden jurídico”⁴, lo que implica vaciar el concepto de su contenido originariamente liberal.

Desde la pureza metodológica, Kelsen proclama, frente al concepto material del Estado de Derecho, un concepto formal y primario del mismo, transmutando todos los problemas de la Teoría del Estado en problemas jurídicos. De este modo, “el problema del poder del Estado se convierte en el problema de la validez del orden jurídico: la doctrina de los elementos del Estado (territorio y pueblo) pasa a ser una teoría sobre las esferas espacial y temporal de la validez del Derecho; las diferencias entre las formas de Estado es una diferencia entre métodos de creación de Derecho; la oposición de Derecho público y privado es una oposición entre los supuestos de hecho a que se vincula la aplicación de las consecuencias de las normas; la diferencia entre unión de Estados y Estado federal es la diferencia cuantitativa que distingue dos grados de descentralización, etc.”⁵.

En todo caso, tan seguido como vituperado, nada mejor para aprehender la posición del genial autor que recoger sus propias palabras: “[...] por Estado «de Derecho» no entendemos nosotros un orden estatal con un contenido específico (por tanto, no un Estado con ciertas y determinadas instituciones jurídicas, tales como la legislación democrática, la sujeción de los actos ejecutivos del jefe del Estado al refrendo del ministro responsable, la libertad política y civil de los ciudadanos, la independencia del poder judicial, la jurisdicción contencioso-administrativa, etc., es decir, un Estado de Derecho en sentido técnico), sino un Estado cuyos actos son realizados en su totalidad sobre la base del orden jurídico. Este concepto for-

⁴ Véase HANS KELSEN: *Teoría pura del Derecho*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 24ª edición, 1987, páginas 187 a 198.

⁵ LUIS LEGAZ Y LACAMBRA: *Filosofía del Derecho*, Bosch, Casa Editorial, S.A., 5ª edición, Barcelona, 1979, página 122.

mal del Estado de Derecho es un concepto primario frente al concepto material del mismo, ya señalado. Pero desde un punto de vista estrictamente positivista, incompatible con todo género de Derecho natural, todo Estado tiene que ser Estado de Derecho en sentido formal, puesto que todo Estado tiene que constituir un orden, un orden coactivo de la conducta humana, y este orden coactivo, sea cualquiera el método —autocrático o democrático— de su creación y cualquiera que sea su contenido, tiene que ser un orden jurídico que se va concretando gradualmente desde la norma fundamental hipotética hasta los actos jurídicos individuales, a través de las normas generales. Este es el concepto del Estado de Derecho, que se identifica tanto con el concepto del Derecho como con el del Estado. Una cuestión diferente es la de en qué medida se exigen garantías jurídicas concretas para asegurar que los actos jurídicos individuales se correspondan con las normas generales. La respuesta a esta pregunta se halla en el concepto del Estado de Derecho en el sentido material o técnico de la palabra”⁶.

La doctrina germana del primer tercio del siglo XX concretó en términos operativos el relativismo axiológico kelseniano, concibiendo el Estado de Derecho como aquel en el que rige la división de poderes, la supremacía y la reserva de ley, la protección de los ciudadanos mediante órganos judiciales independientes y la responsabilidad del Estado por actos ilícitos. Un Estado, consecuentemente, tal y como fuera concebido por Meyer, Anschütz o Thoma, en el que impera el principio de legalidad de la Administración, de tal modo que no puede intervenir en la esfera de la libertad de los individuos sin una previa autorización por ley.

Empero, la asepsia conceptual acreditó sus deficiencias durante la etapa nacional-socialista, lo que condujo a la doctrina alemana de los años cincuenta a recuperar el originario contenido axiológico del Estado de Derecho, concibiéndolo a partir de un principio material de ordenación de la actividad estatal, que debe dirigirse a la consecución de unos valores determinados, de entre los cuales resulta indefectible la garantía y protección de la libertad personal y política. Así se afirmó en las obras de Preuss, Bachof, Jesch, Obermayer y, fundamentalmente, Stern, donde forma y contenido del Estado de Derecho se unen en una síntesis inescindible.

6 Vid., KELSEN: *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, S. A., 15ª edición, México, 1979, página 120.

Presupuesta esta sumaria evolución de la construcción teórica de la noción, sin poder detenernos en su dinámica en la doctrina francesa —concretada en la capital “*Contribution à la théorie general de l’Etat*” de Carré de Malberg—, lo relevante a nuestros efectos es que el Estado de Derecho ha llegado hasta nosotros como un concepto con un valor entendido muy amplio, comprensivo no ya sólo de las reglas estructurales del sistema normativo, sino de otras de naturaleza estrictamente político-constitucional, entre las que destaca el principio organizativo de la división de poderes, íntimamente vinculado a la garantía de la libertad y basado en el imperio de la ley o principio de legalidad como expresión de la voluntad general, que constituye la manifestación esencial del Estado de Derecho.

Desde estas nociones previas, lo relevante, a nuestros efectos, es que el Estado de Derecho encontró su primera sanción constitucional positiva en la Ley Fundamental de *Bonn*, de 23 de mayo de 1949, concretándose en sus artículos 20 y 28⁷, de donde la adopta el Constituyente español, procediendo a declarar el Preámbulo de nuestro Texto Constitucional lo que sigue:

«La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: [...]

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.».

Concretando en su articulado dicha declaración programática, el artículo 1.1 prescribe que *«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho».*

Definido así el Estado-poder o Estado-organización, el propio precepto proclama la “libertad”, la “justicia”, la “igualdad” y el “pluralismo político” como valores superiores del ordenamiento jurídico y, por ende, delimitadores del Estado-ordenamiento o Estado-Derecho.

⁷ Los referidos preceptos son del siguiente tenor, que se toma de la edición de JORGE DE ESTEBAN: *Constituciones españolas y extranjeras, II*, Taurus, Madrid, 1977, páginas 562 y 564, respectivamente.

«Artículo 20.

1) *La República Federal de Alemania es un Estado feneral, democrático y social.*

2) *Todo poder público emana del pueblo. Ese poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por medio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.*

II.2 LA PROCLAMACIÓN DEL IMPERIO DE LA LEY Y SU PROYECCIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS: LA INTERRELACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE TUTELA JUDICIAL

A partir de la doble delimitación del Estado, la Constitución proclama en su articulado, de forma reiterada, el imperio de la ley, afirmado en el propio Título Preliminar.

Así es, a tenor del artículo 9.1, que establece una sujeción general:

«Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.»

No resulta ocioso precisar, conforme a la doctrina afirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional (a partir de ahora, STC) 48/2003, de 12 de marzo —Fundamento Jurídico (en lo sucesivo, FJ) 7—, que esta vinculación se extiende a los Poderes Públicos *“incluso cuando se postule su reforma o revisión y hasta tanto ésta no se verifique a través de los procedimientos establecidos en su Título X”*; de donde se colige la vinculación de lo que ha convenido en denominarse el “Poder Constituyente Constituido en funciones de reforma constitucional”.

Presupuesto que la Constitución es una norma que emana del Poder Constituyente —STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3— a la que están sujetos los Poderes Públicos, todos ellos sin excepción posible en un Estado de Derecho —en cuanto Poderes Constituidos, ex artículo 1.2—, la Norma Fundamental, en su condición de norma y no de mera declaración programática —STC 80/1982, de 20 de diciembre, FJ 1—:

- 3) *El poder legislativo está sometido al ordenamiento constitucional; los poderes ejecutivo y judicial a la ley y al derecho.*
 - 4) *Contra cualquiera que intente derribar ese orden todos los alemanes tienen el derecho a la resistencia cuando no fuera posible otro recurso.»*
- «Artículo 28.
- 1) *El orden constitucional de los Estados deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social expresados en la presente Ley Fundamental. En los Estados, Distritos y Municipios, el pueblo deberá tener una representación emanada del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. En los Municipios, en lugar de un organismo electivo podrá funcionar la asamblea comunal.*
 - 2) *Se garantizará a los Municipios el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Asimismo, dentro de los límites de las atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las Agrupaciones Municipales gozarán de autonomía administrativa.*
 - 3) *La Federación asegurará la conformidad del orden constitucional de los Estados con los derechos fundamentales y las disposiciones de los incisos 1 y 2.»*

i.—de un lado, en el apartado 3 del propio artículo 9, afirma los componentes formales que inspiran al Estado y racionalizan su actividad, esto es, los elementos que conforman el “Estado formal de Derecho”:

«La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.»

Los principios constitucionales relacionados en el precepto reproducido son principios generales del Derecho de rango constitucional, es decir, “supraprincipios generales”, y “*tienen un carácter informador de todo el ordenamiento jurídico —como afirma el art. 1.4. del título preliminar del CC— que debe así ser interpretado de acuerdo con los mismos*” —STC 4/1982, de 2 de febrero, FJ 1—. Además, ha de considerarse que “no son con compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de derecho”, conforme declaró la STC 27/1981, de 20 de julio —FJ 10—. Por último, obvio resulta que su formulación lo es como conceptos jurídicos indeterminados, que permiten un margen de apreciación que, básicamente, corresponde a los Jueces y Tribunales —STC 62/1982, de 15 de octubre, FJ 2—.

Afirmado lo anterior, por cuanto aquí me ocupa, hay que destacar que el principio de legalidad genéricamente consagrado en el precepto reproducido⁸ es, ulteriormente, precisado por el artículo 25, concretando la clásica garantía criminal de “*lex scripta, praevia et certa*”, así como su proyección en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, con la fundamental interdicción proclamada en su apartado 3. En la misma línea, el artículo 31 prescribe que las prestaciones personales o patrimoniales sólo podrán establecerse con arreglo a la ley.

⁸ Sobre el concepto, las construcciones históricas y la significación actual del principio en el Derecho español, me remito a la exposición de JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo, I*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1988, páginas 195 a 204, donde concreta el significado del principio en dos postulados fundamentales: primero, el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho; y, segundo, la necesidad de apoderamientos legales para actuaciones de eficacia limitativa o ablativa.

ii.—de otro, más allá de los elementos conformadores del “Estado formal de Derecho”, bajo la inspiración de los criterios materiales de justicia que conforman el “Estado material de Derecho”, el Texto Constitucional delimita el *status* del ciudadano, concretando el elenco de derechos fundamentales y libertades públicas que definen su posición jurídica y fijan el límite de la actuación del poder público; dicho con otras palabras, se diseña el marco sustantivo de la relación Estado–ciudadano.

De nuevo con García Pelayo, la Constitución “establece y garantiza un sistema de derechos fundamentales y libertades públicas que constituyen, simultáneamente a unos derechos públicos subjetivos, la línea que delimita la *Grundkompetenz* del Estado frente a la libre esfera de acción de la sociedad, de los grupos de los individuos, es decir, la línea que delimita el ámbito del poder del Estado y, con ello, determina los confines dentro de los cuales puede actuar la organización y atribución de competencias específicas en el seno del Estado, bien entendido que tanto la enumeración de los derechos fundamentales como la delimitación de la competencia básica del Estado son componentes necesarios del Estado de Derecho”⁹.

Pues bien, en relación con la cuestión que nos ocupa, del cuidado elenco “*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*” consagrado en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, artículos 15 a 29, ha de destacarse el sancionado en su artículo 24:

«1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

⁹ Cfr., GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, op. cit., página 94.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.».

Resultaría estéril cualquier pretensión de resumir, siquiera de forma sumaria, el significado del reproducido precepto constitucional, sin duda el que ha servido de fundamento al planteamiento de la inmensa mayoría de los recursos de amparo y ha generado mayor jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Me limito, no obstante, a destacar que el Supremo Intérprete de la Constitución ha diferenciado entre los dos apartados del mismo —STC 46/1982, de 12 de julio, FJ 2—, declarando que *“Siendo el derecho a la tutela judicial efectiva no un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino un derecho de prestación, sólo puede ejercitarse por los cauces que el legislador establece o, dicho de otro modo, es un derecho de configuración legal”*. Al articular dicha configuración, el legislador debe respetar su contenido esencial, en los términos exigidos por el artículo 53.1, que posteriormente se analiza. Así lo declaró la STC 99/1985, de 30 de septiembre (FJ 4), luego reiterada hasta la saciedad —por todas, las SSTC 206/1987, de 21 de diciembre, 4/1988, de 21 de enero, 117/1998, de 2 de junio, 145/1998, de 30 de junio, o 169/1998, de 14 de julio—.

Al margen de lo anterior, interesa retener que el Tribunal Constitucional ha afirmado, en relación con el acceso a la jurisdicción, que *“el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no protege el acceso de los poderes públicos a la jurisdicción en defensa de sus potestades y actos”* æpor todas, las SSTC 197/1988, de 24 de octubre, y 129/1995, de 11 de septiembre, dictadas, respectivamente, por la Sala I, en el recurso de amparo 750/1987, y la Sala II, en el recurso de amparo 2.376/1992æ. Y es que, a criterio del Alto Tribunal, la Constitución otorga un derecho fundamental a los ciudadanos frente a los Poderes Públicos, pero, conforme declaró en su Auto de 12 de enero de 1998, sobre la base de la doctrina sentada en las citadas Sentencias, *“no permite que los poderes públicos se apoyen en derechos fundamentales para defender sus actos, especialmente cuando se trata de actos que imponen una sanción a un ciudadano”*.

La conclusión de cuanto se ha expuesto es inequívoca: afirmado el principio de legalidad, el artículo 24.1 de la Constitución proclama que la técnica de garantía de su vigencia efectiva es el Derecho a la tutela judicial.

Dicha proclamación la efectúa el precepto citado en su vertiente subjetiva, esto es, como Derecho a la tutela jurisdiccional, relacionando el haz de derechos y facultades específicas que corresponden a sus titulares para impetrar la tutela en sede judicial de sus derechos e intereses. Y la efectúa con un reconocimiento amplio de su titularidad, que corresponde tanto a las personas físicas como a las jurídicas —en los términos declarados, inequívocamente, por las SSTC 19/1983, de 14 de marzo (FJ 2), y 53/1983, de 20 de junio (FJ 1)—.

Ahora bien, preciso es destacar que la virtualidad del Derecho a la tutela judicial efectiva, pese a lo que pudiera deducirse de la redacción del apartado 2 del artículo 24, no se circunscribe a los procesos penales, sino que extiende su ámbito de aplicación a cualquier proceso, al margen del orden jurisdiccional ante el que se ventile: civil, penal, contencioso-administrativo, social —STC 65/1994, de 28 de febrero, FJ 2— e, incluso, castrense —STC 22/1982, de 12 de mayo (FJ 2), y 204/1994, de 11 de julio (FFJJ 3 y 4)—. Por el contrario, en atención a su misma naturaleza, no se predica en los procedimientos administrativos, conforme sentó la STC 76/1990, de 26 de abril —FJ 8.A—: *“El derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley y a un proceso con todas las garantías —entre ellas, la independencia e imparcialidad del juzgador— es una garantía característica del proceso judicial que no se extiende al procedimiento administrativo, ya que la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable con igual significado y en la misma medida de los órganos administrativos (SSTC 175/1987 Y 22/1990; AATC 320/1986, 170/1987 y 966/1987)”*.

Sentado lo anterior, el correcto entendimiento de la interrelación entre el principio de legalidad y el Derecho a la tutela judicial exige considerar, ahora en su ámbito objetivo, que la sumisión al enjuiciamiento por parte de los órganos judiciales, a instancias de cualquier persona, se proyecta esencialmente respecto de la actividad de los Poderes Públicos, pues, conforme declaró la STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 1, “La sujeción a la Constitución que proclama su art. 9.1 es una consecuencia obligada de su carácter de Norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen, además, un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución [...]”.

Es en esta línea en la que la Norma Fundamental afirma una potestad jurisdiccional de control total sobre la actividad de los Poderes Constituidos, que no admite zonas de penumbra inmunes al control judicial.

Inequívoco resulta, en este orden de ideas, el tenor de sus artículos 97.1, 103.1 y, fundamentalmente, 106.1, que afirman el sometimiento pleno a la ley y al Derecho del Gobierno y de la Administración pública, con la consecuente sumisión de su actividad al control jurisdiccional; control que ha de efectuarse *«por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley»* —ex artículo 117.1—.

Lo anterior equivale a la interdicción de la inmunidad en nuestro sistema político-constitucional —STC 34/1995, de 6 de febrero, FJ 3—, en el bien entendido sentido de que el hecho de que los referidos preceptos se refieran, de forma específica, sólo al Ejecutivo y, singularmente, a la Administración pública no comporta, en absoluto, su vinculación a la ley y al Derecho y la exención o inmunidad de los restantes Poderes Públicos. Antes al contrario, sólo es expresión de una realidad histórica: la actividad administrativa, por su incidencia especialmente intensa en la esfera jurídica de los particulares, ha merecido una consideración específica en garantía de los derechos de los ciudadanos; de ahí la afirmación objetiva de la potestad jurisdiccional de enjuiciamiento de los actos de la Administración que singulariza el artículo 106.1, con una dicción inequívoca:

«Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.»

II.3 EL PLUS DE LA GARANTÍA DE LAS LIBERTADES Y DERECHOS FUNDAMENTALES

De lo expuesto hasta aquí se colige, en los términos proclamados, de forma inequívoca, por el Preámbulo de la Norma Fundamental y afirmados por su artículo 1.2, que el Poder Constituyente es único y reside en el pueblo español.

El principio de legitimidad democrática que enuncia el citado precepto constitucional, “que es la base de toda nuestra ordenación jurídico política” —STC 6/1981, de marzo, FJ 3—, no ofrece margen de duda:

«La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.».

De la reproducida prescripción se desprende que los Poderes Públicos configurados por la Constitución —todos ellos— tienen el carácter y condición de “Poderes Constituidos”, lo que comporta que su actuación está, en todo caso y necesariamente, sometida a la Constitución, obra del “Poder Constituyente”, y al imperio de la ley establecido por la Norma Fundamental.

Así lo proclama el artículo 9.1, de donde se deduce que los principios y reglas en que se concreta el Estado de Derecho, en su vertiente formal, consagrados en el artículo 9.3, rigen para la totalidad de los Poderes Públicos, sin excepción posible, y están sometidos a la potestad jurisdiccional de control que corresponde a los Juzgados y Tribunales —artículos 106.1 y 117—, gozando todas las personas del Derecho a obtener la tutela judicial en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión —artículo 24—.

Ahora bien, como quiera que el Estado de Derecho no es, hic et nunc, una mera cláusula formal, sino que el principio de legalidad se concreta en la afirmación de unos determinados valores jurídico-políticos, dicho sometimiento implica, en la economía de nuestro sistema constitucional, la asunción por los Poderes Públicos de una concreta función: la función promocional, más allá de la igualdad formal y en aras de la igualdad real, que les atribuye el artículo 9.2 —STC 87/1986, de 21 de enero, FJ 4—. A tenor del mismo:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social.».

En este mismo orden de ideas, ha de destacarse que la vinculación constitucional es especialmente sensible respecto de los derechos que conforman el status del ciudadano, ámbito en el cual no sólo es que toda la Constitución tenga valor normativo inmediato y directo, pues todas las normas constitucionales vinculan a todos los sujetos públicos y privados, sino que se ha añadido un *plus*, que consiste en que sus prescripciones tienen el carácter de Derecho directamente aplicable y fuerza normativa plena, sin necesidad del intermedio de una ley, conforme brillantemente acreditó García de Enterría¹⁰ y ha declarado el Tribunal Constitucional —STC 39/1983, de 17 de mayo, FJ 2—.

No resulta baladí, en efecto, que la *Norma Normarum* dedique un Capítulo específico —el IV de su Título I— al establecimiento “*De las garantías de las libertades y derechos fundamentales*”.

En el referido Capítulo, y en especial en su artículo 53, el Constituyente ha consagrado una graduación de los diferentes niveles de protección de los derechos y libertades fundamentales enunciados, cuya garantía, en todo caso, se proyecta respecto de la actuación de los Poderes Públicos.

1º.— Así, en primer lugar, a tenor del apartado 1 del artículo 53, todos los derechos y libertades del Capítulo II, artículos 14 a 38, «[...] vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a).».

Su disciplina, en consecuencia, está amparada por la técnica de la reserva de ley, con la consecuente restricción del ejercicio de la potestad reglamentaria para regular el ejercicio de los derechos y libertades.

En este orden de ideas, la capital STC 83/1984, de 24 de julio, en su FJ 4, precisó su alcance, afirmando lo que sigue: “Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado.

10 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍNEZ CARANDE: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, 3ª edición, Madrid, 1985, páginas 72 a 79.

Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador”. Y añade seguidamente, “Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir”.

De igual relevancia, definiendo su función, es la doctrina afirmada por la ulterior STC 49/1999, de 5 de abril, en cuyo FJ 4 se declara que “Esa reserva de ley a que, con carácter general, somete la Constitución española la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su Título I, desempeña una doble función, a saber: de una parte, asegura de los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos únicamente al imperio de la Ley y no existe, en puridad, la vinculación al precedente (SSTC 8/1981, 34/1995, 47/1995 y 96/1996), constituye en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas”.

Además, la explícita reserva de ley proclamada por el artículo 53.1, en relación con el artículo 86.1, excluye la regulación de los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I del ámbito del Decreto-ley.

Cuestión distinta es que la reserva no se identifica necesariamente con una Ley emanada de los órganos generales del Estado, pues una interpretación de este género vendría casi a vaciar de contenido las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas, pues son muchas las materias cuya regulación legal ha de incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de deberes garantizados por la Constitución. Así lo afirmó la STC 37/1981, de 16 de noviembre, en cuyo FJ 2 se declara: “La interpretación del art. 53 de la CE en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados”.

Por lo demás, la articulación legal debe respetar el contenido esencial de los derechos y libertades —concepto, en el que no me detendré, que concretó la pionera Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril, FJ 8, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 192/1980, y cuya doctrina se ha reiterado, entre otras, por las SSTC 37/1987, de 26 de marzo (FJ 2), 161/1987, de 27 de octubre (FJ 5), 196/1987, de 11 de diciembre (FJ 5), 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 11), 170/1989, de 19 de octubre (FJ 8.b), 341/1993, de 18 de noviembre (FJ 8), o, las más recientes, 292/2000, de 30 de noviembre (FJ 15) y 204/2004, de 18 de noviembre (FJ 5)—.

En garantía de las consideradas exigencias, la Constitución determina que el ejercicio de la potestad legislativa podrá controlarse mediante los mecanismos de control de constitucionalidad afirmados por el artículo 161.1.a), en los concretos términos que serán ulteriormente analizados.

2º. Por su parte, de conformidad con el apartado 2 del analizado artículo 53, determinados derechos y libertades del Capítulo II, concretamente los que reciben

en su rúbrica la expresa calificación de “derechos fundamentales y libertades públicas”, incluidos en su Sección 1ª —artículos 15 a 29—, gozan de una protección especialmente reforzada.

En efecto, estos derechos, a los que han de añadirse los afirmados por los artículos 14 —principio de igualdad— y 30.2 —objeción de conciencia—, suman un *plus* de protección judicial a la dispensada por el apartado 1, de tal modo que sus titulares gozan de la posibilidad, ante cualquier vulneración o desconocimiento por parte de los Poderes Públicos, de recabar su tutela ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad. Asimismo, en su defensa cabe acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional, teniendo presente que se trata de derechos de aplicación directa, no precisándose desarrollo normativo para su invocación.

Los considerados “derechos especialmente fuertes” o, si se prefiere, que constituyen el núcleo duro de los derechos constitucionales, además y ahora con exclusión de los artículos 14 y 30.2, exigen para su desarrollo una ley orgánica, en los términos afirmados por el artículo 81.1, lo que excluye la delegación legislativa, conforme dispone el artículo 82.1.

Por último, la protección de los mismos se complementa con la imposición de un procedimiento especialmente agravado para su eventual reforma, equiparándose así al supuesto de una revisión total de la Constitución —*ex* artículo 168.1—.

3º. Finalmente, el apartado 3 del artículo 53 establece la garantía de los denominados “principios rectores de la política social y económica”, afirmados en el Capítulo III del Título I, artículos 39 a 52.

Es cierto que, en la economía del sistema constitucional, se trata de “derechos débiles”, cuya eficacia depende de la ley que los configure, de tal forma que *«Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»*. No menos cierto, empero, es que dichos principios rectores imponen deberes a los Poderes Constituidos, de tal forma que su reconocimiento, respeto y protección *«informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos»*.

En consecuencia, ponderando la función promocional que a los Poderes Públicos impone el artículo 9.2, su proclamación comporta el establecimiento de un deber jurídico y efectivo, no meramente programático, el cual tiene carácter general, en un doble sentido: subjetivo, pues vincula, en todo caso, esto es, cualquiera que sea el Poder que actúe; y, objetivo, habida cuenta que su fuerza alcanza a cualquiera que sea la potestad o competencia que aquél Poder actúe, así como el sector de la realidad social sobre el que se proyecte la misma. A mayor abundamiento, se trata de un deber de naturaleza finalista, por cuanto, conforme expresamente se proclama respecto de la actividad de la Administración pública por el artículo 103.1, su actuación ha de regirse por el principio de eficacia, en cuya ponderación ha de considerarse el grado de consecución de los objetivos comprendidos en los referidos principios rectores.

De todo lo anterior se colige que el Constituyente impone un deber público a los Poderes Públicos que es exigible por los ciudadanos y controlable por los Tribunales de Justicia, de donde surge un paralelo “derecho reaccional” de aquéllos, esto es, un derecho a reaccionar contra cualquier política pública que se aparte de la recta observancia de los principios rectores.

La imposición de ese deber jurídico, en el plano de la organización del Poder Público y de su estatuto constitucional propio, se traduce, en términos operativos, es decir, respecto de la proyección de la acción de los Poderes Públicos sobre la sociedad, en el establecimiento de un concreto orden social sustantivo, el determinado por los principios rectores, que impone condicionamientos a su actuación. Estos condicionamientos, de un lado, se refieren a su actuación normativa, tanto la del legislador como la de la Administración Pública, sometida al respectivo control de su constitucionalidad o legalidad, y, de otro, tienen por objeto las funciones de interpretación y aplicación del Derecho, informando la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, de todos ellos.

II.4 EL ALCANCE DEL MODELO CONSTITUCIONAL: DEL “ESTADO LEGAL DE DERECHO” AL “ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO”

Precisado así, de forma genérica, el estatuto constitucional propio de los Poderes Públicos, a partir de los principios afirmados por los artículos 9 y 24, así como del

plus que, respecto de los derechos fundamentales, introduce el artículo 53.1, no me detendré en la concreta y singular sujeción al imperio de la ley proclamada por la Constitución respecto del Poder Ejecutivo¹¹ y del Poder Judicial¹², remitiéndome a un trabajo anterior¹³ y limitándome a la específica vinculación del Poder Legislativo a la ley y al Derecho.

No obstante, antes de entrar en la consideración de la juridificación de la actividad del Parlamento y, singularmente, de las Cámaras regionales, cabe plantearse cuál es el verdadero alcance en nuestro ordenamiento de la expuesta afirmación del sometimiento a la ley y al Derecho de los Poderes Públicos y del control judicial de su actividad, en el marco de las profundas transformaciones operadas en el concepto del Estado de Derecho durante la segunda mitad del siglo XX¹⁴.

Ocioso resultaría recordar que el Juez no ha respondido nunca, en puridad, a la concepción del Barón de la Brède y de Montesquieu de ser un mecanismo de estricta subsunción —“*la bouche qui prononce les paroles de la loi*”—; y que el Poder Judicial, calificado como el tercer Poder en el esquema de la división de poderes, no ha sido nunca “*en quelque façon nul*”.

Obvio resulta que no lo ha sido en el ámbito anglosajón. Como señala Cappelletti, “Inglaterra se presenta ante nosotros con una historia muy diferente. Por un lado, a diferencia de lo ocurrido en Francia con el *Ancien Régime*, en Inglaterra no hubo pasio-

- 11 Respecto de la consagración constitucional del Estado de Derecho y su repercusión en la Administración pública, por todos, las obras generales de GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍNEZ CARANDE y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo, II*, Editorial Civitas, 6ª edición, Madrid, 1999; SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo, I, op. cit.*; *Ídem.: Principios de Derecho Administrativo General*, volumen I, 1ª edición en Justel, Madrid, 2004; y LUCIANO PAREJO ALFONSO: *Derecho administrativo*, Ariel Derecho, Madrid, 2003.
- 12 Véase el planteamiento de LUIS VILLACORTA MANCEBO: *El pleno sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en la aplicación judicial del Derecho*, Dykinson, S. L., Madrid, 2004.
- 13 *Vid.*, ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Los Parlamentos autonómicos ante los Tribunales en el marco del Estado Constitucional de Derecho», en *La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia*, especial Monográfico de Asamblea. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio, 2005, páginas 221 a 281.
En el referido trabajo, base del presente y, singularmente, de sus apartados V y VI, sus páginas 227 a 240 se dedican al análisis, en primer lugar, del sometimiento pleno del Gobierno y de la Administración pública a la ley y al Derecho, a partir de la afirmación constitucional de una potestad jurisdiccional de control de ejercicio obligatorio y total, que no se circunscribe a un parámetro de legalidad, sin perjuicio de la modulación del control judicial de la Administración concretada en el privilegio de la autotutela, las vigentes exenciones frente a la actividad judicial y las situaciones de privilegio procesal que perviven en nuestro ordenamiento. Posteriormente se detalla la sumisión del Poder Judicial al imperio de la ley, a partir de la consideración, de un lado, de la Jurisdicción como “Función pública”, instrumento de tutela de los derechos subjetivos, y, de otro, de la Jurisdicción como “Poder del Estado”, establecido para la realización de la ley y del Derecho objetivo.
- 14 Sobre el particular, SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, Tomo I, Civitas Ediciones, S. L., Madrid, 2004, páginas 313 y siguientes.

nes hondamente sentidas en contra de la judicatura, cuyo papel histórico en la protección de las libertades individuales ha gozado siempre de un amplio respeto. Esto puede explicar el porqué de la revisión judicial de la actuación *administrativa* nunca ha tropezado con serios obstáculos en Gran Bretaña. En Inglaterra, la doctrina de la separación de poderes nunca fue totalmente adoptada en su «vertiente francesa», es decir, la versión que implicaba la prohibición de toda «interferencia» de los tribunales no sólo con la rama legislativa sino también con la administrativa”¹⁵.

Pero, aún en el Continente, incluso bajo el imperio del positivismo jurídico en su versión más rígida —con su equiparación entre Ley y Derecho—, el Juez ha tenido siempre una labor importante en la creación del Derecho, pues, en toda aplicación de una norma ha existido siempre, al mismo tiempo, una labor previa de interpretación y consecuente desarrollo de la misma, implicando cada valoración judicial un elemento de decisión auténtica y originaria sobre el ordenamiento jurídico.

Si lo anterior es cierto, no menos lo es que la extensión de la actividad de los Jueces y Tribunales se ha circunscrito a la actividad de los particulares, quedando excluida la eventualidad de un control judicial de los otros dos Poderes.

No resulta preciso detenerse en el recordatorio de la radical separación Ejecutivo-Judicial, certeramente sintetizada por Siéyès —“Juzgar a la Administración, sigue siendo administrar”—, lo que determinó la inimpugnabilidad de la actividad administrativa, esto es, la exención jurisdiccional del Ejecutivo, cuando ciertamente lo único que el principio de separación-división de poderes postulaba era la independencia judicial¹⁶.

Mayor relevancia al objeto de nuestro estudio tiene recordar que el espíritu liberal proyectó ese aislamiento en el marco de las relaciones Legislativo-Judicial, quedando excluida cualquier intervención fiscalizadora de los órganos judiciales sobre la actividad del Parlamento, concebido como el representante de la soberanía popular.

15 *Cfr.*, MAURO CAPPELLETTI: “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la «justicia constitucional»”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 17, mayo-agosto 1986, página 29.

16 Al respecto, imprescindible, GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍNEZ CARANDE: *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Editorial Civitas, 4ª edición, Madrid, 1994, páginas 41 a 51.

Con dichos precedentes, la novedad radical asentada en el Constitucionalismo de postguerra e introducida en nuestro ordenamiento por la Constitución de 1978 es la función de control que la *Norma Normarum* ha otorgado a los Tribunales respecto de los otros dos Poderes del Estado emanados de la soberanía popular: el Ejecutivo y el Legislativo. Una función de extraordinaria extensión, que comporta, como he indicado, un control jurídico absoluto de la Administración pública por los Tribunales —lo que Walter Jellinek llamó la “cláusula regia” del Estado de Derecho—, y, asimismo, idéntico control jurisdiccional respecto de la actividad de las Cortes Generales, habilitando a todos los Tribunales para realizar un control material de la conformidad de las leyes con la norma suprema, si bien reservando al Tribunal Constitucional el “monopolio de rechazo” de las normas que, efectivamente, resulten disconformes con el Texto Constitucional.

En efecto, lejos queda ya la concepción liberal que excluía la actuación del Ejecutivo y del Legislativo de su conocimiento por los órganos judiciales, y superada ha de entenderse, asimismo, la polémica referida por Bachof¹⁷ sobre la oportunidad de la considerada función de control, desde una adhesión entusiasta —“*Del Estado de Derecho al Estado Judicial*”, con el significativo subtítulo de “*El Derecho como medida del Poder*”, título del libro publicado en 1957 por el célebre jurista austriaco René Marcic, que veía aseguradas la libertad, la democracia y el Derecho solamente en tal “Estado Judicial”—, hasta un rechazo frontal —“*Del Estado de Derecho al Estado de Justicia*”, en los términos de Ernest Forsthoff, quien, ante el temor de una pugna entre Derecho y Ley, manifestaba su alarma por una destrucción de los valores del Estado de Derecho, concluyendo que “Hoy es el propio juez quien decide, apoyándose en el Derecho, sobre cuándo está él mismo sujeto a la ley y cuándo deja de estarlo”—.

En línea con lo afirmado, a efectos del tema que me ocupa, ya no puede invocarse la inmunidad jurisdiccional de los internal proceedings, es decir, de los debates y acuerdos parlamentarios, proclamada solemnemente por la declaración novena del *Bill of Rights* de 1689:

17 Vid., OTTO BACHOF: *Jueces y Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1985, páginas 27 y 28.

*«That the freedom of speech, and debates or proceedings in parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of parliament»*¹⁸.

Esa inmunidad, conforme ha acertado a sintetizar Arce Janáriz, “llegará luego al continente, de la mano primero del monismo parlamentario que alumbró la Revolución francesa de 1789, y reformulada después por la doctrina de los *interna corporis acta* en el escenario del dualismo monárquico que implantó la Restauración y que se irradió desde el Congreso de Viena de 1815 a las Constituciones alemanas a lo largo de todo el siglo XIX, para terminar, una vez que, tras la segunda guerra mundial, Europa interioriza finalmente la superioridad normativa de la Constitución, siendo reemplazada por la fuerza expansiva de las garantías que ésta trae consigo, *pari passu* a la metamorfosis de la soberanía del Parlamento, absorbida por la Constitución, en autonomía funcional, reconocida pero también limitada por un texto constitucional denso incluso en reglas sobre el funcionamiento de las Cámaras y la organización de sus procedimientos internos, y en paralelo igualmente a la reconversión del Parlamento en órgano de la sociedad autolegitimado en poder constituido dentro y no extramuros del Estado de Derecho”¹⁹.

En este marco, nuestro modelo constitucional, de un lado, ha afirmado el control jurídico absoluto de la Administración y, en términos prácticamente idénticos, del Parlamento por los Tribunales, sin que puedan, por ende, reconocerse zonas inmunes a las normas jurídicas aprobadas por los legítimos representantes de los ciudadanos ni derogaciones singulares de sus determinaciones. De otro, ha confiado a un auténtico Tribunal la resolución de los eventuales conflictos entre los órganos superiores del Estado, así como entre los poderes centrales y los regionales. Y la labor a desarrollar resulta de tal trascendencia que, como tempranamente destacara García de Enterría, puede afirmarse que “Una Constitución sin un Tribunal Constitucional que imponga su interpretación y la efectividad de la misma en los casos cuestionados es una Constitución herida de muerte, que liga su suerte a la del partido en el poder, que impone en esos casos,

18 En su traducción al castellano:

«Que la libertad de palabra y de debates o de procedimientos en el Parlamento no debe ser denunciada o puesta en cuestión en ninguna corte o lugar fuera del Parlamento».

La traducción se toma de la edición preparada por Gregorio Peces-Barba Martínez, con la colaboración de Liborio Hierro Sánchez-Pescador: *Textos básicos sobre Derechos Humanos*, editada por la Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1973, páginas 69 a 72.

19 *Cfr.*, ARCE JANÁRIZ: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Thomson-Civitas, Navarra, 2004, páginas 45 y 46.

por simple prevalencia fáctica, la interpretación que en ese momento le conviene. *La Constitución pasa a ser instrumentalizada políticamente por unos grupos o partidos frente a otros*. El conflicto constitucional se convierte entonces en una fractura irrestañable del consenso básico, que la Constitución está llamada a asegurar, y *la resolución de ese conflicto queda remitida desde ese momento a ajustes constitucionales sucesivos, a cambios constituyentes constantes*²⁰.

Puede así concluirse, con García Pelayo, que “sin duda, lo más importante en este respecto es la sumisión de los órganos constitucionales y en general de los poderes públicos a una jurisdicción constitucional, con lo cual el Estado español no es solamente un Estado legal de Derecho, sino también y esencialmente un Estado constitucional de Derecho, no es solamente el Estado de Derecho Administrativo bien ordenado, sino el Estado de Derecho constitucionalmente bien ordenado”²¹.

III LA ESPECÍFICA VINCULACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO A LA LEY Y AL DERECHO: LA SUBORDINACIÓN DE LAS CORTES GENERALES A LA CONSTITUCIÓN Y A LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

En un Estado constitucional de Derecho, de acuerdo con cuanto se ha expuesto, todos los Poderes Públicos, en su calidad de Poderes Constituidos, son “poderes jurídicos”, es decir, están legitimados y, al mismo tiempo, constreñidos por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, en los términos inequívocamente afirmados por el artículo 9.1 de nuestro Texto Constitucional.

En lógica consecuencia, no caben áreas o terrenos inmunes a la Norma Fundamental y a las normas jurídicas aprobadas por los legítimos representantes de los ciudadanos, ni derogaciones singulares de sus determinaciones.

20 *Vid.*, GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍNEZ CARANDE: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, página 186; la cursiva del texto que se reproduce es del autor citado.

21 *Cfr.*, GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, *op. cit.*, página 94.

El Parlamento, en consecuencia, como poder jurídico que es, está sometido a las determinaciones constitucionales y restantes normas jurídicas que configuran su posición constitucional, composición, organización, funcionamiento y funciones.

Lo anterior significa, conforme se ha anticipado, que la secular soberanía parlamentaria queda subordinada a la Constitución, cuyas previsiones referidas a la institución delimitan su autonomía funcional y deben ser respetadas por las normas reglamentarias que la desarrollen. Así lo declaró, de forma lapidaria, la STC 234/2000, de 3 de octubre, en cuyo FJ 12 se afirma: “En otras palabras, el contenido y alcance de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, o más precisamente de cada una de las que integran las Cortes Generales, han de ser determinados a partir precisamente de las previsiones del texto constitucional, nunca al margen de ellas, de modo que, aun pudiendo admitirse en principio la disponibilidad de la Cámara sobre los trámites y la cronología del procedimiento, el alcance de tal disponibilidad será el que resulte de los preceptos constitucionales que, en su caso, lo regulen, con las restricciones que al efecto se establezcan”.

En este orden de ideas, ha de constatarse que el Título III de la Constitución, “*De las Cortes Generales*”, artículos 66 a 96, conforma de manera detallada los rasgos generales de los referidos extremos configuradores del órgano constitucional.

Del diseño constitucional se colige que ambas Cámaras, no obstante su inviolabilidad —artículo 66.3, de acuerdo con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en su Auto 147/1982, de 22 de abril, FJ 5—²², en cuanto Poderes Constituidos no son poderes ilimitados, estando su actuación condicionada por su sometimiento pleno a la ley y al Derecho; de tal suerte que frente a la eventualidad del absolutismo parlamentario, esto es, de la mayoría parlamentaria y de los partidos políticos que la dominan, las prescripciones constitucionales son intangibles y, en virtud de las mismas, la observancia de la legalidad condiciona cualquier decisión de los órganos que, coyunturalmente, expresan la voluntad popular.

²² Aunque no podemos detenernos en su estudio, respecto de la inviolabilidad de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas han de destacarse dos pronunciamientos jurisdiccionales. De un lado, la Sentencia de 3 de diciembre de 1993, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, especialmente su FJ 2º, en relación con la entrada en la sede del Parlamento de Galicia de los participantes en una concentración. De otro, la Sentencia de 7 de marzo de 2001, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Octava, por la que se enjuiciaba la celebración de una manifestación enfrente de la sede de la Asamblea de Madrid.

Lo dicho queda nítidamente expresado no sólo por la determinación constitucional de sus rasgos básicos y la remisión a la ley electoral de su concreción —Capítulo I, “*De las Cámaras*”, artículos 67 a 80—, así como por el establecimiento de las reglas esenciales del proceso de nomogénesis —Capítulo II, “*De la elaboración de las leyes*”, artículos 81 a 92—, sino por la afirmación de que su disciplina se concretará en las respectivas normas internas —los Reglamentos parlamentarios y el Estatuto del Personal, *ex* artículo 72.1—.

En consecuencia, a partir de las prescripciones constitucionales y de la disciplina interna, toda la actuación parlamentaria está condicionada por la observancia de la ley y el Derecho, hasta tal punto que para adoptar acuerdos las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros —artículo 79.1—, siendo válidos dichos acuerdos sólo cuando sean aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras —artículo 79.2; precepto que el Tribunal Constitucional ha declarado inaplicable a las Cámaras legislativas autonómicas en su STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 6—.

Al respecto, esencial resulta el sometimiento de la constitucionalidad de las leyes al control jurídico, pues la Norma Fundamental opera como límite de la potestad legislativa del Parlamento —STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4—. De tal forma que sólo se admite una ley como válida y vinculante cuando la misma, primero, ha sido sustanciada en el pertinente trámite parlamentario, de acuerdo con las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico al efecto, y, segundo, cuando su contenido respeta los contenidos constitucionalmente afirmados.

De otro lado, es oportuno recordar que, a partir de la proclamación del artículo 9.1 de la Constitución, los principios y reglas en que se concreta el Estado de Derecho en su vertiente formal, consagrados en su artículo 9.3, rigen para todos los Poderes Públicos, incluido el de interdicción de la arbitrariedad, vinculando también al Legislador. No obstante, respecto del mismo han de aplicarse con la prudencia que requieren la posición y función constitucionales de las Cortes Generales, conforme ha declarado la STC 96/2002, de 25 de abril.

En el referido pronunciamiento, por el que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1.335/1995, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja respecto de la Disposición Adicional Octava de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el Tribunal Constitucional analiza los principios de seguridad jurídica —Fundamento Jurídico 5— y de interdicción de la arbitrariedad —Fundamento Jurídico 6—, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto impugnado. Y afirma el Fundamento 6 de la Sentencia, de la que fue Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar: “es obligado señalar que la función de legislar no equivale a una simple ejecución de los preceptos constitucionales, pues, sin perjuicio de la obligación de cumplir los mandatos que la Constitución impone, el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria. Consiguientemente, si el Poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento no ha de confundirse lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia, creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ya en situaciones personales que se crean o estimen permanentes (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; y 99/1987, de 11 de junio, FJ 4). Ahora bien, estando el poder legislativo sujeto a la Constitución, es misión de este Tribunal velar para que se mantenga esa sujeción, que no es más que una específica forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 8, y las citadas por ambas)”.

De igual modo que los principios formales que conforman el Estado legal de Derecho, el *plus* introducido por el artículo 53 de la Constitución, en garantía de las libertades y derechos fundamentales, condiciona la actividad del Parlamento.

Sobre el particular ha de tenerse presente que, con la finalidad de preservar los derechos de terceros ajenos a la institución parlamentaria, la doctrina del Tribunal Constitucional ha tendido a modular los privilegios de sus miembros. En palabras de Arce Janáriz, “el blindaje de los *interna corporis acta* ha devenido ineficaz frente a la expansividad de los derechos fundamentales”²³. Empero, la afirmación del control jurisdiccional sobre la actividad parlamentaria no se encuentra exenta de dificultades, como, por ejemplo, el riesgo de desnaturalizar el modo de hacer propio de las Cámaras, precisando el propio autor que los mismos peligros parecen estar detrás del “intento del Tribunal de reconducir el artículo 23.2 CE, que, de no ser efectivamente circunscrito, terminará convirtiéndose para los procedimientos parlamentarios en algo similar a lo que el 24.1 ha llegado a ser en los procesos judiciales”²⁴.

IV LA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTÓNOMICO: GENERALIZACIÓN DEL MODELO INSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 152.1 Y CONSECUENTE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO PODERES ESTATUIDOS

IV.1 LA DECIDIDA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA Y LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La sustitución de la identidad “Dictadura-Centralización” por la paridad “Democracia-Descentralización” constituyó, como es bien sabido, el *leit motiv* del proceso constituyente español de 1978.

²³ Cfr., ARCE JANÁRIZ: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria, op. cit.*, página 84.

²⁴ *Ídem*, página 85.

En el referido contexto, la proclamación constitucional del principio de autonomía de las entidades territoriales —ex artículo 2, concretado operativamente en el celebrísimo Título VIII, “*De la organización territorial del Estado*”, artículos 137 a 158— asumió el rol de “decisión política fundamental” del Texto Constitucional, decisión que ha generado una profunda transformación de nuestro ordenamiento jurídico.

Aunque no es éste el momento de detenerme en el establecimiento de las Comunidades Autónomas como solución a la *vexata quaestio* territorial, ni en el desarrollo de su dinámica²⁵, necesario resulta destacar que, a partir del principio dispositivo y sobre la base de la generalización a todas las Comunidades Autónomas del modelo institucional pergeñado por el artículo 152.1 de la Norma Fundamental —una auténtica mutación constitucional—, junto a las Cortes Generales —a las que corresponde representar al pueblo español en su conjunto, ex artículo 66.1—, en cada una de las diecisiete Comunidades en que se articula territorialmente el Estado español se ha establecido estatutariamente un órgano representativo propio. Órgano al que se reconoce la potestad legislativa, esto es, la facultad para dictar normas con el mismo valor, rango y fuerza de obligar que las leyes emanadas, en su respectivo ámbito de competencias.

Desde dichas premisas, sin entrar en el proceso de consolidación institucional de las Asambleas Legislativas de las distintas Comunidades Autónomas en el marco de un esquema de separación de poderes binario Legislativo-Ejecutivo²⁶, ni en la configuración de la fuerza de ley de las leyes emanadas de los respectivos Parlamentos au-

25 Sobre el particular, me remito a tres trabajos anteriores. *Vid.*, ARÉVALO GUTIÉRREZ: “Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional”, en la obra colectiva, dirigida por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *La Administración pública española*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, páginas 435 a 506; “Regionalización y conformación del Estado autonómico”, en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 8, junio 2003, páginas 19 a 116; y “El sistema interrelacional de las Administraciones territoriales”, en *Asamblea*, número 9, diciembre 2003, páginas 49 a 148.

Asimismo, en colaboración con Almudena Marazuela Bermejo, véase “Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas”, publicado como Lección Tercera del Capítulo II de la obra colectiva, dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz y Pablo García Mexía, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Montecorvo, S. A., Madrid, 2003, páginas 161 a 226. En fase de corrección de pruebas ha visto la luz un Especial Monográfico de Asamblea, en cuyo volumen I se publica mi colaboración “El modelo de la organización territorial del Estado en la Constitución Española; la oportunidad de su reformulación”. Septiembre 2006, páginas 203 a 231.

26 Al respecto, el “Estudio Preliminar: La consolidación de las Instituciones representativas de las Comunidades Autónomas”, de la obra *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, de Arévalo Gutiérrez; Marazuela Bermejo; y Ana Del Pino Carazo, editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001, páginas 27 a 83. Para el específico supuesto de la Asamblea de Madrid, *vid.* ARÉVALO GUTIÉRREZ: “La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento autonómico (1983-2002)”, en *Asamblea*, especial monográfico *La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento Autonómico*, 2003, páginas 413 a 521.

tonómicos²⁷, lo relevante, a los efectos del concreto tema que me ocupa, es constatar que: —de un lado, el Estado-poder o Estado-organización ha configurado, además de las Cortes Generales y en su respectivo ámbito territorial y competencial, instituciones representativas y legislativas propias de las Comunidades Autónomas, elegidas por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio. Estas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, junto a las atribuciones que les son inherentes en el marco de un sistema parlamentario de gobierno, desarrollan otras funciones, instrumentales pero necesarias para el adecuado cumplimiento de aquéllas, relativas a la configuración de su propia organización y a la gestión de su personal y patrimonio, a cuyo efecto gozan de autonomía funcional; y,

—de otro, el Estado-ordenamiento o Estado-derecho ha integrado nuevos tipos normativos en el esquema de las denominadas fuentes del Derecho. De éstos, emanados de las instituciones de autogobierno, ha de destacarse la figura de las normas con rango de ley aprobadas por Asambleas Legislativas regionales, cuyo parámetro de validez está determinado por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, instrumentos que perfilan su ámbito competencial y, consecuentemente, su respectiva libertad de configuración normativa.

IV.2 LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO CONFORMADO POR LA CONSTITUCIÓN: “PODERES ESTATUIDOS” VINCULADOS A LA CONSTITUCIÓN Y AL RESTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Las consideraciones que hasta aquí se han formulado me permiten entrar en el análisis de la específica posición institucional que corresponde a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el marco del Estado de Derecho conformado por la Constitución, respecto de la cual ha de afirmarse, anticipando lo que inmediatamente se concluirá, que coincide sustancialmente con la posición que corresponde a los restantes Poderes Públicos y, singularmente, a las Cortes Generales.

²⁷ Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: “La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, número 9, año 2000, páginas 61 a 113.

No otra cosa cabe colegir de su configuración constitucional y estatutaria, a tenor de la cual se presentan en el entramado de los Poderes Públicos como “Poderes Estatuidos”.

En efecto, si las Cortes Generales son el “pilar sobre el que se cimenta el régimen democrático y parlamentario hoy vigente en España” —conforme declaró la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1—, en cada Comunidad Autónoma —de acuerdo con lo afirmado singularmente por el propio Tribunal respecto de la Junta General del Principado de Asturias en su Sentencia 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3.A)—, “el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de sus representantes, fustel central del principio democrático consagrado en el art. 23.1 CE, es la Asamblea Legislativa, estatal o autonómica [...], como tal foro de debate y participación en la cosa pública”.

Cuestión distinta es que su organización y funcionamiento pueda articularse de modo diverso al que es propio de las Cortes Generales. Así es, las Cámaras regionales no se encuentran sometidas a las específicas prescripciones constitucionales que delimitan las reglas básicas de organización y funcionamiento del Congreso de los Diputados y del Senado. Así lo afirmó la, antes citada, STC 179/1989, en cuyo FJ 6 se declara: “[...] la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas viene encomendada por la Constitución al Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma [art. 147.1 y 2.c) CE]; y será pues el Estatuto de cada Comunidad el que, dentro del respeto a las previsiones constitucionales —como por ejemplo las contenidas en el art. 152 CE—, deba trazar las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y funcionamiento de la propia Cámara legislativa. Pero no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el art. 79.2 CE”.

Los Parlamentos autonómicos, en consecuencia, son el órgano representativo y legislativo de los respectivos territorios que han accedido al autogobierno. En dicha calidad, a partir de su institucionalización en el entramado de Poderes Públi-

cos, en cuanto poderes jurídicos, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento, en los términos concretados tanto por los respectivos Estatutos de Autonomía como por sus específicos Reglamentos parlamentarios —*ex* artículo 9.1 de la Constitución—.

Dicha sujeción determina que se encuentren condicionados en el ejercicio de su actividad por el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos —artículo 9.3—, sin perjuicio de que el propio Tribunal Constitucional ha precisado —STC 96/2002, de 25 de abril, antes detallada— que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas.

A mayor abundamiento, ha de tenerse en cuenta que, tanto en su actividad típica como en las funciones instrumentales que desarrollan, las Cámaras regionales están vinculadas por los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución, de aplicación directa, sin necesidad del intermedio de una ley —artículo 53.1—, quedando condicionada tanto la legislación positiva emanada de los mismos como su actuación por el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de la política social y económica consagrados en el Capítulo III del Título I de la Norma Fundamental —artículo 53.3—, de acuerdo con la función promocional que constitucionalmente les corresponde —artículo 9.2—.

Cuanto acaba de afirmarse fue sintéticamente expresado por la Sala Especial del Tribunal Supremo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el FJ 3º de su Auto de 20 de mayo de 2003, dictado en trámite de ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo que declaró la ilegalidad de los Partidos Políticos *Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrok* y *Batasuna*. En las inequívocas palabras de la Sala: “La autonomía organizativa de las Cámaras, indiscutible para este Tribunal, no puede sin embargo suponer frontera de clase alguna al Ordenamiento Jurídico, es decir, al Estado de Derecho. En un Estado de esta clase todos los poderes públicos son jurídicos, es decir, legitimados, y al mismo tiempo cons-

treñidos, por la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico, como con toda claridad indica el artículo 9.1 de nuestro Texto Constitucional; sin que puedan, por tanto, reconocerse áreas o terrenos inmunes a las normas jurídicas aprobadas por los legítimos representantes de los ciudadanos ni derogaciones singulares de sus determinaciones”.

V LA JURIDIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS: SU SOMETIMIENTO AL CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

V.1 LAS VÍAS DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Sobre la base de lo afirmado, circunscribiéndome a las Asambleas Legislativas de las Comunidades, necesario es destacar que la juridificación de su actividad ha determinado que, *hic et nunc*, estén sometidas tanto al control del Tribunal Constitucional como a la fiscalización de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La propia Constitución, al establecer los mecanismos específicos de control de las instituciones autonómicas, lo proclama en su artículo 153 en los siguientes términos:

«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.*
- b) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.».*

Sintetizando la *ratio* de esta concurrencia fiscalizadora, de forma certera y en relación con la Ley Fundamental de Bonn, afirmaba Bachof que “el control jurídico de los tribunales sobre el Legislativo: significa actualmente ni más ni menos que se ha entregado a los tribunales la responsabilidad última de cuidar y defender el orden constitucional de valores; aunque corresponde en esto un claro papel de guía al Tribunal Constitucional Federal, todos los tribunales tienen que desempeñar una importante función de colaboración”²⁸.

La jurisdicción constitucional y la jurisdicción contenciosa proyectan de este modo su ámbito fiscalizador sobre las instituciones parlamentarias de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que, no obstante la relevante función atribuida al orden contencioso, en puridad, ha de afirmarse que el Tribunal Constitucional es, en palabras de Arce Janáriz, “el juez natural del Parlamento, el juez ordinario predefinido por la ley para el Parlamento”²⁹.

Presupuesto lo anterior, a tenor de las prescripciones constitucionales y de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, las vías de control de la actividad de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas establecidas en nuestro vigente Derecho positivo son las seis siguientes:

1^a. El control de la constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.

Su disciplina la establecen los artículos 161.1.a), 162.1.a) y 163 de la Constitución, desarrollados por el Título II, “*De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad*”, artículos 27 a 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que regulan el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales.

2^a. El recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución.

²⁸ Cfr., BACHOF: *Jueces y Constitución*, op. cit., página 42.

²⁹ Cfr., *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, op. cit., página 52.

Así lo disponen los artículos 161.1.b) y 162.1.b) del Texto Constitucional, desarrollados, respecto de sus supuestos y formas, por el Título III, “*Del recurso de amparo constitucional*”, artículos 41 a 58 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3^a. Los conflictos constitucionales de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

Estos conflictos, previstos por el artículo 161.1.c) de la Constitución, se regulan en el artículo 59.1 y en el Capítulo II del Título IV, artículos 60 a 72 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4^a. Los conflictos en defensa de la autonomía local que puedan plantearse contra las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

A tenor de la cláusula del artículo 161.1.d) de la Constitución y del artículo 59.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, su regulación se contiene en el vigente Capítulo IV del Título IV de la propia Ley, artículos 75.bis a 75.quinque.

5^a. La vía impugnatoria atribuida al Gobierno de la Nación por el artículo 161.2 de la Constitución.

Su objeto lo constituyen las disposiciones y resoluciones, sin fuerza de ley, adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, determinando la impugnación la suspensión automática de la disposición o resolución recurrida, si bien el Tribunal deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses. Su régimen procesal se contiene en el Título V, artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

6^a. El control contencioso-administrativo de la actividad doméstica, interna o materialmente administrativa de las Cámaras.

Esta competencia del orden contencioso responde a la ampliación funcional de su tradicional cláusula general subjetiva de jurisdicción, proclamada expresamente por su vigente normativa reguladora, la citada Ley 29/1998, de 13 de julio —artículo 1.3.a)—.

Así relacionadas, al concreto análisis de las indicadas vías de control de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se dedican los sucesivos apartados ³⁰.

No obstante, antes de proceder a su análisis, ha de tenerse presente que, si bien no constituye objeto específico de este estudio el supuesto de las Cortes Generales, a las mismas son aplicables *mutatis mutandi* las consideraciones realizadas. Cabe matizar en este caso, además, que su actividad está sometida al procedimiento “*De los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*”, disciplinado en el Capítulo III del Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, artículos 73 a 75 ³¹.

Ha de advertirse, por último, que, por razones de extensión, la consideración de las específicas vías de control referidas se realiza, en lo que sigue, de forma sincrética, limitándome a destacar sus rasgos configuradores y, en su caso, las líneas jurisprudenciales eventualmente afirmadas en materia parlamentaria, con especial atención a los pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de realizar en relación con la actividad de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ³².

30 Los numerosos trabajos que han visto la luz respecto de las referidas vías de control, conformados por estudios y artículos de Revista, son, por lo general, de extraordinaria calidad. Sin poder detenerme aquí en su relación, del extenso elenco me limito a destacar las siguientes tres obras de conjunto: Francesc Pau i Vall (Coordinador): *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi Editorial, Barcelona, 1997; LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: “Derecho Parlamentario y Tribunal Constitucional. Un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1986)”, Editorial Comares, Granada, 1998; y MARÍA JOSÉ ALONSO MAS: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

Respecto del específico supuesto de la Asamblea de Madrid, véanse las colaboraciones incluidas en la Parte II del número Especial Monográfico «La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia», publicado en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, *op. cit.*

31 Este mecanismo ha sido incoado ante el Tribunal Constitucional tan sólo en dos ocasiones. El primero de estos conflictos fue planteado por el Consejo General del Poder Judicial, como consecuencia de la inclusión en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, vía enmienda, de un nuevo sistema de elección para los vocales del Consejo, resolviéndose por la celebrísima Sentencia 45/1986, de 17 de abril. El segundo procedimiento se abrió con motivo de la impugnación por el Gobierno de la Nación de un acuerdo de la Mesa del Senado que resolvió la inadmisión a trámite de la declaración de urgencia en la tramitación de un Proyecto de Ley, cerrándose con la Sentencia del Tribunal Constitucional 234/2000, de 3 de octubre.

32 A este respecto, ha de destacarse el, ya reiterado, Prontuario elaborado por Arce Janáriz: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, páginas 123 a 375. Un trabajo de excepcional utilidad, propio de su autor, en el que se disecciona la doctrina constitucional, sistematizada en seis grandes apartados: I. “La posición institucional del Parlamento y su ordenamiento regulador”; II. “La composición del Parlamento”; III. “Órganos”; IV. “Funcionamiento”; V. “Funciones”; y VI. “Control jurisdiccional: aspectos procesales”.

V.2 EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y DISPOSICIONES NORMATIVAS CON VALOR DE LEY EMANADAS DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

V.2.A) EL ABANDONO CONSUMADO DE LA CREENCIA EN LA OMNIPOTENCIA DEL LEGISLADOR: ACICATE DEL DESARROLLO DEL DERECHO PARLAMENTARIO

La primera vía de control establecida en nuestro vigente Derecho positivo tiene por objeto el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley emanadas de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Dicho control, a tenor de los términos establecidos por los artículos 161.1.a), 162.1.a) y 163 de la Norma Fundamental, está reservado al Tribunal Constitucional. El desarrollo de las prescripciones constitucionales se ha efectuado en el Título II de su Ley Orgánica, “*De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad*”, artículos 27 a 40, articulándose por una doble vía: el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales.

Interesa subrayar que la decidida afirmación de los dos procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en nuestro vigente ordenamiento es una expresión inequívoca del Estado constitucional de Derecho, con el consecuente abandono consumado de la creencia liberal en la omnipotencia del Legislador.

Sentado lo anterior, resulta ineludible precisar aquí, al objeto de aprehender el marco general de las vías de control establecidas, cuál es su ámbito de fiscalización, a lo que se dedican los siguientes subepígrafes.

Además, no puedo resistirme a destacar el notable papel que la articulación del control de constitucionalidad de las normas con rango de ley de las Asambleas Legislativas ha desempeñado en la configuración de nuestro Derecho parlamentario. Así es, sin incurrir en exageración alguna, puede afirmarse que, al igual que la entrada en vigor de la “vieja” Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 fue

De imprescindible consulta resultan, asimismo, dos trabajos de MANUEL PULIDO QUECEDO: *La Constitución Española. Con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 4ª edición, Editorial Aranzadi, S. A., Navarra, 2005; y *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Anotada con Jurisprudencia*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1995.

el acicate que determinó la construcción de la dogmática jurídica del Derecho administrativo en nuestro país, la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha sido el detonante del desarrollo del Derecho parlamentario en España, a rebufo de la fiscalización realizada por el Intérprete Supremo de la Constitución de la actividad tanto de las Cortes Generales como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

V.2.B) EL ÁMBITO DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

V.2.B).i *El control se extiende a las normas con valor de ley: las leyes autonómicas y los Reglamentos parlamentarios*

El ámbito del control de constitucionalidad tiene por objeto principal las leyes y, singularmente, las leyes aprobadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

A este respecto resulta oportuno concretar dos extremos, relativos a la legitimación para interponer el recurso y al instrumento oficial en el que, a efectos del cómputo de los plazos de interposición, deben publicarse las normas.

Respecto de la legitimación, ha de recordarse, de un lado y en los términos de los artículos 162.1.a) de la Constitución y 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que en los Diputados y Senadores, miembros de las Cortes Generales, concurre la relación sujeto–objeto que legitima la impugnación de las leyes autonómicas. Así lo confirman, por todas, las SSTC 86/1982, de 23 de diciembre, y 17/1990, de 7 de febrero. Esta última resolución, en su FJ 1, declara la existencia en la referida impugnación de un interés público objetivo en que el Tribunal Constitucional desarrolle su función de garantizar la supremacía de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la ley impugnada. De otro y de *lege data*, que los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y sus órganos ejecutivos carecen de dicha legitimación para impugnar las leyes de sus propias Comunidades —STC 17/1990, FJ 1—.

En relación con los instrumentos oficiales de publicación de las leyes, la STC 179/1989, de 2 de noviembre, y el Auto 579/1989, de 28 de noviembre, como con-

secuencia de la alteración en el sistema tradicional de publicación de las normas jurídicas determinado por la estructura del Estado prevista en la Constitución, sentaron que la edición en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma* asume la condición de publicidad formal, a efectos de la entrada en vigor de las leyes aprobadas. La “segunda” edición del texto legal en el *Boletín Oficial del Estado* refuerza su publicidad material y tiene unos efectos simplemente instrumentales. La eficacia de las normas legislativas, por tanto, se produce desde su inserción en el diario oficial de la Comunidad, que satisface las exigencias del principio constitucional de publicidad impuesto por el artículo 9.3. Dicho con otras palabras, los boletines autonómicos son los que marcan el punto de partida de todos los efectos jurídicos y, en concreto, los que han de tenerse en cuenta para el cómputo de los plazos de impugnación de una ley regional, pues delimitan el *dies a quo*.

Junto a las leyes, *stricto sensu*, el ámbito de fiscalización, conforme concreta el artículo 27.2 de la Ley Orgánica 2/1979, en sus letras *d)*, *e)* y *f)*, se extiende a cualesquiera otros actos y disposiciones normativas con fuerza de ley emanados del Parlamento.

De tal modo que, en el elenco de los productos normativos que pueden ser objeto de declaración de inconstitucionalidad han de incluirse sus respectivos Reglamentos parlamentarios, a partir de la reserva material y formal operada respecto de las Cortes Generales por el artículo 72.1 de la Constitución, lo que determina su directa vinculación a la misma y, por ende, su carácter de norma primaria incardinada en el Texto Constitucional —STC 101/1983, de 22 de noviembre, FJ 3.A— que goza del valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley —STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 2—.

Así lo declaró la STC 108/1986, de 29 de julio, cuyo FJ 24 afirma: “[...] sin entrar en los problemas que plantea su naturaleza jurídica, está generalmente admitido que la calificación de «reglamentos» que se les da en España y otros países no supone una parificación con los reglamentos dictados por el Gobierno, como lo muestra que son normas no sometidas al control de los Tribunales ordinarios, y sí, en cambio, al del Tribunal Constitucional [art. 27.2.d) y f) de la LOTC]”.

Doctrina que, ocioso resulta precisarlo, es igualmente aplicable a los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, conforme se colige de la STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 5, donde se reconoce que su naturaleza es de mayor relevancia y

alcance que la de un Reglamento interno, lo que justifica su inclusión en el artículo 27.2.f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

No puede cerrarse este apartado sin recordar que estos Reglamentos se insertan en el *Boletín Oficial* del correspondiente Parlamento. Sin embargo, dicha publicación no es idónea para surtir efectos. De tal modo que, en los términos reiterados desde la citada STC 179/1989, FJ 4, elemento necesario de la norma o condición para su eficacia es su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma*, única que satisface las exigencias del artículo 9.3 de la Constitución.

V.2.B).ii.*La matizada asimilación de las Resoluciones de la Presidencia al Reglamento como objeto de declaración de inconstitucionalidad*

Por la apuntada razón, el Tribunal, aplicando el principio *pro actione* y la exigencia institucional de arbitrar y defender un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías, afirmó tempranamente la viabilidad de la impugnación por esta vía de otras normas internas. Normas que, por ende y a efectos de su revisión plena, resultaron asimiladas al Reglamento como objeto de declaración de inconstitucionalidad.

En concreto, esta interpretación extensiva fue asumida por el Alto Tribunal respecto de las Resoluciones de la Presidencia de la Cámara mediante las que se introduzca no una regulación singular o de excepción respecto de un caso concreto y único, sino, como innovación normativa, una regla general que se aplique en el futuro a todos los casos similares, insertándose por ello en el ordenamiento jurídico parlamentario.

Así lo declaró la STC 118/1988, de 20 de junio, dictada por la Sala Primera en el recurso de amparo 351/1987, pronunciamiento en el que, por su relevancia, he de detenerme.

La misma concluyó, en su FJ 3, respecto de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas, que no era una decisión o acto de carácter singular, susceptible de recurso de amparo a efectos del artículo 42 de la Ley Orgánica, sino, por su contenido, “una disposición de carácter general, que se integra de modo permanente en el ordenamiento

parlamentario y que es susceptible de una pluralidad de actos de aplicación singular, por lo que no se agota con su cumplimiento. Por todas estas razones, no se puede negar que la resolución recurrida es una norma jurídica, y no un acto —siquiera general— de aplicación”.

A *coherencia*, el referido FJ 3 la asimiló al Reglamento parlamentario a efectos de impugnación. De su contenido me limito a reproducir sus dos últimos párrafos: “Una interpretación estricta y formal del art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional podría llevar a entender que sólo serían susceptibles de recurso de inconstitucionalidad los «Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales», aprobados por la mayoría absoluta de las mismas (art. 72.1 de la Constitución), y que sólo éstos quedarían excluidos del amparo del citado art. 42. Sin embargo, este Tribunal ha llevado a cabo una interpretación más amplia, de carácter sustancial o finalista, que permite incluir también en el concepto a que se refiere el art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (y correlativamente excluir del art. 42 de dicha Ley) disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria, que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara por lo que, sólo como parte del mismo, podrían considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente establecido para los Reglamentos parlamentarios. Así, por ATC 183/1984, de 21 de marzo, se declaró la inadmisión del recurso en un caso de impugnación de una Resolución del Presidente del Senado, oída la Junta de Portavoces y previo Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Reglamento, estimando que se trataba de normas y disposiciones excluidas del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por su parte el ATC 244/1986, de 12 de marzo, ha declarado la incompetencia del Tribunal en un recurso de amparo, sosteniendo que «las Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea de Madrid que se recurren son disposiciones de carácter general, susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular, que integran el ordenamiento reglamentario de la Asamblea, en cuanto que suplen las lagunas de éste. En tal sentido, constituyen normas con valor de Ley, que [...] pueden ser objeto de un control de constitucionalidad a través de los procedimientos establecidos al efecto por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Sin embargo, y sin perjuicio de que quienes invoquen un derecho o interés legítimo puedan impugnar los actos de aplicación de la norma legal e indirectamente, poner en cuestión su validez, que puede

ser declarada a través del procedimiento previsto en el art. 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, lo que ni ésta ni la Constitución permiten es un ataque directo de los ciudadanos a dichas normas».”.

El alcance de la asimilación de las Resoluciones de la Presidencia al Reglamento, oportuno es insistir en ello, lo era exclusivamente a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad.

Así lo precisó la STC, del Pleno, 119/1990, de 21 de junio, por la que se resolvió el recurso de amparo 507/1990. En su FJ 5, en efecto, se declara: “Aunque en nuestra STC 118/1988, fundamento jurídico 4.º (en donde se citan otras decisiones del mismo sentido) hemos considerado que las normas dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados en uso de la facultad que le confiere el art. 32.2 del Reglamento se integran en éste y adquieren así el mismo valor que el resto de su contenido, es evidente que esta equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, que es el único que en la mencionada Sentencia se tomaba en consideración, no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos. La aprobación y reforma de los Reglamentos parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el art. 72.1 de la Constitución que impone para una y otra, incluso, la exigencia suplementaria de la mayoría absoluta, y este mandato es difícilmente compatible con esa equiparación total. Por esto, y como también señalamos en la última de las Sentencias citadas (STC 118/1988), la facultad presidencial de la que ahora nos preocupamos sólo es admisible (y en consecuencia, las normas que de ellas resultan sólo son constitucionalmente válidas) cuando se la utilice para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones.”.

En esta línea de matización de las facultades presidenciales de interpretación del Reglamento, y a partir de la inmediatamente citada, la posterior STC 44/1995, de 13 de febrero, al resolver su Sala Primera, estimándolo, un recurso de amparo —el número 1.623/1994— promovido contra Normas de la Mesa del Parlamento de Cataluña sobre el Grupo Mixto, aquilata *de futuro* que el cauce para la impugnación de las resoluciones intraparlamentarias es el recurso de amparo, quedando preservado el recurso de inconstitucionalidad para el control de los Reglamentos parlamentarios.

A tenor de la referida resolución, en su FJ 2: “[...] 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, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal.”.

Esta doctrina se consolidó, finalmente, con ocasión de la impugnación de la Resolución conjunta de los Presidentes del Congreso y del Senado por la que se establecieron Normas Reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales. La STC, de la Sala Primera, 121/1997, de 1 de julio, que resolvió el recurso, contiene, además, un pronunciamiento relevante en su inciso final: “Por lo demás, tampoco puede aducirse como elemento impeditivo de la acción de amparo el hecho de que el precepto impugnado sea reproducción o remita expresamente a lo dispuesto en una norma con valor de ley. De tal circunstancia, en efecto, no se deriva ningún límite a nuestro enjuiciamiento, sino tan sólo la obligación, en la hipótesis de estimarse la demanda, de elevar al Pleno cuestión de inconstitucionalidad en relación con la norma legal considerada lesiva de derechos o libertades fundamentales (art. 55.2 LOTC).”.

V.2.B).iii *La exclusión de las normas interpretativas y supletorias carentes de valor de ley, así como de los usos y precedentes parlamentarios*

La inclusión de los *interna corporis acta*, y sólo de ellos, en el ámbito del control de constitucionalidad, en los términos que acaban de reproducirse, fue afirmada lapidariamente por el Intérprete Supremo de la Constitución en la STC 44/1995, de 13 de febrero, que sentó la doctrina de que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor de las letras d) y f) del artículo 27.2 de la Ley Orgánica 2/1979.

En consecuencia, de acuerdo con la propia STC y la doctrina constitucional referida al considerar las Resoluciones de la Presidencia, en orden a la mejor salvaguarda de la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, la impugnación de las normas interpretativas y supletorias carentes de fuerza de ley ha de canalizarse a través del recuso de amparo, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible su fiscalización constitucional por el Alto Tribunal.

Obvio resulta que tampoco son susceptibles de impugnación por los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad los usos y precedentes, consustanciales al Derecho parlamentario, por cuanto no generan normas con rango de ley —en los términos afirmados por el Tribunal Constitucional; por todas, las citadas SSTC 119/1990, FJ 4, y 44/1995, FJ 3— y están subordinados al Reglamento parlamentario —SSTC 177/2002, FJ 7, y 208/2003, FJ 8—. Su infracción, consecuentemente, sólo es constitucionalmente relevante “si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso al cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta”, conforme declara la STC 64/2002, de 11 de marzo, en su FJ 7, recogiendo una línea jurisprudencial sólidamente asentada: SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; 119/1990, de 21 de junio, FJ 3; 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 3; o 207/2001, de 23 de abril, FJ 2.

V.2.C) EL SINGULAR SUPUESTO DEL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS CÁMARAS

V.2.C).i *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales, norma primaria con fuerza de ley —en su vertiente pasiva— directamente incardinada y vinculada a la Constitución*

Consideración especial merece el singular supuesto del Estatuto del Personal de las Cámaras.

Al respecto, lo primero que ha de destacarse es la sustancial diferencia que existe entre el régimen propio de las Cortes Generales y el que corresponde a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En efecto, el Texto Constitucional, en su artículo 72.1, determina que:

«Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.».

El reproducido precepto fue interpretado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 139/1988, de 8 de julio —por la que la Sala Primera resolvió, desestimándolo, el recurso de amparo 404/1987, interpuesto por un funcionario de las Cortes Generales contra un Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado por el que se modificó el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, así como contra la Sentencia de inadmisibilidad, por falta de jurisdicción, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo—.

En su FJ 2, el Tribunal se manifiesta en el sentido de afirmar que “la Constitución, en su art. 72.1, establece una reserva formal y material a favor del "Estatuto del Personal de las Cortes Generales", de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria —o acto normativo primario— que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así, pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo.”.

Presupuesta su fuerza de ley, la cuestión radica en determinar la vía de control de sus prescripciones, toda vez que el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no procede a relacionarlo expresamente entre las normas susceptibles de ser impugnadas a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad.

La cuestión se planteó en la referida STC 139/1988, la cual, después de afirmar lo anteriormente significado, procede a afirmar la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, incluyendo el Estatuto de Personal de las Cortes Generales entre

las disposiciones susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, sobre la base de la siguiente argumentación: “Bastaría, en este momento, a los efectos que interesan, con esta sencilla constatación para afirmar que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (y, en principio, también el Acuerdo modificadorio que ahora se impugna) no es equiparable en manera alguna a las normas reglamentarias, ya que, a diferencia de éstas, aquél no se halla subordinado a la Ley, sino directamente incardinado y vinculado a la Constitución. No se trata, en efecto, de una "disposición de categoría inferior a la Ley", sino, antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de una fuerza de Ley y que, asimismo, por proceder del Poder Legislativo, posee valor de Ley. Pero puede añadirse también, no obstante, que en nada empece tal conclusión el hecho de que el art. 27.2 de la LOTC no mencione expresamente al Estatuto del Personal de las Cortes, dado que, con cobertura en el art. 161.1.d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también los "actos del Estado con fuerza de ley" [art. 27.2.b) de la LOTC]; categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto del Personal de las Cortes Generales obviándose de este modo la aparente "laguna" de la LOTC) y, en su caso, la interpretación un tanto forzada del apartado d) del mismo art. 27.2 que en ocasiones se ha tratado de mantener. La Constitución, dada la reserva formal y material que a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establece (art. 72.1), da plena cobertura a la calificación de dicha norma, y de los acuerdos que la modifiquen, como disposición con valor y fuerza de Ley no susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de inconstitucionalidad, dejando a salvo, claro es, los casos en que medie una cuestión de inconstitucionalidad o se llegue a plantear una autocuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.2 de la LOTC”.

En síntesis, la lógica consecuencia de que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales esté directamente incardinado y vinculado a la Constitución es que su juez natural lo es el Tribunal Constitucional, no siendo susceptible de ser considerado un acto doméstico sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así lo ha entendido el propio Tribunal Supremo, cuya Sala de lo Contencioso-administrativo ha desestimado, por falta de jurisdicción, la impetración de la tutela judicial respecto de las referidas disposiciones parlamentarias, tanto con carácter previo al pronunciamiento del Tribunal Constitucional —Sentencia de 6 de

octubre de 1987— como con posterioridad al mismo —Sentencia de 5 de febrero de 2002—.

V.2.C).ii *El Estatuto del Personal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*

La conclusión predicable del Estatuto del Personal de las Cortes Generales no es susceptible de ser aplicada, *ad integrum*, a las disposiciones reguladoras del personal de las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Obvio resulta que, al igual que las Cortes Generales, los Parlamentos autonómicos ejercen sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales, lo que comporta que la naturaleza de la relación que vincula al personal con las respectivas Cámaras en que prestan sus servicios es de carácter estatutario, como es propio del régimen de la función pública, sin perjuicio de la prestación de determinados servicios en régimen laboral.

Ahora bien, esta autonomía administrativa no goza de idéntico reconocimiento expreso en la Norma Suprema para las instituciones autonómicas. Tampoco los Estatutos de Autonomía han consagrado, de forma unánime, esta prerrogativa de las Cámaras, razón por la cual ha de interpretarse su reconocimiento implícito, es decir, entendiendo que las Cámaras, con base en su autonomía reglamentaria, pueden disciplinar sobre su personal desarrollando una actividad materialmente administrativa.

Así lo han entendido los diferentes reglamentos parlamentarios³³, lo que comporta que nos encontramos ante normas sin fuerza de ley, cuya fiscalización, consecuentemente, es competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

No otra cosa cabe colegir del tenor del artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en virtud del cual:

«Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de

³³ Respecto de la Asamblea de Madrid ha de estar a lo dispuesto en los artículos 84 a 88 del vigente Reglamento de la Cámara.

Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con:

c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.».

Dicha prescripción, por lo demás, se ha visto cumplimentada con lo dispuesto por los artículos 1.3.c) y 10.c) de la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La cuestión, empero, no ha dejado de ser polémica, habiendo pretendido las Cámaras autonómicas, en algunos supuestos, excluir su actuación del control jurisdiccional. Dos son, sin lugar a dudas, los casos que, por su proyección, han de destacarse.

En primer lugar, en relación con el Parlamento de Navarra, el proceso abierto con ocasión de la impugnación en sede contenciosa de un Acuerdo de su Mesa por el que se procedió a la modificación de determinados preceptos del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior. Frente al referido Acuerdo, en efecto, se interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala competente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que procedió a su desestimación, así como a la del ulterior recurso de súplica planteado contra la misma. El asunto se elevó al Tribunal Supremo en apelación, resolviendo la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1988 procedió a la estimación del recurso interpuesto contra el Auto de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que había desestimado el recurso de súplica sobre falta de jurisdicción para conocer del originario recurso planteado contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra. El Tribunal, presupuesto que la equiparación del tratamiento de las leyes autonómicas con los Reglamentos parlamentarios descansa en el tratamiento unitario que, a efectos de la declaración de inconstitucionalidad, hace el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, afirma que “No es éste el caso del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Na-

varra de 27 de diciembre de 1983 ni del Acuerdo recurrido de 17 de octubre de 1985, por el que se modificó el artículo 57 del expresado Estatuto —posteriormente derogado y sustituido por el de 10 de enero de 1986 y modificado el 16 de octubre del mismo año—, pues en estos casos la aprobación fue dispensada por un órgano rector de la Cámara, la Mesa del Parlamento, y no por el Pleno o alguna de sus Comisiones, que traducen el funcionamiento de la Cámara y en los que reside, por tanto, la potestad legislativa (art. 17.1 de la LORAFNA en relación con el art. 154 del vigente Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 12 de junio de 1985)”. Afirmado lo anterior, en coherencia con la interpretación efectuada implícitamente por el propio Legislador en el artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el mismo sentido que, ulteriormente, determinó el pronunciamiento, de fecha 10 de octubre de 1989, de la Sección Segunda de la propia Sala del Tribunal Supremo, el Fundamento 3º del Auto de 26 de enero de 1988 declara que: “De lo que se ha expuesto puede inferirse que no compartimos la solución a que ha llegado el Tribunal a quo al dictar el auto apelado. Si a la disposición recurrida no puede atribuirse fuerza de ley sino categoría inferior a ésta, o sea, rango reglamentario, al haber sido aprobada por un órgano carente de potestad legislativa [...], no parece que pueda sus- traerse a este orden jurisdiccional el conocimiento del recurso que dio lugar al plantea- miento del incidente en que ahora nos encontramos al venirle atribuido su conocimien- to por el artículo 1º de su Ley reguladora, interpretado a la luz de los artículos 106.1 y 153.c) de la Constitución.”.

De otra parte, ha de destacarse la peculiar dinámica determinada por un Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid por el que se procedió a la modificación de un artículo de su Estatuto del Personal, al cual pretendió dar cobertura el Pleno de la propia Cáma- ra, en orden a excluir su control jurisdiccional, proclamando en el Reglamento parla- mentario, vía Disposición Transitoria, la naturaleza legal del Estatuto del Personal, como parte integrante del propio Reglamento, con su mismo valor, fuerza y rango.

Afortunadamente, el Estado de Derecho se impuso, procediendo la Sección Sépti- ma de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a proclamar la plena justiciabilidad de la referida modificación estatutaria, no obstante la ingeniosa maniobra tendente a su cobertura legal. Son dos los pro- nunciamientos del Tribunal Superior de Justicia al respecto: la Sentencia de 14 de septiembre de 1999 y la Sentencia de 22 de septiembre de 1999.

En virtud del Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia de 14 de septiembre de 1999, más detallada en sus términos y de especial relevancia por la doctrina que se afirma, se declara, en primer lugar, la justiciabilidad en sede contenciosa de la modificación del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid en cuanto se refiere a materia de personal: “El artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuyó a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento, en única instancia, de los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas y de sus Comisionados, en materia de personal y actos de administración. El objeto de este recurso contencioso-administrativo está constituido por el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 18 de mayo de 1995, por el que se aprobó la modificación del artículo 17 del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid de 6 de septiembre de 1988, y por la Resolución del Presidente de la Asamblea de la Comunidad de Madrid de 5 de junio de 1995 por la que se nombró a don [...] funcionario de la Asamblea de Madrid. No cabe duda que estamos en presencia de una disposición y un acto, ambos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad de Madrid y que se refiere a materia de personal, por lo que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tiene la jurisdicción para conocer del recurso formulado.”.

Sentado lo anterior, el Tribunal abordó la cuestión de la pretendida “legalización *ex post*” del Estatuto del Personal, concluyendo lo que sigue. La cita es larga, pero concluyente, por lo que procedo a su reproducción literal:

“El hecho de que el Pleno de la Asamblea de Madrid aprobara en su sesión de 30 de enero de 1997, el nuevo Reglamento de la Asamblea de Madrid, y que en su Disposición Transitoria Tercera se señalara que “Hasta la aprobación por el Pleno del Estatuto de la Asamblea de Madrid a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, el régimen jurídico del personal al servicio de la Cámara será el establecido en el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, aprobado mediante Acuerdo de la Mesa de 6 de septiembre de 1988, y reformado por el Acuerdo de la Mesa de 10 de junio de 1991 y 18 de mayo de 1995, considerándose en cuanto tal y a dichos efectos ratificado y vigente como parte integrante de este Reglamento con su mismo valor, fuerza y rango”, no sustrae el asunto del enjuiciamiento de la jurisdicción contencioso-ad-

ministrativa. Y decimos que no sustrae el asunto del enjuiciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, por los siguientes motivos:

- El objeto de impugnación de este recurso es el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 18 de mayo de 1995, por el que se aprobó la modificación del artículo 17 del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid de 6 de septiembre de 1988, y la Resolución del Presidente de la Asamblea de la Comunidad de Madrid de 5 de junio de 1995 por la que se nombró a don [...] funcionario de la Asamblea de Madrid, ningún pronunciamiento efectuará la Sala sobre el Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno en su sesión de 30 de enero de 1997.
- El citado Reglamento entró en vigor al día siguiente de su publicación en el *BOCM* (según su propia Disposición Adicional Segunda) esto es el día 13 de febrero de 1997, y sólo a partir de ese día el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid tiene valor, fuerza y rango de ley, ya que la propia norma no estableció su eficacia retroactiva; y la interposición del recurso contencioso-administrativo produce la congelación en el tiempo de la situación jurídica que va a analizar la Sala. No obstante, la maniobra para sustraer la controversia del control judicial puede calificarse de ingeniosa”.

Por lo demás, no me detendré aquí en la específica fiscalización de la actividad materialmente administrativa y de la función pública parlamentaria, sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

V.2.D) EL CONTROL DE LOS ACTOS DE TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO POR INOBSERVANCIA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS: VICIOS IN PROCEDENDO

Se ha afirmado que sólo las normas con valor y fuerza de ley constituyen objeto propio de los procedimientos de inconstitucionalidad.

Pues bien, a semejanza de lo que en el ámbito administrativo sucede con los actos de trámite o actos-procedimiento, la cuestión que se plantea es cuál el régimen de impug-

nación al que están sometidos los distintos actos que las Asambleas Legislativas realizan durante el iter legis, en orden a la formación de su voluntad legislativa.

Al respecto ha de sostenerse que, en nuestro vigente ordenamiento, tanto el recurso como la cuestión de inconstitucionalidad son procedimientos a través de los cuales puede procederse a la impugnación ante el Tribunal de los actos parlamentarios carentes de valor de ley producidos durante la tramitación de un procedimiento legislativo.

De acuerdo con dichos procedimientos, en efecto, pueden cuestionarse los eventuales “vicios *in procedendo*” que hubieran podido producirse durante la tramitación de una ley, por infracción de los Reglamentos parlamentarios, que gozan de la condición de norma habilitante para establecer requisitos materiales para la tramitación de las iniciativas legislativa —STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3.B—.

En palabras del Tribunal Constitucional, FJ 1.A) de la Sentencia 99/1987, de 11 de junio —en criterio luego reiterado; así las SSTC 57/1989, de 3 de febrero, FJ 2.c), y 97/2002, de 25 de abril, FJ 2—, “Aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos parlamentarios entre las normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”.

Ahora bien, dicha conclusión no debe interpretarse en el sentido de que los Reglamentos parlamentarios se integren como normas de conjunto en el bloque de la constitucionalidad. Así lo precisó la STC 36/1990, de 1 de marzo, en cuyo FJ 2 se precisa que “[...]; por consiguiente, no es correcto incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios, como parece creer la recurrente, en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 de la CE (ATC 23/1986, entre otros)”.

De la meritada doctrina constitucional se colige, *a contrario*, que los vicios *in procedendo* no implican, de forma automática, la vulneración de derechos susceptible de ser

preservados por la vía del amparo constitucional, si se respetan las libertades y derechos fundamentales. En esta línea se pronunció el propio Tribunal en su Auto 659/1987, FJ 2, inadmitiendo a trámite un recurso de amparo contra la no toma en consideración de una proposición de ley en el Congreso de los Diputados: “[...] en lo que se refiere al proceso de elaboración de las Leyes, se trate de la fase de que se trate, la intervención del Tribunal Constitucional no es posible, en tanto que se respeten los derechos de participación política de los Diputados y grupos parlamentarios”. Asimismo, la citada STC 36/1990, concluye que “[...] no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional”.

El presupuesto condicionante para la impugnación de estos actos de trámite es que se haya cerrado el procedimiento de *nomogénesis* con la aprobación definitiva de la norma cuyo *iter legis* se cuestiona. Recuérdese, en este sentido, el Auto del Tribunal Constitucional 135/2004, por el que el Tribunal inadmitió a trámite la impugnación promovida por el Gobierno de la Nación contra el Acuerdo del Gobierno Vasco por el que se aprueba y remite al Parlamento autonómico la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, así como contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por la que se admite a trámite la Propuesta. Su FJ 7 resuelve que: “[...] los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo carecen de toda relevancia *ad extra* en tanto éste no concluya con la aprobación de la ley que lo culmine, y, precisamente porque entre tanto sus efectos jurídicos se contraen estrictamente al procedimiento parlamentario y a los sujetos legitimados a participar en el mismo, puedan constituir objeto idóneo de un recurso de amparo, a fin de preservar el derecho fundamental de participación de aquellos sujetos, y no del proceso impugnatorio del Título V de la LOTC”.

En consecuencia, cabe afirmar que los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad constituyen una auténtica garantía de la efectiva observancia de las reglas del procedimiento legislativo determinadas por los Reglamentos parlamentarios, siempre que los actos de trámite pudieran comportar vicios con relevancia jurídica *ad extra*. De este modo, pueden someterse al enjuiciamiento del Tribunal los actos de trámite del procedimiento legislativo una vez concluido, con independencia de que, sin tener que esperar a la finalización del *iter legis*, conforme declaró la STC 23/1990, de 15 de febrero, pueda acudir a la vía del recurso de amparo. Ahora bien, el alcance

del fallo estimatorio en el supuesto del recurso y de la cuestión será completamente diferente respecto de la eventual estimación de un amparo, puesto que solamente en el primer caso se producirá la anulación de la ley por vicio *in procedendo*.

V.3 EL RECURSO DE AMPARO POR VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 53.2 DE LA CONSTITUCIÓN

El recurso de amparo, por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución, tiende a preservar la tutela de los derechos fundamentales, especialmente los de naturaleza política cuya titularidad ostentan los miembros de las Cámaras, en cuanto —en palabras de la STC 208/2003, FJ 4— conforman el *ius in officium*, “ya que en tal supuesto "resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, F. 6; 181/1989, de 3 de noviembre, F. 4; 205/1990, de 13 de diciembre, F. 4; 177/2002, de 14 de octubre, F. 3)”.’

La garantía constitucional se canaliza, conforme disponen los artículos 161.1.b) y 162.1.b) de la Constitución, en los casos y formas establecidos por el Título III, “*Del recurso de amparo constitucional*”, artículos 41 a 58, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Su consideración ha sido objeto de un cuidadoso estudio por Del Pino Carazo³⁴, al que me remito, limitándome, en lo que sigue, a destacar las notas esenciales de esta vía de control, derivadas del análisis de la jurisprudencia constitucional.

Respecto de la misma, han de traerse a colación las más recientes SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre —recaídas, estimándolos, en los recursos de amparo números 3795 y 3811/2003, respectivamente, interpuestos contra el Acuerdo del Parlamento de Galicia de disolución anticipada de la Comisión no Permanente de Investi-

³⁴ *Vid.*, DEL PINO CARAZO: “El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de Jurisprudencia constitucional”, en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 3, junio 2000, páginas 85 a 123. De la propia autora, “La contribución de la Asamblea de Madrid en los recursos de amparo en materia parlamentaria”, Especial Monográfico, ya citado, «La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia», páginas 395 a 428. En el mismo monográfico se incluye el trabajo de Esther De Alba Bastarachea: “La defensa de las prerrogativas de los Diputados de la Asamblea de Madrid”, páginas 567 a 583. Inexcusable resulta, asimismo, remitir al estudio general de GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES: “El Recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional: comentarios al Título III de la LOTC”, Marcial Pons, Madrid, 1994, cuya consulta es de extraordinaria utilidad.

gación de la catástrofe del petrolero “Prestige”—, 301/2005, de 21 de noviembre —que resolvió, estimándolo parcialmente, el amparo número 7158/2003, interpuesto contra la Resolución del Presidente del Parlamento Vasco adoptada al término de una sesión plenaria de sanción al recurrente con la inmediata expulsión de la Cámara y la prohibición de asistencia a las siguientes dos sesiones—, 78/2006, de 13 de marzo —por el que se estima el amparo interpuesto por D. Antonio Sanz Cabello contra Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía de inadmisión a trámite de proposiciones no de ley— y 129/2006, de 24 de abril —por la que se desestimó el recurso de amparo 7699/2003, promovido por el Diputado autonómico Sr. Iturgaiz Angulo frente al Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco por el que se le impuso sanción de suspensión de sus derechos y deberes de parlamentario durante un mes—.

El recurso de amparo es el mecanismo empleado por los recurrentes con mayor asiduidad en los procesos constitucionales de contenido parlamentario, lo que acredita, conforme ha destacado Arce Janáriz, que aunque “la doctrina de los *in-terna corporis acta* no ha dejado de tener alguna presencia en la jurisprudencia constitucional, lo cierto es que, relegada a un segundo plano, ha terminado cediendo ante el empuje imparable de los derechos fundamentales”³⁵.

La referida mutación jurisprudencial se operó a partir de la capital STC 118/1988, de 20 de junio, dictada para resolver el recurso de amparo 351/1987, cuyos fundamentos jurídicos declaran lapidariamente que los derechos fundamentales ocupan una posición preferente en las relaciones parlamentarias.

Por lo que respecta a los requisitos de impugnabilidad del acto, en el mismo han de concurrir tres circunstancias:

- Primera, su naturaleza parlamentaria;
- Segunda, la ausencia de valor de ley, pues el recurso de amparo ex artículo 42 de la Ley 2/1979 no es un proceso adecuado para impugnar directamente las leyes o normas con valor de ley —por todos, el Auto 46/1993, de 8 de febrero, FJ 2, 3, 4 y 5—; y
- Tercera, la firmeza del acto.

Empero, lo cierto es que hay supuestos en que determinados actos, en los que concurren las referidas circunstancias, no son susceptibles de impugnación en amparo por la vía del artículo 42, como ocurre con los pareceres consultivos y los denominados actos libres en cuanto al fin.

Debe destacarse, asimismo, en relación con la aplicación del artículo 53.2 de la Constitución, que el examen de la jurisprudencia constitucional acredita que la tutela de los derechos garantizados y la interposición del recurso de amparo no siempre precisa del recurso a la vía judicial previa, pese a lo que parece deducirse del tenor literal del meritado precepto constitucional. Así es, el Tribunal Constitucional no ha dudado en aplicar el artículo 42 de su Ley Orgánica, lo que significa que la Constitución, según su Supremo Intérprete, permite construir el recurso de amparo como primera y única instancia en determinados supuestos de control de la actividad de los Parlamentos sin fuerza de ley. Así ha ocurrido con los referidos a las decisiones parlamentarias no legislativas, en las que los órganos de gobierno de las Cámaras dictan disposiciones y actos que pueden afectar al funcionamiento de su organización y a los sujetos de la actividad parlamentaria, en los términos que se han concretado al analizar el control de constitucionalidad.

El referido criterio hermenéutico, expresión del principio *favor acti*, ha de coherer con una segunda opción interpretativa, la asumida por el Tribunal Constitucional respecto la vía de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado, concebida como una estricta *vindicatio potestatis* —por todas, sirva recordar la STC 45/1986, de 17 de abril—. La resultante, conforme certeramente se ha destacado, es que cuestiones que en otros ordenamientos se tramitarían como conflictos entre poderes se canalizan por la vía del recurso de amparo ³⁶.

Por último, he de dejar constancia de que la Ley Orgánica 2/1979 establece, como vía subsidiaria de impugnación ante la jurisdicción constitucional, la posibilidad de cuestionar determinados actos como los materialmente administrativos de los Parlamentos, frente a los que, desde la STC 121/1997, de 1 de julio, cabe el recurso de amparo, ex artículo 43, así como los relacionados con las prerroga-

³⁵ Vid., ARCE JANÁRIZ, *op. cit.*, página 54.

³⁶ Cfr., PULIDO QUECEDO: “El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución”, Editorial Civitas, Madrid, 1992, página 480.

tivas de los parlamentarios, que pueden plantearse a través del recurso de amparo, *ex ar-tículo* 44.

V.4 LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS O DE LOS DE ÉSTAS ENTRE SÍ

Los conflictos constitucionales de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí, afirmados por el artículo 161.1.c) de la Constitución y disciplinados en el artículo 59.1 y el Capítulo II del Título IV, artículos 60 a 72, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pueden, por su objeto, ser positivos o negativos y suponen la existencia de una controversia relativa al orden de competencias establecido en la Constitución que quien lo plantea reivindica para sí o declina.

El conflicto puede plantearse frente a todo tipo de disposiciones, normas e, incluso, actos del Estado y de las Comunidades Autónomas, siempre que la pretensión esgrimida implique el debate sobre la titularidad de una competencia, pues, conforme ha reiterado el Intérprete Supremo de la Constitución —por todas, la reiterada STC 45/1986, FJ 2; así como la ulterior STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 6—, el acto lesivo de la atribución constitucional controvertida ha de tener virtualidad suficiente para entrañar, caso de apreciarse así, un despojo competencial efectivo de la competencia defendida. Y es que, conforme proclamó el FJ 4 de la STC 45/1986 y reiteró el FJ 5 de la STC 234/2000, la finalidad de esta vía procesal es garantizar la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias y preservar el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales.

Presupuesto lo anterior, la problemática que plantean estos conflictos de competencias —al igual que la vía impugnatoria atribuida al Gobierno de la Nación por el artículo 161.2 de la Constitución— es la de su correcta delimitación respecto del ámbito de fiscalización que es propio de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así es, el conflicto puede ser generado por disposiciones, resoluciones o actos que, a su vez, son susceptibles de impugnación en la vía contenciosa.

Con objeto de delimitar su competencia, el Tribunal Constitucional precisó, en su Sentencia 88/1989, de 11 de mayo, que la finalidad del conflicto constitucional es la de interpretar y fijar el orden competencial y, por ende, no se circunscribe a la resolución de un caso concreto.

El conflicto tiene, pues, un fundamento constitucional y su único objeto posible es fijar el orden de competencias, y sólo eso —SSTC 110/1983, de 29 de noviembre, y 155/1990, de 18 de octubre—. En consecuencia, cuando no se discute la titularidad de la competencia, sino sólo su concreto ejercicio en un específico caso, falta el presupuesto para la jurisdicción reservada al Tribunal Constitucional y no procede el conflicto, sino el recurso contencioso-administrativo —STC 88/1989, de 11 de mayo—.

Por su parte, en la vía contenciosa, si bien puede esgrimirse el fundamento constitucional, se amplían las posibilidades de argumentar la nulidad del acto o norma de que se trate con otros motivos de legalidad ordinaria distintos de los de la mera invasión competencial. Debe advertirse, asimismo, que cuando se impugna una resolución en sede contenciosa no cabe la aplicación del artículo 161.2 de la Constitución, aunque no se excluyen las posibilidades, ya no automáticas, de suspensión de la resolución o acto recurridos conforme a las previsiones de la legislación procesal ordinaria.

Dicho con otras palabras, existe un zona de coincidencia entre el ámbito del conflicto competencial ante el Tribunal Constitucional y el propio del recurso contencioso, de tal modo que el Gobierno de la Nación puede optar por cualquiera de las dos vías. Ahora bien, si decide plantear el conflicto de competencias, sólo puede argumentar desde planteamientos constitucionales y estatutarios, sin poder alegar otros motivos de legalidad ordinaria que, eventualmente, pudieran comportar la nulidad de la disposición, resolución o acto autonómico recurrido, aunque, a cambio, tiene el instrumento de la suspensión automática previsto en el artículo 161.2, que no poseen las Comunidades Autónomas. Si, por el contrario, opta por la interposición de un recurso en sede contenciosa, las posibilidades de alegar motivos de impugnación se amplían también a posibles vicios de legalidad ordinaria, ad exemplum procedimentales, pero no se dispone de la suspensión del artículo 161.2. Lo anterior no quiere decir que quede imposibilitada la suspensión del acto o disposición recurrida, lo que sucede es que la misma o cualquier otra medida cautelar se rige por lo dispuesto con carácter general por la vigente Ley 29/1998, en sus artículos 129 y siguientes.

V.5 LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL QUE PUEDAN PLANTEARSE CONTRA LAS DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE LESIONEN LA AUTONOMÍA LOCAL CONSTITUCIONALMENTE GARANTIZADA

V.5.A) SU AFIRMACIÓN EN NUESTRO ORDENAMIENTO, EN LOS TÉRMINOS DE LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL

La posibilidad de plantear ante el Tribunal Constitucional, frente a disposiciones con rango y fuerza de ley, conflictos en defensa de la autonomía local por parte de las entidades locales no fue admitida en el originario texto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pronunciándose el Intérprete Supremo de la Constitución en reiteradas ocasiones sobre la falta de legitimación directa de las Corporaciones locales para la interposición del recurso de inconstitucionalidad e, incluso, rechazando muy desde el principio la posibilidad de la comparecencia de los entes locales como coadyuvantes en aquellos procesos —recursos y cuestiones de inconstitucionalidad— cuya decisión pudiera afectarles —por todos, los Autos del Tribunal Constitucional 387/1982, 33/1986, 309/1987, 295/1992 o 378/1996—.

La opción del legislador orgánico contrastaba, en un análisis comparativo, con el modelo de la Ley Fundamental de Bonn, donde, desde la reforma constitucional de 29 de enero de 1969, se introdujo, en su artículo 93.4.B), el denominado “recurso constitucional local” o “recurso de amparo en defensa de la autonomía local”.

Asimismo, se apartaba de la línea marcada en el ámbito del Consejo de Europa por la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. La Carta Europea procede a establecer el “Concepto de la autonomía local” en su artículo 3.1, afirmando que:

«Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.».

A partir de dicha definición, y por cuanto aquí importa, el artículo 11, bajo la rúbrica “*Protección legal de la autonomía local*”, establece lo que sigue:

«Las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.»

Presupuesto lo anterior, no puede ignorarse que la Carta se conforma, desde el punto de vista constitucional interno, como un tratado o convenio internacional, el cual fue ratificado por el Reino de España —una vez concedida por las Cortes Generales la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución— por Instrumento de fecha 20 de enero de 1988. Por lo que respecta a su eficacia, en los términos del artículo 96 de la Constitución, su publicación se produjo en el *Boletín Oficial del Estado* de 24 de febrero de 1989.

En orden a subsanar el denotado déficit de la Ley Orgánica 2/1979 —sólo tímidamente modulado por la facultad atribuida a la Comisión Nacional de Administración Local para interesar de los órganos constitucionalmente legitimados al efecto la impugnación ante el Tribunal Constitucional, introducida en 1985 por el artículo 119 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local—, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, procedió —en el contexto del denominado “Pacto Local de 1998”— a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introduciendo un nuevo proceso constitucional *ad hoc*.

En efecto, frente al planteamiento originario de la Ley Orgánica, al amparo de la habilitación del artículo 161.1.d) de la Constitución y asumiendo el criterio de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, expresado en su Dictamen de 18 de junio de 1998 —viabilidad de un nuevo cauce de defensa ante el Tribunal Constitucional frente a las normas de rango legal que puedan afectarla, “siempre y cuando su fin inmediato no sea, formalmente, alcanzar un pronunciamiento sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad”—, la Ley Orgánica 7/1999 establece un específico “conflicto en defensa de la autonomía local” en orden a garantizar su tutela constitucional efectiva.

En concreto, en mérito de la reforma se incorpora a la Ley Orgánica un nuevo Ca-

pítulo IV, dentro de su Título IV, con la siguiente rúbrica, “*De los conflictos en defensa de la autonomía local*”, integrado por los artículos 75.bis, 75.ter, 75.quáter y 75.quinque. La reforma, en línea con la Carta Europea de Autonomía Local, presu- puesto que las entidades locales, como cualquier otro sujeto de derecho, pueden acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de sus derechos e intereses legítimos frente a las disposiciones y decisiones infralegales de las instan- cias territoriales superiores —artículo 63 de la Ley reguladora de las Bases del Ré- gimen Local—, afirma una vía específica de impugnación de las normas jurídicas con rango y fuerza de ley, estatales y autonómicas, cuando sus prescripciones atenten contra la autonomía que la Constitución les garantiza.

De esta forma, el legislador ha dado cumplimiento a las exigencias de la Carta Eu- ropea de Autonomía Local, sin perjuicio de las consideraciones críticas que, desde el punto de vista técnico, han merecido algunas de las determinaciones del nuevo proceso constitucional.

V.5.B) LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL: INEXISTENCIA DE DOCTRINA CONSTITUCIONAL

Entrando en su detalle, en primer lugar, el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 75.bis de la Ley Orgánica 2/1979, requiere que el mismo se dirija contra una norma legal estatal o autonómica que lesione la autonomía local constitucionalmente garantizada.

De dicha exigencia ha de concluirse, primero, que se circunscribe su planteamien- to al supuesto de normas con rango y fuerza de ley, a diferencia de lo que sucede en el supuesto tanto de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autóno- mas como en el de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado.

Resulta oportuno precisar inmediatamente, frente a lo que pudiera colegirse de una primera lectura del artículo 75.bis.1, que el objeto del recurso no puede serlo cualquier norma legal que lesione la autonomía local, sino sólo aquélla disposi- ción con rango y fuerza de ley que afecte al aspecto objetivo o sustantivo de la autonomía, es decir, la que determine o afecte a las competencias locales. De lo

que se trata, en definitiva, es de la preservación, a través de la del espacio decisorial propio de la instancia local, del sistema constitucional de distribución territorial del poder; sistema del que forma parte la garantía de la autonomía local.

De lo anteriormente expuesto, además, se deduce, conforme al criterio en su día manifestado por la Permanente del Consejo de Estado, que el objeto del proceso se circunscribe a obtener un pronunciamiento que determine la titularidad de la competencia controvertida, en los términos que precisa el artículo 75.quinque.5, lo que enerva la eventualidad de un “recurso de inconstitucionalidad encubierto” que pueda desembocar, directamente, en la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley.

Precisamente por ese carácter de *vindicatio potestatis*, el apartado 6 del artículo 75.quinque dispone, en su primer inciso, lo que sigue:

«La declaración, en su caso, de la inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. [...]».

Que esta vía de impugnación se limita a cuestiones estrictamente competenciales se desprende, por lo demás, tanto de la propia denominación de la misma como de su ubicación sistemática en el Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Y la razón última de su carácter de *vindicatio potestatis*, en los términos definidos por mediación del Legislador, no es otra que la negativa implícita a reconocer y otorgar a las entidades locales el status de poder público capaz de trabar con las instancias central y autonómica un conflicto de competencias en sentido estricto, lo que equivaldría a equipararlas a las Comunidades Autónomas.

Respecto de los sujetos legitimados para su planteamiento ante el Tribunal Constitucional, en virtud del apartado 1 del artículo 75.ter de la LOTC:

«Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a) *El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.*

- b) *Un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.*
- c) *Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.».*

Para iniciar la tramitación del conflicto el siguiente apartado 2 exige el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales legitimadas —Diputación Provincial o Ayuntamiento—, aprobado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

Asimismo, con carácter preceptivo pero no vinculante, el apartado 3 del propio precepto exige recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma.

En virtud del artículo 75.quáter.1 la solicitud del dictamen deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley en su correspondiente diario oficial, disponiendo la entidad o entidades de un preclusivo y sumario plazo de un mes, a partir de la recepción del dictamen del órgano consultivo, para plantear el conflicto —sin que la Ley Orgánica especifique si es precisa o no la exigencia de un nuevo acuerdo plenario y la eventual mayoría que se exigiría al respecto, lo que ha suscitado en sede doctrinal dudas interpretativas—.

Si, emitido el dictamen, los entes locales solicitantes mantienen su voluntad de plantear el conflicto, deberán formalizarlo ante el Tribunal Constitucional, mediante la oportuna demanda, en la que, además de alegar lo que en Derecho estimen pertinente, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos para la preparación del conflicto, especialmente los relativos a su legitimación.

La Ley ha previsto, como singularidad del proceso considerado, un trámite de admisión que tiene por objeto no sólo la constatación *a limine* de los requisitos formales sino, también, una consideración previa del fondo del asunto, debiendo dic-

tar Auto motivado de inadmisión si considera que el conflicto está notoriamente infundado —artículo 75.quince.1— .

Tras la oportuna admisión a trámite y ulterior sustanciación —con citación de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma que hubiese dictado la Ley y, en todo caso, de los órganos legislativo y ejecutivo del Estado, así como puesta en conocimiento de los posibles interesados—, el artículo 75.quince.5 determina que:

«La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o derecho creadas en lesión de la autonomía local.»

La resolución vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos —artículo 75.bis.2—, debiendo destacarse, para el eventual supuesto de que resultara desestimatoria, que la misma impide cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por dicha vía o por la del recurso de inconstitucionalidad, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional —artículo 38—.

Y, con una sustancial diferencia respecto del alcance propio de las sentencias recaídas en los conflictos positivos de competencia —en los términos de los artículos 66 y 67 de la Ley Orgánica 2/1979—, añade el apartado 6 del propio artículo 75.quince que, en los supuestos en que se estime que la ley es inconstitucional por vulnerar la autonomía local, la resolución no puede incluir la anulación de la Ley viciada de incompetencia, sino que se requiere una nueva sentencia si el Pleno del Tribunal decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto —“autocuestión de inconstitucionalidad”, que se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y tendrá los efectos ordinarios previstos por los artículos 38 y siguientes de la propia Ley Orgánica—.

El Tribunal Constitucional, aunque han sido ya diversos los conflictos del género planteados ante el mismo, no se ha pronunciado hasta la fecha sobre ningún conflicto en defensa de la autonomía local —al margen de las “Providencias” de admisión de los mismos, carentes de contenido sustantivo—, por lo que no existe Auto

o Sentencia que permita conocer el criterio del Intérprete Supremo de la Constitución al respecto.

V.6 LA VÍA IMPUGNATORIA ATRIBUIDA AL GOBIERNO DE LA NACIÓN POR EL ARTÍCULO 161.2 DE LA CONSTITUCIÓN, CUYO OBJETO ESTÁ CONSTITUIDO POR LAS DISPOSICIONES Y RESOLUCIONES DE RANGO INFERIOR A LA LEY ADOPTADAS POR LOS ÓRGANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El artículo 161 de la Constitución, tras prescribir la competencia jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en elenco no cerrado, conforme se colige del tenor de su letra *d*) —«*De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.*»—, complementa sus determinaciones atribuyéndole un específico mecanismo de control, caracterizado porque su ejercicio, cuya iniciativa corresponde al Gobierno de la Nación, comporta la suspensión automática, si bien provisional, de la disposición o resolución autonómica recurrida. En virtud del mismo, en efecto:

«2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.»

Este mecanismo de control está regulado en el Título V de la Ley Orgánica 2/1979, artículos 76 y 77, debiendo destacarse la doctrina afirmada por la STC 16/1984, de 6 de febrero³⁷, y los Autos 74/1991, 265/1995 y 135/2004.

De conformidad con la configuración establecida por el bloque de la constitucionalidad y la doctrina del Intérprete Supremo, puede afirmarse que la analizada vía procesal, de un lado, implica la suspensión automática del acto o disposición re-

³⁷ La meritada Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de la que fuera Ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco, resolvió los recursos 617 y 619/1983, acumulados, constituyendo el primero una impugnación del Título V de la Ley Orgánica 2/1979 y el segundo un recurso de amparo.

Por su relevancia, cabe recordar que el Fallo de la Sentencia decidió anular la propuesta de nombramiento formulada por el Presidente del Parlamento Foral de Navarra y retrotraer el proceso de elección del Presidente del Gobierno de Navarra al momento inmediatamente posterior a la celebración de la cuarta votación, denegando el amparo solicitado y todas las demás peticiones formuladas.

currido, y, de otro, tiene por objeto la impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas en las que concurran una serie de requisitos.

En primer lugar, respecto del alcance de la impugnación y consecuente suspensión, el Auto 74/1991, de 26 de febrero, en su FJ 1, precisó lo que sigue, resumiendo la doctrina del Tribunal: “El art. 161.2 de la Constitución dispone que la impugnación por el Gobierno de las disposiciones y resoluciones de los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional «producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida». Siguiendo dicho precepto, la Ley Orgánica de este Tribunal (en adelante, LOTC) previó la suspensión en los recursos de inconstitucionalidad (art. 30), en los conflictos positivos de competencia (art. 64.2) y en las impugnaciones reguladas en el Título V LOTC (art. 77). Conforme a la interpretación y a la práctica seguida desde sus orígenes por este Tribunal, la suspensión prevista por el art. 161.2 CE se ha configurado como una potestad del Gobierno estrictamente tasada a los supuestos expresamente previstos (ATC 462/1985) y de carácter excepcional, tanto por su alcance limitativo (ATC 139/1981), como por ser contraria al principio de presunción de legitimidad de la norma (STC 66/1985, fundamento jurídico 3.º), en contraposición al carácter de medida cautelar de la suspensión contemplada en el art. 64.3 LOTC, referida a los conflictos positivos de competencia planteados por las Comunidades Autónomas, que se acordará o denegará por el Tribunal Constitucional a solicitud de los órganos ejecutivos de las mismas (AATC 38/1983 y 284/1985). La suspensión, previa invocación expresa del Gobierno en el escrito de interposición de la demanda (así, la invocación extemporánea no tendrá efectos suspensivos, AATC 231/1985, 350/1985 y 568/1985), se produce con efectos automáticos sobre la vigencia y aplicación en el caso de su admisión a trámite, según la práctica hasta ahora seguida en cada caso por este Tribunal. Los efectos suspensivos se entiende que afectan, y así se ha dicho en las providencias de admisión, a la vigencia y aplicación de la disposición impugnada desde la fecha de formalización, interposición o presentación de la demanda. Por último, para garantizar su cognoscibilidad, de acuerdo con el principio de publicidad de las normas establecido por el art. 9.3 CE (STC 179/1989, fundamento jurídico 2.º), se dispone la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y en el de la Comunidad Autónoma correspondiente de la admisión de la demanda y de la suspensión de la disposición o resolución recurrida.”.

Por otra parte, en relación con los requisitos que han de concurrir en las disposiciones y resoluciones impugnadas:

1º. Ha de tratarse de disposiciones y resoluciones definitivas, de carácter resolutorio y con relevancia *ad extra*, quedando excluidos los meros actos de trámite adoptados por los órganos de la Cámara.

En lógica consecuencia, conforme fijó el Auto del Tribunal Constitucional 135/2004 —FJ 4º— es condición indispensable para el empleo de esta vía de control que el objeto impugnado, disposición o resolución del órgano parlamentario autonómico, constituya “manifestación de la voluntad de la Comunidad Autónoma” y proceda de los “órganos de la Comunidad Autónoma capaces de expresar la voluntad de ésta”. Dicha exigencia comporta, en los términos afirmados en el FJ 7, que “el proceso impugnatorio del Título V LOTC se inserta en el marco de las relaciones y mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no pudiendo constituir objeto del mismo los Acuerdos de las Mesas de la Cámara de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa, por desplegar éstos sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario del que forman parte y para los sujetos legitimados a participar en el mismo, presentando sólo relevancia *ad extra*, si el procedimiento legislativo concluye con la aprobación de la ley, en cuyo caso han de ser combatidos a través de la impugnación de ésta por los procesos constitucionales al efecto establecidos. En otras palabras, los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo carecen de toda relevancia *ad extra* en tanto éste no concluya con la aprobación de la ley que lo culmine, y, precisamente porque entre tanto sus efectos jurídicos se contraen estrictamente al procedimiento parlamentario y a los sujetos legitimados a participar en el mismo, pueden constituir objeto idóneo de un recurso de amparo, a fin de preservar el derecho fundamental de participación de aquellos sujetos, y no del proceso impugnatorio del Título V de la LOTC”.

Lo anterior sin perjuicio de que, en los supuestos de un “acto compuesto”, determinados actos que se integran en el mismo tengan carácter resolutorio y, consecuentemente, sean susceptibles de impugnación *per se*.

Así lo interpretó el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 16/1984, en relación con el procedimiento de nombramiento del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra. Su Fundamento Jurídico 4 precisa que: “Se trata de un acto compuesto, en el que concurren, de una parte, la decisión del Parlamento Foral que culmina el procedimiento

previsto en el artículo 29 de la LORAFNA, que ha venido a actualizar el Régimen Foral de acuerdo con la Disposición Adicional primera de la CE, y de otra, el nombramiento por Su Majestad el Rey y el refrendo por el Presidente del Gobierno, de acuerdo con el artículo 64 de la CE, el cual asume la responsabilidad a que se refiere el número 2 del propio precepto”. De lo anterior se colige que no “puede admitirse que el acto del Parlamento Foral sea de mero trámite, dado que culmina el procedimiento a seguir por la Comunidad Foral —dotada de personalidad jurídica—, al que pone fin. Por ello se configura como un acto de carácter resolutorio, sin perjuicio de que, dada la naturaleza de acto compuesto que tiene el nombramiento, la decisión de la comunidad pase a integrarse en tal acto, del que forma parte”.

2º. Las disposiciones y resoluciones han de tener rango infralegal, pues la tutela se establece respecto de aquellas declaraciones de voluntad que no podrían impugnarse mediante el recurso de inconstitucionalidad.

3º. Además, la impugnación gubernamental ha de tener por fundamento motivos no competenciales, habida cuenta que si ese fuera el caso debería canalizarse a través del conflicto de competencias.

Sentado lo anterior, es lo cierto sin embargo que, al igual que ocurre con la vía del conflicto positivo de competencias —remitiéndome a las consideraciones antes formulada—, la operatividad de este procedimiento suscita el problema de su relación con el control de la actividad doméstica de las Asambleas Legislativas que, conforme inmediatamente veremos, es competencia propia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

4º. La pretensión ejercitada debe estar constituida por una supuesta vulneración constitucional, toda vez que nos hallamos ante un procedimiento de control de constitucionalidad, no pudiendo invocarse infracciones del ordenamiento jurídico meramente legales; en caso contrario, tratándose de una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad, de acuerdo con una sólida y asentada doctrina constitucional —por todas, las SSTC 64/1990, de 5 de abril, y 148/1992, de 16 de octubre, que recogen la doctrina de las anteriores SSTC 16/1984 y 44/1986—, el Supremo Intérprete carecería de jurisdicción.

V.7 EL CONTROL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA ACTIVIDAD DOMÉSTICA DE LAS CÁMARAS

Por último, cabe el control de la legalidad de la actividad de los Parlamentos autonómicos atribuido a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sabido es que la viabilidad de dicho control jurisdiccional ha sido una cuestión abiertamente polémica en la Doctrina.

Aunque no podemos detenernos en su detalle, sirva recordar que las opiniones se decantaron desde la alternativa de la inimpugnabilidad de los actos materialmente administrativos de las Cámaras, hasta la afirmación de su plena justiciabilidad como consecuencia de la entrada en vigor de la Constitución.

El propio Tribunal Supremo tuvo ocasión de terciar, decantándose nítidamente a favor de la primera alternativa, a partir de una interpretación extensiva, *ex constitutione*, del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa determinado por el artículo 1 de la, entonces vigente, Ley rituarial de 27 de diciembre de 1956.

En efecto, con ocasión del celeberrimo asunto de la sede de las Cortes de Castilla y León, el Auto del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1987 —bien es cierto que habiéndose aprobado previamente la Ley Orgánica del Poder Judicial y, por ende, asumiendo el criterio establecido *pro futuro* por el Legislador—, afirmó la competencia de la jurisdicción contenciosa para fiscalizar la legalidad de cualesquiera actos que sean de administración emanados de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas, incluidas sus Asambleas Legislativas. Dicha competencia encontraba, a criterio del Alto Tribunal, su acomodo en el artículo 153.c) de la Constitución, en mérito del cual: *«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autonómica y sus normas reglamentarias.»*

En concreto, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en los FFJJ 2º y 3º del referido Auto, resuelve que la entrada en vigor del Texto Constitucional comportó una ampliación de la extensión y los límites de la jurisdicción contenciosa fijados por el artículo 1 de su Ley reguladora, ampliación que comprendía no sólo la incorporación de la Adminis-

tración de las Comunidades Autónomas —incluida formalmente por la Ley 34/1981—, “sino que la posibilidad de revisión jurisdiccional incluye [...] todos los actos de administración de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas y no solamente los de los órganos del poder ejecutivo; pues [...] hay en el legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas y estos actos de administración pueden y deben ser objeto también del control de la jurisdicción por mandato directo del repetido art. 153.c) de la Constitución, que no ha necesitado nunca de ulterior desarrollo legislativo para su aplicación inmediata”. A mayor abundamiento, la propia Sala, en el FJ 6º, declara que la ulterior entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Judicial confirma su conclusión, toda vez que otra cosa sería tanto como dejar la actuación de las Asambleas autonómicas sin el necesario control, contra el claro dictado constitucional.

No es éste el momento de entrar en la valoración de fondo de la resolución considerada, especialmente si se pondera lo estéril del esfuerzo a tenor de nuestro vigente Derecho positivo, limitándonos a apuntar su difícil encaje con los hoy, afortunadamente, consolidados principios de seguridad y de certeza del Derecho. No me resisto, sin embargo, a recordar que, al margen de que en la economía del sistema constitucional la funcionalidad del artículo 153.c) no parece ser la afirmada, la proclamación constitucional del principio de tutela judicial efectiva —artículo 24.1— y el pleno sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho —artículo 106.1—, constituyen escaso fundamento para ampliar el ámbito competencial de un concreto orden jurisdiccional, especialmente cuando, *lege data*, el artículo 5.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa proclamaba, lapidariamente, que «*La Jurisdicción contencioso-administrativa es improrrogable*»; una cosa es la justiciabilidad de la Administración parlamentaria y otra la atribución de su conocimiento a un orden jurisdiccional, confiriéndole una competencia de atribución *extra legem*.

Sea como fuere, lo cierto es que, consolidando el criterio previamente establecido en distintas normas singulares³⁸, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder

38 Ha de destacarse, en este sentido, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, que fue aprobado en sesión conjunta de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 23 de junio de 1983, modelo de otras disposiciones del género en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En concreto, su artículo 35.3 dispuso que contra los acuerdos de las Mesas resolutorias de reclamaciones en materia de personal cabe recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción.

Judicial, procedió a proclamar genéricamente que los actos materialmente administrativos de los distintos poderes públicos y, en concreto, los de los Parlamentos, están expresamente sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así lo afirmaron, respectivamente, los originarios artículos 58.1º —que atribuyó a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento, en única instancia, de los recursos promovidos «[...] *contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en materia de personal y actos de administración.*»— y 74.1.1 —que estableció la competencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia para conocer, en única instancia, «*De los recursos promovidos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados, en materia de personal y actos de administración.*»—.

La ulterior reforma de la Jurisdicción contenciosa operada en 1998, con la finalidad de precisar el equívoco concepto de “actos de administración”, procedió a la sustitución de dicha locución.

Así, de un lado, preservando la reserva de ley orgánica, la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, dio nueva redacción a los artículos 58.Primerero y 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El vigente artículo 58.Primerero de la Ley Orgánica 6/1985 establece:

«La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá:

No puede ignorarse el, ya analizado, encaje del citado Estatuto en el Texto Constitucional, ex artículo 72.1, lo que le confiere el carácter de norma primaria, como ocurre con los Reglamentos de las Cámaras.

Téngase presente, por lo demás, que, habiendo sido objeto de diversas reformas parciales, el texto de 1983 fue sustituido finalmente por un nuevo Estatuto de Personal, aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en sesión conjunta de 26 de junio de 1989, el cual, a su vez, ha sido objeto de modificación puntual; en concreto, por los ulteriores Acuerdos de 17 de enero de 1991, de 28 de noviembre de 1994, de 11 de julio de 1995, de 28 de junio de 1996, de 19 de diciembre de 1996, de 17 de julio de 1997, de 18 de diciembre de 2000, de 12 de julio de 2004, y de 19 de enero de 2005.

Recientemente, el referido texto de 1989, con sus modificaciones, ha sido derogado y sustituido por el aprobado por Acuerdo adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado en reunión conjunta de 27 de marzo de 2006, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 31 de marzo, número 73.

Primero. En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos [...] contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la Ley.».

Por su parte, el artículo 74.1.c) del propio cuerpo legal dispone:

«1. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con:

c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.».

La paralela Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, atribuye a la meritada jurisdicción, asimismo, el control de determinadas actividades singulares imputables a las instituciones parlamentarias.

En concreto, el artículo 1.3.a) de la Ley 29/1998 delimita positivamente el ámbito de la jurisdicción, más allá de un criterio subjetivo referido a la actividad propia del Poder Ejecutivo, atribuyendo a sus órganos competencia en la materia a partir de un parámetro objetivo. En virtud del citado precepto, los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo:

«3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:

a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de

las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.».

Presupuesta la competencia del orden jurisdiccional, en sede de distribución de competencias entre sus órganos, en coherencia con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el artículo 10.1.c) de la Ley 29/1998 dispone, respecto de las instituciones autonómicas:

«1. Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:

c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.».

Y añade el artículo 12.1.c) de la meritada Ley en relación con las instituciones del Estado:

«1. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:

c) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo.».

Interesa retener, asimismo, que, atendiendo a su singularidad y régimen jurídico privativo, en los términos establecidos por el artículo 37 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Disposición Adicional Primera de la Ley de 13 de julio de 1998 limita el control contencioso de los actos y disposiciones adoptados por las Juntas Generales de los Territorios Históricos, circunscribiéndolo a los que, sujetos al derecho público, tengan por objeto materia de personal y gestión patrimonial. Dicha determinación com-

porta, en síntesis, conferirles el tratamiento que es propio de los órganos no administrativos del Estado, en particular el de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En concreto, bajo la rúbrica “*Territorios Históricos y Comisión Arbitral del País Vasco*”, dispone lo siguiente:

«1. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la referencia del apartado 2 del artículo 1 de esta Ley incluye las Diputaciones Forales y la Administración Institucional de ellas dependiente. Asimismo, la referencia del apartado 3, letra a), del artículo 1, incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes de las Juntas Generales de los Territorios Históricos.

No corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de las decisiones o resoluciones dictadas por la Comisión Arbitral a que se refiere el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.»

Desde estas premisas, lo relevante a nuestros efectos es que, en todo caso, se trata, exclusivamente, de la actividad interna, doméstica o materialmente administrativa realizada por los órganos parlamentarios, como pueden ser las decisiones relativas a la licitación de obras, servicios o suministros de las Cámaras, o las relativas a su personal, lo que deja fuera del ámbito de la jurisdicción contenciosa la actividad parlamentaria prototípica, esto es, la realizada en ejercicio de su potestad legislativa y de la fiscalización del Gobierno³⁹.

Empero, no puede cerrarse este epígrafe sin destacar que la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de la resolución de los conflictos que surjan respecto de las disposiciones y actos de los órganos de gobierno de las Cámaras en materia de personal, administración y gestión patrimonial, implica, dicho lisa y llanamente, transplantar en bloque el Derecho administrativo a la actividad doméstica de las instituciones parlamentarias, esto es, una “administrativización” de su régimen jurídico, cuya justificación se encuentra en la exigencia constitucional de garantizar suficientemente la tutela judicial efectiva.

³⁹ Sentado lo anterior, me remito al estudio de MARAZUELA BERMEJO: “La función pública parlamentaria”, en el Especial Monográfico *La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia*, op. cit., páginas 463 a 525. En el propio Monográfico, pueden consultarse los trabajos de BLANCA CID VILLAGRASA: *Los actos materialmente administrativos*, páginas 429 a 461; y de CLARA GARRIDO CRIADO: *Los Comisionados de la Asamblea de Madrid ante los Tribunales*, páginas 527 a 565.

VI LA AUTODIQUÍA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

VI.1 LA AUTODIQUÍA PARLAMENTARIA

En línea con lo que acaba de advertirse, preciso es reconocer que el sometimiento de la actividad de las instituciones parlamentarias al control de su juez natural, el Tribunal Constitucional, y de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, no obstante su operatividad, se encuentra *hic et nunc* modulado.

En primer lugar no puede ignorarse, conforme ha reconocido el propio Tribunal Constitucional —por todos, los Autos 42/1997 y 181/2003—, que, por lo que respecta al ámbito de lo estrictamente parlamentario, al menos en vía de principio, la intervención jurisdiccional ha de reducirse al mínimo imprescindible. Por ende, atendidas las circunstancias del caso —la razonabilidad de la interpretación de las previsiones reglamentarias y que ésta no contraría la naturaleza de la representación, ni la igualdad entre representantes, así como que no imposibilita al recurrente en amparo el ejercicio de la facultad que quiso ejercer—, resultaría claramente excesivo un pronunciamiento del Tribunal contrario al criterio de los órganos rectores de la Cámara.

El control jurisdiccional, consecuentemente, ha de circunscribirse a la reparación de las libertades y derechos fundamentales vulnerados por los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno de los Parlamentos, sin que corresponda al Tribunal Constitucional la revisión de dichas decisiones, habida cuenta que la autonomía que la Constitución les garantiza obliga a entender que sólo son susceptibles de control las decisiones que vulneren directamente un derecho fundamental —STC 118/1995, de 17 de julio, FJ 1, así como Autos 35/2001, FJ 5, y 142/2002, FJ 1—.

A partir de dicha interpretación, se reconoce a favor de la Administración parlamentaria una “suerte de privilegio de autotutela”, inherente a su condición de Poder Público.

La misma encuentra su concreción, esencialmente, en el conocido como privilegio de “autodiquía” o “autojusticia” del que gozan, a semejanza de las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Este privilegio consiste en la facultad de determinar sus propios recursos internos, parlamentarios y administrativos, que son resueltos por los órganos correspondientes de la propia Cámara, en los términos establecidos por la normativa que fije la propia institución.

Ahora bien, ha de tenerse presente, en el marco de un Estado constitucional de Derecho en el que las Asambleas Legislativas son órganos representativos con la naturaleza de Poderes Constituidos, que la autodiquía parlamentaria no es un privilegio omnímodo y todopoderoso. Así lo demuestra el hecho de que su entendimiento ha de partir de su adecuada interpretación a partir de otro principio constitucional, prevalente, cual es el principio de legalidad que sustenta el sistema normativo y la protección de los derechos fundamentales de terceros. En coherencia, la eventual lesión de uno de los derechos conformadores del *status* básico e indisponible de los ciudadanos abre la vía de la fiscalización y el control de los actos del Parlamento por no resultar *proprio modo* un acto interno ajeno al control por parte de los otros dos Poderes y, en especial, del Judicial.

Como es de sobra conocido, por lo que omito su detalle, tanto en el aspecto puramente parlamentario como en el ámbito propiamente administrativo, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de sentar una frondosa y desigual doctrina constitucional al respecto ⁴⁰.

Estas conclusiones son predicables de cada uno de los Parlamentos de las diecisiete Comunidades Autónomas en que se estructura territorialmente el Estado español.

⁴⁰ Sobre el particular me remito al cuidado tratamiento de la cuestión realizado por DEL PINO CARAZO: “El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de jurisprudencia constitucional”, *op. cit.*, en especial páginas 93 y siguientes, con la bibliografía allí considerada.

VI.2 EXENCIONES FRENTE AL CONTROL JURISDICCIONAL: EL PARLAMENTO ES LA SEDE NATURAL DEL DEBATE POLÍTICO, EXCLUYÉNDOSE DEL CONTROL INCLUSO LAS VOTACIONES DEFINITIVAS EN UN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Al margen de la autodidiquía, ha de tenerse en cuenta que la función esencial de todo Parlamento, en cuanto órgano representativo que asume la condición de “fustel central del principio democrático consagrado en el art. 23.1 CE, [...] foro de debate y participación en la cosa pública” —STC 38/1999, en su FJ 3.A)—, determina la exención frente al control jurisdiccional del debate de las iniciativas políticas que puedan formular tanto el Ejecutivo como los restantes sujetos parlamentarios legitimados al efecto.

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en el, ya citado, Auto 135/2004, por el que inadmite la impugnación del Título V de su Ley Orgánica promovida por el Gobierno de la Nación contra el Acuerdo del Gobierno Vasco por el que se aprueba y remite al Parlamento autonómico la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de *Euskadi*”, así como contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento por el que se admite a trámite la Propuesta. De acuerdo con lo afirmado en su Fundamento Jurídico 6.A) y B), “Entender otra cosa, sería desconocer la lógica del sistema democrático parlamentario, uno de cuyos fundamentos consiste en que el Parlamento es la sede natural del debate político y el Gobierno uno de los sujetos habilitados para propiciarlo. Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, si es que finalmente llega a traducirse en algo, es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables”. Y añade el referido Auto de inadmisión, “la intención misma y su debate o discusión son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público.”.

Idéntica exención rige respecto la línea política que, resultado del debate, pueda, en cada caso y en función del juego de las mayorías parlamentarias, adoptar el Parlamento. De tal suerte que, frente al régimen que impera respecto de la actividad administrativa, primero, la concurrencia de un único supuesto en el que el Parlamento haya actuado en un determinado sentido no vincula a la Cámara, y, segundo, el hecho de que en ocasiones anteriores se haya pronunciado la Asamblea de una determinada forma no la sujeta *pro futuro* a mantener idéntico criterio de actuación.

Respecto de la primera circunstancia reseñada, sirva remitir a la STC 149/1990, de 1 de octubre, por la que se desestimó el recurso de amparo interpuesto contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento Balear sobre renovación de credencial de Senador autonómico. Conforme declaró su FJ 5, “Aun sin desconocer la trascendencia nomotética de los usos parlamentarios, ni basta un solo precedente (a diferencia, seguramente de lo que sucede en el ámbito de la actividad administrativa) para considerar establecido un uso que vincule a la Cámara, ni sobre todo, puede argüirse que si en un caso anterior el Parlamento resolvió no aceptar la limitación que el art. 181.5 de su Reglamento le impone, ha de prescindir ya en lo sucesivo de esa limitación en todos los casos del mismo género”.

En relación con la no vinculación a los precedentes, el Tribunal Constitucional sentó una doctrina inequívoca en su Auto 157/1994, no admitiendo a trámite un recurso de amparo interpuesto como consecuencia de la no aprobación de Proposiciones no de ley en la Asamblea de Madrid. En los términos de su FJ 1, “Si un órgano judicial sólo puede justificar su separación de un precedente por medio de argumentos y razones, las alteraciones perceptibles en la línea política de una Asamblea se justifican, por el contrario, en sí mismas. Lo contrario sería tanto como juridificar un ámbito que, como el de control e impulso parlamentario, ha de ser libre, sólo sometido a aquellas normas de procedimiento que, instrumentalmente, hagan posible el ejercicio de las funciones parlamentarias no estrictamente legislativas”. Y añade el FJ 2, “En consecuencia, cuáles hayan sido las razones que en su día llevaron a la Asamblea a aprobar la primera de las proposiciones y cuáles sean las que ahora justifican el rechazo de la segunda, son cuestiones que, agotándose en el ámbito de lo estrictamente político —y sometidas a los controles propios de ese campo—, ni son susceptibles de justificación alguna en el marco de la razonabilidad jurídica, ni pueden ser, en consecuencia, objeto de enjuiciamiento en el orden jurisdiccional, sea éste el ordinario o el constitucional”.

Por lo que respecta específicamente al procedimiento legislativo, cauce formal de la función que da sentido a la institución parlamentaria, ha de afirmarse que los distintos actos y trámites que lo conforman están excluidos de control, salvo que, eventualmente, comporten una vulneración de los derechos fundamentales. Así lo afirmó el Tribunal Constitucional en su Auto 659/1987, FJ 2, inadmitiendo a trámite un recurso de amparo contra la no toma en consideración de una proposición de

ley en el Congreso de los Diputados: “[...] en lo que se refiere al proceso de elaboración de las Leyes, se trate de la fase de que se trate, la intervención del Tribunal Constitucional no es posible, en tanto que se respeten los derechos de participación política de los Diputados y grupos parlamentarios”.

La exención, de acuerdo con la referida posición institucional de las Asambleas Legislativas, se extiende a las votaciones que implican la conclusión de un procedimiento legislativo, excluidas de su control a través del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales contra actos parlamentarios. Así lo declaró el Tribunal Constitucional en su, ya citada, Sentencia 45/1986, de 17 de abril. A tenor de su FJ 2: “[...] los actos identificados como lesivos de las atribuciones defendidas —las votaciones en el Congreso y en el Senado sobre determinados artículos del proyecto tramitado ante una y otra Cámara— agotaron su eficacia en lo que tuvieron de manifestación de voluntad de cada Cámara y de presupuesto para la continuación del procedimiento legislativo, pero al carecer de la condición de disposición normativa, no pudieron entrañar por sí mismos, despojos competenciales algunos, al carecer de virtualidad, agresiva, actual y efectiva, sobre atribuciones de otro órgano constitucional. Ello ha de afirmarse incluso respecto a la votación final del Congreso para ratificar las enmiendas introducidas por el Senado, pues aunque aquella votación pudiera reconocerse como acto conclusivo del procedimiento legislativo, sin la sanción, promulgación y publicación carecería de contenido lesivo actual, además dicho acto parlamentario carece de virtualidad por sí mismo, si no se le considera integrado por los que le precedieron en ambas Cámaras”.

VI.3 UN EJEMPLO: LA ASAMBLEA DE MADRID Y LOS TRIBUNALES

Centrándome, por obvias razones, en el específico supuesto del órgano representativo y legislativo del pueblo de Madrid, la Asamblea de Madrid, la autodiquía parlamentaria se afirma, de forma expresa, tanto en el ámbito estrictamente parlamentario como en el propiamente administrativo.

Así se colige, en el primero de los ámbitos referidos, de lo dispuesto en el vigente Reglamento de la Cámara, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1997⁴¹, y, en el segundo, de las prescripciones del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, cuya reforma global fue aprobada por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de fecha 3 de octubre de 2001⁴².

El artículo 49.2 del Reglamento de la Asamblea establece, en primer lugar, la denominada “solicitud de reconsideración” a la Mesa de sus decisiones en materia parlamentaria. En virtud del mismo:

«Cuando el Diputado o Grupo Parlamentario autor de un escrito o documento de índole parlamentaria del que hubiera tenido conocimiento la Mesa discrepara del acuerdo adoptado por éste órgano rector al respecto en el ejercicio de las funciones a que se refiere la letra c) del apartado anterior, podrá solicitar la reconsideración del acuerdo mediante escrito presentado ante la Mesa en el plazo de los siete días siguientes a su notificación.

La Mesa no admitirá a trámite la solicitud de reconsideración cuando la iniciativa formulada por medio del escrito o documento de índole parlamentaria sobre el que recayera el acuerdo cuestionado hubiere sido objeto de votación en el Pleno o en la Comisión competente al tiempo de la presentación de la solicitud de reconsideración.

Salvo en el supuesto previsto en el párrafo anterior, la presentación de una solicitud de reconsideración suspenderá en su caso la tramitación de la iniciativa formalizada por medio del escrito o documento de índole parlamentaria sobre el que recayera el acuerdo cuestionado hasta la resolución definitiva de aquélla.

La Mesa deberá resolver definitivamente la solicitud de reconsideración en

41 El Reglamento de la Asamblea de Madrid fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, número 82, de 31 de enero de 1997, entrando en vigor al día siguiente de su publicación oficial, conforme dispone su Disposición Final Segunda.

42 El Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, número 126, de 4 de diciembre de 2001, entrando en vigor al día siguiente de su publicación oficial, conforme dispone su Disposición Final.

el plazo de los ocho días siguientes a su presentación, previa audiencia a la Junta de Portavoces y mediante resolución motivada.».

Agotado el posible recurso interno, los sujetos afectados por un acto que se reputa vulnerador de un derecho fundamental pueden proceder, de manera directa, a la impugnación del mismo ante el Tribunal Constitucional —sin necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, error en que suele frecuentemente incurrirse, con la eventual pérdida del ejercicio de la acción ante el Tribunal Constitucional por preclusión procesal⁴³—.

La impugnación se canaliza a través del recurso de amparo *per saltum* previsto por el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El plazo para su interposición es de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las respectivas Asambleas Legislativas, estos actos hubieran adquirido firmeza.

En caso contrario, es decir, que no se estimara la concurrencia de una vulneración de un derecho fundamental, pero se entendiera que el acto es constitutivo de infracción de la legalidad vigente, puede acudirse a la vía contencioso-administrativa, en los términos establecidos por la Ley rituaría.

Por lo que respecta a la actuación estrictamente doméstica o administrativa, el artículo 81 del vigente Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid dispone lo que sigue:

- «1. Ponen fin a la vía administrativa las Resoluciones del Presidente y los Acuerdos de la Mesa.*
- 2. Las Resoluciones de la Secretaría General y los actos definitivos de las autoridades inferiores son recurribles en alzada ante la Mesa.*
- 3. El Recurso Extraordinario de Revisión se interpondrá cuando proceda ante la Mesa de la Asamblea.*

⁴³ Al respecto, cabe recordar, en el conocido *affaire* TAMAYO-SÁEZ durante la VI Legislatura, el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaído en el Recurso contencioso-administrativo 1.616/2003, en virtud del cual, por acudir incorrectamente a la vía contenciosa, el Tribunal Superior de Justicia se declara incompetente para conocer del asunto. El texto del Auto puede consultarse en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, número 11, de 16 de octubre de 2004.

4. La reclamación administrativa previa a la vía judicial civil se dirigirá al Presidente y la previa a la vía judicial laboral a la Secretaría General.

5. Los actos administrativos de la Asamblea de Madrid serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en los términos, condiciones y formalidades contenidos en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.».

Considerando lo dispuesto en la vigente regulación procesal, para acudir a una instancia neutral e independiente resulta preciso agotar, con carácter previo, la vía administrativa interna, lo que determina la necesidad de obtener un acto firme, que cause estado.

Cumplimentado el anterior requisito, que atribuye al proceso judicial que eventualmente pueda suscitarse un carácter revisor y, por ende, determina la posición de parte demandada que generalmente corresponderá a la Administración Parlamentaria, la competencia para conocer de los actos que emanan de los órganos de gobierno de la Asamblea de Madrid en materia de régimen patrimonial y de personal corresponde, en única instancia, a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid.

Así se colige de lo dispuesto por el artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en mérito del cual la referida Sala conocerá de los recursos que se deduzcan en relación con:

«Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.».

En este orden de ideas, conforme se ha expuesto, ha de recordarse que la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, tras determinar en su artículo 1.3.c) que dicho orden jurisdiccional conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes de las Asam-

bleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, prescribe, de forma explícita, dicha competencia en su artículo 10.c), atribuyéndosela al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.

José Ramón Cólera Leirado
LETRADO DEL PARLAMENTO DE GALICIA

LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS Y SU ENJUICIAMIENTO JURISDICCIONAL

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN: LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA.
- II MARCO NORMATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA. 1. Principios constitucionales en materia de función pública. 2. Los estatutos de autonomía y los reglamentos de las cámaras. 3. Estatutos de personal. 3.1. *Su naturaleza jurídica*. 3.2. *Tratamiento jurisprudencial*. 4. Las leyes autonómicas de la función pública.
- III CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL PARLAMENTARIO.
- IV ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL. 1. Características generales. 2. Pronunciamientos de la jurisprudencia. 2.1. *Generales*. 2.2. *Selección de sentencias recaídas contra acuerdos de las mesas de los parlamentos autonómicos*. 2.2.1. SOBRE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO. 2.2.2. EJERCICIO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS. 2.2.3. REDISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS.
- V CONTENIDO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA. 1. Clasificación del personal al servicio de la Administración parlamentaria. 2. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario en propiedad. 2.1. *La adquisición*. 2.2. *Extinción de la relación estatutaria*. 3. Promoción interna y provisión. 3.1. *Promoción interna*. 3.2. *Provisión de los puestos de trabajo*. 4. Las situaciones administrativas. 5. Derechos y deberes de los funcionarios. 6. Régimen disciplinario.
- VI CONCLUSIONES.

I INTRODUCCIÓN: LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

1. Es este un concepto nuclear sobre el que existen excelentes trabajos doctrinales —que no intentaré personalizar para evitar la omisión de alguno de ellos—, elaborados y desarrollados a partir de la realidad histórica de las Cortes Generales. Con esta proyección histórica, la doctrina ha configurado el concepto y sus manifestaciones clásicas: la autonomía reglamentaria, la presupuestaria o financiera y la administrativa.

Con la Constitución de 1978 nace el Estado de las autonomías y, dentro de su marco, hacen su aparición las asambleas legislativas autonómicas que promueven un

pujante parlamentarismo regional en varios ámbitos del Derecho parlamentario. Y uno de ellos, el de la función pública, constituye el centro de este trabajo para cuya determinación he utilizado tres límites.

El primer *límite* es de carácter *subjetivo*. Los parlamentos autonómicos son los interlocutores válidos para entender el proceso de desarrollo de la autonomía administrativa en su vertiente organizativa y su creciente importancia, fruto, en parte, de la regulación, información y documentación aportadas por los cargos políticos y por los funcionarios que ejercen su labor profesional en la sede de cada uno de ellos.

Desde esta perspectiva y como punto de partida, debemos significar que los parlamentos autonómicos son instituciones que adquieren el carácter de estatutarios porque su existencia se enraíza de manera directa en el correspondiente estatuto de autonomía y porque su constitución, como poder político de la comunidad, no depende de la decisión posterior del legislador autonómico. Una vez constituidos necesitan, para el ejercicio de sus competencias, disponer de una administración medial. Dicho de otra forma, de una organización administrativa instrumental a la que se asignan un conjunto de medios, funciones y tareas para que sirvan los fines institucionales del Parlamento.

En definitiva, tomaré como referencia la organización y funcionamiento de las *cámaras legislativas autonómicas*.

El segundo *límite* es de carácter *material*. La autonomía parlamentaria, en cuanto potestad, trasciende a todo lo que significa la organización y funcionamiento de una Cámara en sus relaciones internas y externas con otros poderes públicos, y se hace efectiva en una *autonomía reglamentaria* —la institución goza de capacidad para dictarse normas jurídicas propias sin constituir una persona jurídica pública—, una *autonomía presupuestaria* —vital para garantizar una suficiencia financiera independiente— y una *autonomía administrativa* —en cuanto genera una administración medial, autárquica en su gobierno interior, en la organización y selección de su personal, en sus actos de administración ordinaria y en su gestión patrimonial—.

Dentro de las manifestaciones normativas expuestas, mi exposición se reduce a la autonomía administrativa parlamentaria y, en concreto, a su *función pública*.

Y el tercer *límite* es *formal*. Bajo la cobertura jurídica de la función pública parlamentaria, se suscitan múltiples cuestiones que, con un afán reduccionista, vamos a reconducir a tres: su *marco normativo*, la *estructura orgánica y funcional* y el *contenido básico de la función parlamentaria*.

2. Así delimitado el objeto de estudio, debemos fijar el enfoque que estimamos más oportuno para su conocimiento. En su búsqueda, estuvieron presentes mis propias limitaciones doctrinales, una dilatada experiencia al servicio público administrativo, y un sentido práctico para dar respuesta a los problemas que justifican nuestro ejercicio profesional como letrados.

Y si en algún momento me acometió la duda por dónde empezar, ésta se disipó con la lectura de dos pasajes que paso a reproducir.

El primero pertenece al prólogo de presentación del libro “*La Administración parlamentaria española*” de José Vicente Gómez Ribas. En uno de esos apartados la catedrática Blanca Olías de Lima Gete expone:

“No cabe duda, de que al hablar de la administración parlamentaria nos estamos refiriendo al conjunto de servicios y actividades que tienen por finalidad hacer posible el funcionamiento de esa institución. Se trata de una actividad materialmente administrativa que sustenta y hace posible la labor propiamente parlamentaria. Ese carácter secundario o servicial respecto de la actividad principal del órgano es quizás una de las razones que explican su escaso atractivo hasta el momento para los investigadores.

Otra parte de ese cierto desinterés podría imputarse a cierta incomodidad doctrinal que tendía a olvidar una actividad materialmente administrativa pero que no se residencia en ese conjunto de órganos que denominamos Administraciones Públicas. La diversificación de estas últimas, estructural y funcionalmente, la fuerte emergencia de las llamadas administraciones independientes, la heterodoxia, en fin, en las formas de prestar servicios públicos, ha puesto de manifiesto la importancia y el interés de otras organizaciones, abriendo la puerta al estudio de las actividades serviciales o administrativas no residenciadas en el ejecutivo, como es el caso de la que nos ocupa”.

Y el segundo se encuentra en un reciente trabajo de Juan José Díez Sánchez titulado “Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial” (Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, nº 16. 2005, pág. 24):

“En efecto, no es dudoso que la materia que identificamos con cualquiera de aquellos términos, y muy particularmente con la autonomía administrativa parlamentaria, presenta una notable aridez, no constituyendo precisamente su contenido uno de esos objetos a los que el jurista —ni teórico ni práctico— dedica tiempo y pluma para profundizar en su análisis. Normalmente no lo hace por estimar —con razón— que basta con la atención que sí presta a esa misma materia en relación con el Derecho Administrativo y la Administración Pública. Al fin y al cabo no es necesario mucho más, por cuanto si hay algo evidente es que dicho contenido resulta eminentemente administrativista y sigue la estela de la evolución de las normas administrativas y aún de la realidad de la práctica administrativa, sin consideraciones de especial trascendencia”.

La lectura de ambos trabajos fijó mi posición. Debería enfocar el estudio sobre el marco normativo, la estructura orgánica y el contenido básico de la función pública parlamentaria conciliando la regulación normativa con el control jurisdiccional. Intentaré cumplir con este compromiso en los apartados subsiguientes.

II MARCO NORMATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA

La Constitución de 1978 es el texto de nuestro constitucionalismo histórico que mayores referencias expresas contiene respecto al concepto de funcionario y al sistema de función pública.

Un estudio sistemático de los artículos 23.2, 103.3, 149.1.1ª y 18ª de la Constitución Española concordado con:

- Los Estatutos de Autonomía que habilitan, de forma expresa, a las asambleas legislativas para regular su Estatuto de Personal.
- Los Reglamentos parlamentarios que autorizan a sus Cámaras para que aprueben un estatuto de personal.
- Las leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas en materia de función pública nos permiten sentar unos criterios generales en materia de función pública parlamentaria:

Primero.—Existe un modelo constitucional esencial de función pública que opta por un régimen estatutario para los servidores públicos, llamado a ser positivizado en un estatuto básico.

Segundo.—Los Parlamentos autonómicos gozan de autonomía normativa para establecer el régimen jurídico de su función pública a través de sus estatutos de personal que deben, por una parte respetar el modelo constitucional y los principios contenidos en el artículo 103.3 de la Constitución Española y, por otra, adaptarse a la legislación de su Comunidad en materia de función pública.

Tercero.—Los Estatutos de Personal, cuando regulen el contenido básico de la función pública parlamentaria, deben hacerlo con el rango y la fuerza de ley.

1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA

1.1. El Tribunal Constitucional, principalmente a través de sus Sentencias núms. 99/1987, 70/1988 y 57/1990, ha destacado los principios constitucionales que informan la función pública en general y la necesidad de su positivación en normas básicas que determinen lo que es esencial o común a todas las funciones públicas del Estado.

Para cumplir con este mandato, en octubre de 1997 fue elaborado un anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública, el cual fue publicado como proyecto de ley el 5 de julio de 1999, en el *Boletín del Congreso* con el número 177.1.

Anteriormente y sobre su contenido, la Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió su Dictamen núm. 1489/98/R.L. en su reunión de 4 de julio de 1998. En relación con el epígrafe que estamos desarrollando, nos parece oportuno subrayar la doctrina sentada en su *Apartado III. Consideraciones Generales* y en su *Apartado IV. Consideraciones de Técnica Normativa*.

“2. El título habilitante para dictar el Estatuto de la Función Pública es, primariamente, el contenido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución cuando prevé la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, dicho título, si se entendiera con rigorismo excesivo, quizá no ampararía toda la regulación prevista puesto que el ámbito de aplicación del Estatuto se extravasa, con distinta intensidad según las materias, del círculo estricto de los funcionarios. Pero no por ello carece de cobertura legitimadora la regulación, en cuanto está referida a todos los empleados públicos, pues como ha dicho el Tribunal Constitucional (STC 178/1989, de 2 de noviembre, sobre la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas) “la amplitud con que la Ley ha diseñado dicho sistema (...) debe encuadrarse dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, siendo, por tanto, competencia del Estado, en todo caso, el establecimiento de las bases relativas al mismo”. También la STC 76/1983, de 5 de agosto, afirmó -sobre dicho título- la competencia estatal para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas” (págs. 16 y 17).

“En primer lugar, la referencia a la “Función Pública”, en lugar de a los “funcionarios públicos”, permite un ajuste más exacto entre la rúbrica y el contenido de la regulación. La Función Pública es un concepto que comprende y, a la vez, trasciende el de los funcionarios públicos de las Administraciones, evocando el marco institucional del empleo público para la consecución de los fines de la organización administrativa, aspiración ésta enunciada en la Exposición de Motivos. Por eso, precisamente, el anteproyecto incluye normas relativas al personal no funcionario de las Administraciones Públicas.” (pág. 20).

Las ideas precedentes sintetizan aspectos concretos que, en relación con la función pública en general, se reflejan en diversos apartados de su Exposición de Motivos: apartado 5, párrafo tercero “(...). Por ello, el Estatuto Básico se limita a incorporar lo que debe ser esencial o común a todas las Funciones Públicas del Estado, dejando que sean las distintas Administraciones Públicas las que complementen la regulación básica con los oportunos desarrollos normativos”; apartado 8 “8. El Estatuto Básico incluye, en su ámbito de aplicación, al personal funcionario y estatutario de todas las Administraciones Públicas con las exclusiones de aquellos colectivos que, por mandato constitucional o derivado de éste, han de tener regulación propia.” y 16, párrafo segundo “Se mantiene, por otra parte, en la regulación de las incompatibilidades su carácter de sistema general aplicable a todo el sector público y a todo el personal del mismo, cualquiera que sea la naturaleza de la relación de empleo.”.

Si abandonamos la Exposición de Motivos y entramos en la referencia concreta de su articulado, resulta conveniente citar alguno de ellos.

El Artículo 2.3 señala “La presente Ley tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación”.

El Artículo 5 “Artículo 5. Personal con legislación específica propia.

No obstante lo dispuesto en el artículo 2.3 y la disposición adicional undécima, las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán cuando así lo disponga su legislación específica, a:

- a) *Los funcionarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.”*

En la Disposición adicional décima y undécima

“Décima. Ámbito de aplicación del Capítulo XVI: Incompatibilidades

1. *Todas las referencias que se contienen en la legislación vigente a la Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas deben entenderse referidas al Capítulo del Estatuto Básico de la Función Pública regulador de las incompatibilidades.*

2. *El régimen de incompatibilidades previsto en el Capítulo XVI será de aplicación a: (...).*

- c) *El personal al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, así como el de las Entidades de Derecho Público de ellas dependientes y de sus Asambleas Legislativas, Asambleas y Órganos Institucionales.”*

“Undécima. Extensión del ámbito de aplicación del Capítulo XVIII

Las normas contenidas en el Capítulo XVIII serán de aplicación al personal funcionario al servicio de los Órganos Constitucionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Española, y al personal al servicio de la Administración de justicia a que se refiere el artículo 545 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.”

1.2. Aquella iniciativa legislativa caducó con la disolución de las Cortes Generales y permaneció en situación latente hasta recobrar ahora su vitalidad. Desde el 25 de noviembre de 2005 circula un borrador de anteproyecto de ley del Estatuto básico del empleado público que mantiene la idea fuerza de recoger en dicho texto lo que considera como esencial o común a todas las funciones públicas, pero con un criterio diferente, tal como justifica en el apartado 15 de su exposición de motivos:

“Es preciso resaltar que Estatuto tiene una vocación de aplicación universal a las distintas Administraciones Públicas y tipos de personal —al punto de que hay cuestiones que por su importancia, como el acceso al empleo público o el Código de Conducta, se han de aplicar en, prácticamente, todas las Organizaciones públicas— y, por otra parte, los colectivos que, en principio, queden excluidos del Estatuto son sólo aquellos que han de ser regulados por ley orgánica o por otra norma especial en virtud de previsiones constitucionales u otros que disponen de una extraordinaria singularidad. Por lo tanto el criterio de exclusión del ámbito del Estatuto es claramente restrictivo y excepcional. Se trata de que el mayor número de colectivos de las Administraciones Públicas se sientan cómodos al ser incluidos en el ámbito del Estatuto y ello debido precisamente a la permeabilidad de éste.”

El mencionado criterio se hace notorio más adelante en su artículo 3°. *Personal excluido*”:

“Las disposiciones de esta ley sólo se aplicarán, directamente, o cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal:

- a) *El personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas..*

El posible desenlace de este proceso será la aprobación de una nueva ley básica estatal de la función pública, que en lo que sea esencial y común va a condicionar, en parte, el régimen jurídico del personal al servicio de las asambleas legislativas.

Como resumen de lo expuesto en este apartado, hay que convenir que existe un núcleo normativo esencial y común para toda la función pública, incluida la correspondiente a las asambleas legislativas. Este núcleo vendrá definido por dos criterios: uno *material*, vinculado al contenido básico de la norma, común en todo lo que afecte a los elementos estructurales de la situación orgánica funcional y a la relación estatutaria de servicio. Y otro *formal*, concerniente al procedimiento de aprobación de la norma, teniendo en cuenta que su regulación queda reservada para normas que tengan el rango de ley.

1.3. Sobre este doble aspecto material y formal, resulta esclarecedora la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico tercero, letra c, de la STC núm. 99/1987, de 11 de junio:

“En el primer inciso de su artículo 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o régimen estatutario, por emplear la expresión que figura en el artículo 149.1.18 de la misma norma Fundamental. Es este, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones en que esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades

de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas, pues habiendo optado la constitución por un régimen estatutario con carácter general, para los servidores públicos (artículos 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre estos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración. Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda”.

2 LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LOS REGLAMENTOS DE LAS CÁMARAS

2.1. Anteriormente hemos afirmado que la regulación del contenido básico de la función pública es materia reservada a ley. Ello entraña que el instrumento normativo necesario para establecer el régimen jurídico del personal al servicio de las asambleas legislativas debe ser una norma con rango y fuerza de ley, sin que la excepcionalidad prevista en el artículo 72.1 de la Constitución española para el personal de las Cortes Generales sea extensible a las comunidades autónomas:

“No se trata, en efecto, de una “disposición de categoría inferior a la Ley”, sino, antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de Ley y que, asimismo, por proceder del Poder Legislativo, posee valor de Ley. Pero puede añadirse también, no obstante,

que en nada empece tal conclusión el hecho de que el art. 27.2 de la LOTC no mencione expresamente al Estatuto del Personal de las Cortes, dado que, con cobertura en el art. 161.1 d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también los “actos del Estado con fuerza de Ley” [art. 27.2 b) de la LOTC]; categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto del Personal de las Cortes Generales obviándose de este modo la aparente “laguna” de la LOTC y, en su caso, la interpretación un tanto forzada del apartado d) del mismo art. 27.2 que en ocasiones se ha tratado de mantener. La Constitución, dada la reserva formal y material que a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establece (art. 72.1), da plena cobertura a la calificación de dicha norma, y de los acuerdos que la modifiquen, como disposición con valor y fuerza de Ley no susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de inconstitucionalidad, dejando a salvo, claro es, los casos en que medie una cuestión de inconstitucionalidad o se llegue a plantear una autocuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.2 de la LOTC (STC 139/1988, F.J. 2).”

Cierto es que esa excepción constitucional ha sido trasplantada *mutatis mutandi* y defendida por un sector doctrinal con la finalidad de reconocer dicha potestad legislativa a favor de aquellas comunidades cuyos estatutos de autonomía habiliten a sus respectivos parlamentos —con distintas expresiones— para aprobar un estatuto de personal que regule el régimen jurídico de su personal¹.

Respecto a esta equiparación *per saltum*, formulamos dos observaciones.

La primera es el silencio estatutario existente sobre el órgano y el procedimiento idóneos para la aprobación de los estatutos de personal. En ninguno de los textos consultados existen pronunciamientos sobre estas dos cuestiones, que son esenciales para conferir el valor y la fuerza de ley de sus respectivos estatutos de personal, valor y fuerza de ley que han sido resaltados por la jurisprudencia. En este sentido, hay que

¹ Estatutos de Aragón (art. 14.1), Asturias (art. 28.1), Castilla y León (art. 13.4), Murcia (art. 27.1), La Rioja (art. 18.3) y País Vasco (art. 27.1). A éstos hay que sumar los estatutos recientemente aprobados por las Cortes como son el de Valencia y Cataluña, que recogen esta habilitación, respectivamente, en sus artículos 28 y 58.2.

citar los autos del Tribunal Supremo 363/1988, de 26 de enero y 6.857/1989, de 10 de octubre, en el primero de los cuales se dice, entre otras cosas, lo siguiente:

“El tratamiento unitario que a efecto de la declaración de inconstitucionalidad hace el artículo 27.2 de la LOTC entre leyes de las Comunidades Autónomas y Reglamentos de sus Asambleas Legislativas descansa en el valor o fuerza de ley que tienen estos por emanar, a igual que aquéllas, de los órganos que ejercen la potestad legislativa en el seno de la respectiva comunidad autónoma... No es este el caso del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra de 27 de diciembre de 1983..., ni del acuerdo recurrido de 17 de octubre de 1985..., pues en estos casos la aprobación fue dispensada por un órgano rector de la cámara, la Mesa del Parlamento, y no por el Pleno o alguna de sus comisiones, que traducen el funcionamiento de la Cámara y en los que reside, por tanto, la potestad legislativa...” (Fundamento primero de derecho).

Esta es también la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 10.244/1990, de 29 de diciembre.

La segunda es la inexistencia de un texto estatutario que reserve, de forma clara y concisa, a la asamblea legislativa correspondiente la potestad exclusiva para regular el régimen jurídico de la función pública parlamentaria, reserva, por el contrario, reconocida a las Cortes Generales “... por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución (F.J. 2º, STC 139/1988).

Esta doble observación nos emplaza a dar una respuesta coherente a la trascendencia que entraña, qué un determinado artículo de un estatuto de autonomía atribuya a su parlamento la competencia para regular el régimen jurídico de su personal.

Para mí significa que, desde esa habilitación estatutaria, el principio de jerarquía normativa en materia de función pública parlamentaria se ve desplazado por el principio de competencia.

A partir de ese reconocimiento en la norma básica institucional de una comunidad, su Parlamento adquiere la competencia para someter a su personal a una legisla-

ción específica que, en parte, será propia por su singularidad y, en otra, tributaria de la legislación autonómica y estatal en aquellas materias que afecten al contenido básico de la relación estatutaria. Son, por ejemplo, las referidas a los sistemas de acceso, el nacimiento y cese en la condición de personal parlamentario, las situaciones administrativas, los derechos y deberes, los regímenes de incompatibilidades y el disciplinario, y todo lo concerniente a la representación y participación en materias sometidas a informe o a negociación.

Pero también significa que, el estatuto de personal tendrá rango de ley cuando se cumpla un doble requisito:

—formal, consistente en que el órgano y el procedimiento de aprobación sean legislativos y no administrativos, procedimiento que le dará el valor de ley.

—y material, que exige que el contenido normativo sometido a reserva legal se regule con fuerza de ley, respetando los principios constitucionales de la función pública y adaptándose, en lo esencial, a la legislación sectorial.

2.2. Otras comunidades autónomas, carentes de la referida reserva estatutaria, han tratado de buscar su habilitación en los reglamentos de sus respectivas cámaras, bien en artículos concretos, bien en disposiciones adicionales, para de esta forma fundamentar la aprobación de sus estatutos de personal, en los aspectos referentes a derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias del personal al servicio de sus respectivas cámaras².

Un estudio sumario y concordado de los correspondiente reglamentos, nos pone de manifiesto que, bajo diferentes epígrafes —servicios de la Cámara, medios personales y materiales, publicaciones oficiales y publicidad de los trabajos—, los reglamentos establecen unos principios institucionales sobre la estructura orgánica del personal de la cámara.

² Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid y Valencia. Un caso especial lo constituye la disposición adicional tercera del Reglamento de Navarra de 2 de febrero de 1995, que confiere al Estatuto de Personal el rango de ley foral.

En el primer nivel, resulta frecuente que se atribuyan a las Mesas la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo y de sus funciones, las plantillas presupuestarias, la necesidad de contar con una biblioteca y con servicios de documentación, y los sistemas de publicidad de los trabajos de la cámara. Caso especial lo constituyen cuatro parlamentos que crean una oficina de control parlamentario, con esta denominación u otra similar, bajo la dependencia de la Secretaría General (Andalucía, Canarias y Murcia), o de la Presidencia de la Cámara (Cataluña).

Respecto al segundo nivel, es objeto de especial regulación el nombramiento del secretario general o del letrado oficial mayor, y la atribución al mismo de la jefatura de personal y de todos los servicios de la Cámara. El procedimiento a seguir es similar en todos ellos, propuesta de la presidencia y aprobación del nombramiento por la Mesa del Parlamento entre los letrados de la Cámara. En este último punto, existen alguna singularidades. En Castilla-La Mancha, el letrado puede pertenecer a la plantilla de la Cámara o al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, y en la Asamblea de Madrid se abre la posibilidad de que el nombramiento se extienda a letrados de otras asambleas legislativas o de las Cortes Generales.

Por último, debemos hacer una mención especial a algunos reglamentos que diferencian entre las normas de régimen y gobierno interior y los estatutos de personal, sometiéndolos a órganos y procedimientos distintos, ya que corresponde a la Mesa la aprobación de las primeras, y al Pleno de la Cámara de los segundos. Un ejemplo de lo expuesto lo encontramos en los reglamentos de la Asamblea de Madrid y en el Parlamento de La Rioja.

3 ESTATUTOS DE PERSONAL

Consecuentes con lo expuesto en el apartado introductorio, a continuación y bajo este epígrafe, no vamos a hacer referencia al Estatuto de Personal de las Cortes Generales, aprobado por acuerdo de 27 de marzo de 2006 en reunión conjunta de las mesas del Congreso de los Diputados y del Senado. Nuestro comentario se limita al Estatuto de Personal de los parlamentos autonómicos y, dentro de ellos, en concreto a dos cuestiones, su naturaleza jurídica y su configuración jurisprudencial.

3.1 SU NATURALEZA JURÍDICA

Nuestra opinión es solidaria con aquel sector doctrinal que califica a la mayoría de los estatutos vigentes como reglamentos generales, tanto por el órgano que los aprueba como por el procedimiento seguido en su tramitación.

El hecho jurídico de que siete estatutos de autonomía —y uno más en tramitación— reconozcan a sus respectivos parlamentos la habilitación legal necesaria para la aprobación de sus estatutos de personal, supone, a mi juicio, atribuirles la competencia exclusiva para regular su función pública parlamentaria, de forma que en su ordenamiento no intervenga otro poder que no sea el de su propia cámara. Ahora bien, para que la norma resultante tenga el rango y el valor de ley, será necesario que el órgano que apruebe el Estatuto sea el Pleno o una comisión con competencia legislativa y que, en su tramitación, se haya seguido un procedimiento legislativo diferenciado, como lo es el correspondiente a la aprobación de los reglamentos parlamentarios o el de lectura única.

Consecuentes con esta tesis, los estatutos de personal aprobados por las mesas de sus respectivas cámaras tienen el rango de norma reglamentaria —entre ellos el del Parlamento de Galicia— y carece de título jurídico suficiente para regular determinadas materias para las que, de acuerdo con la Constitución, existe reconocida una reserva legal³.

3.2 TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL

Y esta es también la conclusión a la que ha llegado la jurisprudencia.

El Tribunal Constitucional se pronunció sobre la naturaleza del Estatuto del Parlamento de Navarra en su auto número 296/85, de 8 de mayo, en el que no concedió el amparo solicitado del artículo 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional por estimar que este procedimiento jurisdiccional no era el idóneo para fiscalizar una disposición de carácter general integrada en un estatuto con valor de ley foral.

Tal pronunciamiento no se repitió posteriormente, y sólo encuentra justificación en la necesidad de someter las actuaciones de los poderes públicos a la Constitución y

³ Los estatutos de personal que se citan han sido aprobados por las mesas de sus respectivos parlamentos: Aragón, Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Valencia.

al Ordenamiento Jurídico. Precisamente, ante el vacío existente hasta ese momento, se arbitró la solución de acudir al recurso de inconstitucionalidad, posibilidad legal que fue innecesaria en función de lo establecido en los artículo 74.1.c) de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, y artículo 10.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ellos cerraron aquella vía de inconstitucionalidad, sometiendo, a los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas, los actos y disposiciones generales de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.

Y esa es la misma línea mantenida por el Tribunal Supremo en su Auto de 26 de enero de 1998:

“...Si a la disposición recurrida no puede atribuírsele fuerza de ley sino categoría inferior a esta, o sea rango reglamentario, al haber sido aprobada por un órgano carente de potestad legislativa y si, por otro, no se trata de un acto parlamentario puramente interno en el que podría estar en juego la independencia del Parlamento de Navarra, no parece que pueda sustraerse a este orden jurisdiccional el conocimiento del recurso que dio lugar al planteamiento del incidente en que ahora nos encontramos, al venirle atribuido su conocimiento por el artículo 1 de su ley reguladora, interpretado a la luz de los artículos 106.1 y 153.c) de la Constitución” (Fundamento jurídico tercero).

Doctrina que fue confirmada por el Tribunal Supremo en su Sentencia 10.244/1990, de 29 de diciembre.

Y esa misma línea jurisprudencial se respeta mayoritariamente por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia. Como muestra se recoge la Sentencia 464/1992, de 5 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid:

“...En este procedimiento, a la vista de las circunstancias antes reseñadas, y habida cuenta de lo actuado en autos, se debe llegar a la conclusión de que procede la estimación de la demanda, toda vez que el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid es una norma de carácter reglamentario, de rango inferior a la ley, y por tanto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 74.1 c) de la Ley orgánica del Poder Judicial, recurrible ante la jurisdicción con-

tencioso administrativa, por tratarse de la disposición de un órgano de gobierno de asamblea legislativa de comunidad autónoma en materia de personal”⁴ (F.J. segundo).

Por separarse de este criterio, resulta significativa la sentencia número 1.306/1998, de 29 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que en su fundamento jurídico segundo dice lo siguiente:

“... pues si bien, como declara el Tribunal Constitucional, no cabe asimilar dichos estatutos a disposiciones legales, en modo alguno cabe asimilar los mismos a las normas reglamentarias para las que queda abierta el recurso contencioso y, por ello, no cabe atribuir su conocimiento a los órganos del Orden Jurisdiccional contencioso-administrativo, lo que sí sucedería en el supuesto de que se impugnase un acto concreto de aplicación, en el cual ya no cabría atribuir ese rango normativo que se atribuye; así pues debe concluirse que concurre la inadmisibilidad propuesta, sin que podamos admitir la objeción que en contestación a la tesis se hace por la asistencia jurídica del Sindicato respecto de no tener la disposición impugnada el rango normativo legal al que se dice se refiere la Jurisprudencia impugnada, pues esa misma Jurisprudencia lo que hace es asimilar este tipo de normas de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas —como lo es la Mesa de la Asamblea Extremeña— a las disposiciones legales a los efectos de su revisión y ello precisamente por la necesidad de ese rango normativo por razón de la materia afectada”.

Como conclusión, reproducimos el fundamento jurídico tercero de la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 10 de mayo de 2005, en relación con el actual Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid:

“...no podemos pasar por alto hacer una breve mención a la naturaleza jurídica del Estatuto de Personal de referencia y su encuadramiento en el sistema de fuentes establecido, para proseguir en el tratamiento de las infracciones denunciadas por la recurrente.

⁴ Esta doctrina fue confirmada en sentencias posteriores del mismo órgano jurisdiccional números 4.889/99, de 14 de septiembre y 4.890/99, de 22 de septiembre.

Efectivamente, hemos de convenir con la demandada que nos hallamos ante una manifestación de la potestad de autoorganización de la Asamblea, de su autonomía parlamentaria, que garantiza su independencia frente a otras instituciones de autogobierno —art. 8 del Estatuto de la Comunidad Autónoma—, en atención a las funciones que le corresponden y que gozan de relevancia constitucional en cuanto consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en ámbito autonómico del Estado de Derecho. No obstante la ausencia de reconocimiento explícito en la Carta Magna en los términos en que lo hace con las Cortes Generales, sí podemos deducir la autonomía de la Asamblea de la Comunidad Autónoma para regular el estatuto o régimen jurídico del personal a su servicio, y no sólo por su propia función institucional que así lo requiere, sino por analogía con las Cortes Generales, pues ambos supuestos atienden a una identidad de razón.

Posee, en consecuencia, el Estatuto del Personal de continua referencia, rango y fuerza de ley, como revela el que su aprobación y reforma haya de someterse a un procedimiento legislativo específico, previsto en el art. 87 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, para la tramitación de proyectos de ley en lectura única, cuya competencia se atribuya al Pleno de la misma”.

4 LAS LEYES AUTONÓMICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En este apartado nuestro comentario se limita a la legislación autonómica por dos razones:

Primero, porque en ella se respeta, por imperativo constitucional, el contenido de la legislación básica estatal en materia de función pública.

Segundo, porque desarrolla las especialidades o singularidades de las distintas comunidades autónomas constituyendo en si un marco de referencia para los respectivos parlamentos.

A partir de su contenido, y utilizando como criterio metodológico el grado de vinculación o integración existente entre esa legislación autonómica y los estatutos de

personal parlamentario, es posible su clasificación, a meros efectos descriptivos, en cuatro grupos:

1º. De exclusión.—En este apartado se referencian aquellas comunidades autonómicas que, en el ámbito de aplicación de la legislación autonómica, no hacen referencia, o excluyen de forma expresa, al personal parlamentario: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia y La Rioja. Como testimonio de lo expuesto reproducimos un párrafo del preámbulo de la Ley Asturiana 3/1985, de 26 de abril:

“Al ser una Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado, entendida esta en sentido estricto, queda fuera de su ámbito el personal al servicio de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma-Junta General del Principado”⁵.

El artículo 2.3 de la Ley catalana n° 17/1985, de 23 de julio:

“Artículo 2.- Ámbito de aplicación.

3. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la presente Ley:

a) El personal al servicio del Parlamento de Cataluña y del Síndic de Greuges.”

Y el artículo 3.3 de la Ley madrileña 1/1986, de 10 de abril:

“Queda excluido del ámbito de la presente ley el personal al servicio de la Asamblea de Madrid”.

2º. De aplicación supletoria.—En este grupo incluimos Illes Balears, Extremadura, Galicia y el País Vasco.

Como ejemplo reproducimos:

⁵ Por contrapartida, en el Reglamento de Asturias, art. 245, se establece que los derechos y deberes de los funcionarios, el régimen disciplinario y sus situaciones administrativas, se regularán por las normas generales de la función pública, sin perjuicio de los aspectos derivados de la organización propia de la Cámara.

—El artículo 2 de la Ley balear 2/1989, de 22 de febrero:

“El régimen del personal dependiente del Parlamento de las Illes Balears, en virtud del principio de autonomía organizativa, administrativa y financiera y dadas las características especiales de la actividad parlamentaria será el que establecerá dicha institución de conformidad con los principios que se desarrollan en esta Ley, que le será de aplicación en todo lo que no se prevea expresamente”.

—El artículo 3.4 de la Ley gallega 4/1988, de 26 de mayo:

“Al personal al servicio del Parlamento de Galicia, regulado por su Estatuto de Personal previsto en el Reglamento de la Cámara, así como al adscrito a órganos creados y dependientes de Parlamento, le será de aplicación, con carácter supletorio, la presente ley”.

—La disposición adicional quinta de la Ley vasca 6/1989, de 6 de julio:

“El Parlamento Vasco procurará la adecuación del Estatuto del personal a su servicio a los dispuesto en la presente Ley”.

3º. De aplicación directa y parcial.—En este apartado incluimos las comunidades de Castilla-La Mancha y Navarra, que, al regular la movilidad de los funcionarios entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la parlamentaria, tienden a homogeneizar el estatuto básico de sus funcionarios, para que dicha movilidad sea posible.

En este sentido reproducimos el artículo 19 de la Ley de Castilla-La Mancha 3/1988, de 13 de diciembre:

“4. Las relaciones de puestos de trabajo determinarán los que sean de adscripción indistinta para los funcionarios de la Administración General del Estado, los de las comunidades autónomas, los de las entidades locales y los de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Los funcionarios de la Administración de la Junta de Comunidades que, en su caso obtengan un puesto de trabajo en las Cortes Regionales, en virtud

de libre designación o concurso, quedarán en situación de excedencia voluntaria en aquélla”.

Y la disposición adicional octava del decreto foral legislativo de Navarra nº 25/1993, de 30 de agosto, dice:

“La movilidad por promoción de nivel, así como la movilidad horizontal, se aplicarán entre el Parlamento de Navarra y la Administración de la Comunidad Foral. A tal fin, los funcionarios del Parlamento de Navarra podrán participar en los concursos de traslado y en las pruebas selectivas de ingreso en turno restringido que realice la Administración de la Comunidad foral”.

4º. De vinculación por equiparación.—Por último, en este grupo incluimos a las comunidades de Aragón y Valencia. Respecto a Aragón, la disposición adicional primera del Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero, dice:

“1. Los funcionarios de las Cortes de Aragón se consideran equiparados a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En función de esa equiparación se incorporarán al Registro de Personal de la Comunidad Autónoma y se les aplicarán las normas sobre movilidad de personal.

2. La Mesa de las Cortes de Aragón, oída la Junta de Portavoces, elaborará el Estatuto del Personal al servicio de las Cortes de Aragón, inspirándose en las normas contenidas en la presente Ley.

En particular clasificará a su personal en los Grupos contenidos en ella y regulará de forma semejante el acceso a la Función Pública, la carrera administrativa y los conceptos retributivos.

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la peculiaridad del trabajo parlamentario podrá justificar singularidades del régimen de prestación de trabajo y de su retribución.”

Otro tanto podemos decir de Valencia, cuyo artículo 2 del Decreto legislativo de 24 de octubre de 1995 establece:

“1. Es personal al servicio de la Generalitat Valenciana: el de las Cortes Valencianas y de las instituciones de ellas dependientes, el del Gobierno valenciano y demás organismos e instituciones configuradoras y dependientes de la Generalita Valenciana.

Las Cortes Valencianas, en virtud de su autonomía organizativa, administrativa y financiera, desarrollarán la presente Ley, mediante el establecimiento del régimen del personal dependiente de las mismas, atendidas las características especiales de la actividad parlamentaria”.

III CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL PARLAMENTARIO

1. Si examinamos con un criterio sistemático el contenido del régimen jurídico del personal parlamentario, verificamos que se proyecta sobre dos tipos de relaciones: la orgánica y la estatutaria.

La primera comprende los órganos rectores en materia de personal —normalmente la Mesa, la Presidencia y el letrado mayor—, sus competencias, las líneas básicas de la estructura orgánica, la planificación de recursos, la relación de puestos de trabajo y sus funciones, la plantilla presupuestaria, el régimen jurídico de las disposiciones y actos singulares, los recursos administrativos y la autonomía patrimonial y económico-financiera.

La segunda se circunscribe a la clasificación del personal, su ordenación en cuerpos y escalas, los sistemas de acceso a la función pública, los requisitos para el nacimiento y extinción de la relación estatutaria, el conjunto de derechos y deberes, las situaciones administrativas, las incompatibilidades, el régimen disciplinario y la representación, participación y negociación en la función pública parlamentaria.

Dentro de ese elenco de relaciones, determinadas materias serán reguladas de forma estable y con vocación de permanencia, por su carácter estructural o esencial. Y

otras, por su carácter complementario o contingente, se regularán a través de disposiciones generales, como son los reglamentos de régimen interior y funcionamiento.

Ante esta duplicidad de relaciones, y vistas las distintas variables que se desarrollan, lo oportuno sería recoger en dos normas, de carácter general y de naturaleza distinta, las relaciones orgánica y estatutaria, sometiéndolas a órganos y procedimientos diferenciados para su aprobación.

Profundizando en esta línea de argumentación, las normas reguladoras de la estructura orgánica y funcional se deberían aprobar por la mesa del Parlamento y ser exigibles mediante un reglamento general —de régimen interior y de gobierno, de organización y funcionamiento...— desarrollado en lo contingente por normas específicas para materias dispares como son las relaciones de puestos de trabajo y plantillas presupuestarias, las adscripciones del personal, la jornada laboral y el horario, las ayudas sociales y el reglamento de pensiones, ...

En cambio, el estatuto de personal llamado a regular el contenido básico de la relación estatutaria —aquel que necesita por mandato constitucional de una norma de rango de ley— debería ser aprobado por el pleno de la cámara, o por una comisión con competencia legislativa, mediante un procedimiento diferenciado de otras iniciativas parlamentarias y con vocación de permanencia, que en aras de la seguridad jurídica podría actualizarse mediante el establecimiento de una disposición adicional que facultase a un órgano parlamentario colegiado para adaptar su contenido a la legislación básica. Todo ello sin perjuicio de que, en el supuesto de que las modificaciones fuesen importantes, hubiera que recurrir a la formulación de un texto refundido o, incluso, a la aprobación de un nuevo estatuto.

2. Y este planteamiento no es novedoso. Los parlamentos de Andalucía, Cantabria, Madrid, La Rioja y País vasco —con algunas diferencias— siguen este modelo: el Pleno o una determinada comisión con competencia legislativa aprueba el estatuto de personal, y la Mesa es titular de la competencia para aprobar el reglamento que afecte a la relación orgánica y, en definitiva, a la estructura de la administración parlamentaria.

Otros parlamentos siguen el modelo de que ambas relaciones se regulen en textos normativos diferenciados, aunque el órgano de aprobación sea el mismo: la mesa

del parlamento. Anotamos en este grupo a los parlamentos de Asturias, Extremadura, Galicia e Illes Balears.

Por último, otros regulan en un solo texto —con partes o títulos diferenciados para cada una de las dos relaciones— todo lo relativo al régimen jurídico del personal y son aprobados por el pleno (Murcia), por una comisión parlamentaria (Aragón, Cataluña, Canarias, Navarra y Valencia), o por la Mesa del Parlamento (Castilla y León y Castilla-La Mancha). Un caso singular lo constituye los estatutos del régimen y el gobierno interiores de Cataluña, texto refundido de 29 de abril de 2003, aprobado por la Comisión de Gobierno Interior, y estructurado en 8 títulos, 136 artículos, 4 disposiciones adicionales y 3 transitorias. No es el momento de comentarlo. Sólo debe resaltarse que los títulos I y II regulan los órganos y los elementos estructurales de la relación estatutaria de su personal, los títulos III a VII afectan a la relación orgánica, y el título VIII se reserva a la gestión económica.

IV ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL

1 CARACTERÍSTICAS GENERALES

Las asambleas legislativas, en cuanto poderes públicos de la comunidad autónoma, gozan de autonomía para establecer la organización de su administración parlamentaria y su funcionamiento, con el objeto de desarrollar su potencialidad en el ejercicio de las competencias que tienen asignadas.

Esta organización se regula a través de sus respectivos estatutos —globales o limitados a la estructura orgánica y funcional—, ofreciendo unas características generales que nos parece oportuno resaltar:

—Los órganos competentes en materia de personal son normalmente la mesa, la presidencia y el letrado mayor. De este organigrama general se separa, por ejemplo, la asamblea de Madrid que describe como órganos superiores de personal,

- la mesa, el presidente y el consejo de personal, en el que se integra como vocal el secretario general.
- El letrado mayor es nombrado por la Mesa, a propuesta de la presidencia, de entre los letrados de su plantilla de personal. Existen, sin embargo, algunas singularidades anteriormente anotadas y que corresponden a los parlamentos de Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid.
 - La estructura de la Administración parlamentaria es variada, tanto en sus órganos como en sus funciones. Va desde modelos muy sencillos, como el de Extremadura con dos direcciones de servicios, hasta estructuras muy complejas, como la de Cataluña, basada en centros gestores que se desarrollan en direcciones y departamentos, divididos en áreas e integrados por unidades administrativas.
 - La creación, modificación y extinción de las unidades y órganos integrantes de la Administración es, habitualmente, una facultad atribuida a la mesa de cada cámara.
 - Los nombramientos de los titulares o responsables de las direcciones, departamentos y servicios, son efectuados por la mesa, a propuesta del letrado mayor, y generalmente por el procedimiento de libre designación.
 - Las relaciones de puestos de trabajo son aprobadas por la mesa, que fija para cada uno de ellos sus correspondientes funciones. Así mismo aprueban las plantillas presupuestarias y los sistemas de adscripción.
 - La movilidad horizontal para la cobertura de puestos de trabajo de la Administración parlamentaria ha evolucionado, de forma decidida, a favor de la Administración autonómica. A los modelos iniciales de Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia y Valencia, se han sumado, recientemente, Cataluña (art. 59 de los estatutos de régimen y gobierno interiores de 29 de abril de 2003), y el País Vasco, cuya mesa aprobó el 1 de marzo de 2005 el inicio de un procedimiento para posibilitar la movilidad interadministrativa del personal parlamentario con otras administraciones públicas vascas⁶. La movilidad expuesta, con diferentes modalidades, es un avance que las

⁶ En las asambleas de Murcia y Madrid, y en las Cortes de Castilla-La Mancha, la movilidad se contempla en relación con el grupo de letrados. En el Parlamento de Canarias la movilidad es muy amplia, ya que se extiende a la Administración autonómica, al Consejo Consultivo, al diputado del Común y a la Audiencia de Cuentas (art. 67.3 de su Reglamento).

juntas de personal y las mesas de negociación suscitan en sus reuniones, y que defienden en ambas direcciones, siempre con carácter general y no limitada a determinados puestos de trabajo.

2 PRONUNCIAMIENTOS DE LA JURISPRUDENCIA

Dentro de este apartado debemos deslindar los generales —que afectan a las líneas básicas de la organización administrativa—, de aquellos otros relativos a determinados elementos estructurales o funcionales de la organización parlamentaria.

2.1 GENERALES

En este apartado hay que citar las Sentencias del Tribunal Constitucional 57/1990, 293/1993 y 158/1998, las cuales, con referencia a todas las administraciones públicas, han declarado que éstas deben gozar de un margen de actuación, suficientemente amplio para concretar *organizativamente* el status del personal a su servicio. En esta misma línea hay que recordar el auto del Tribunal Constitucional de 8 de febrero de 1999, que en su fundamento segundo nos dice:

“... el funcionario que ingresa al servicio de una administración pública se coloca en una situación jurídica definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno y otro instrumento normativo, sin que, en consecuencia, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso (SSTC 99/1987, 129/1987 e 70/1988). Al amparo del principio de igualdad y por comparación por situaciones pasadas, no puede pretenderse paralizar las reformas orgánicas y funcionales que decidan las administraciones públicas (ATC 160/1989). Estas disfrutan de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio (STC 57/1990)”.

Si del Tribunal Constitucional descendemos al Tribunal Supremo, la potestad organizativa de las administraciones públicas se recoge con rotundidad en el fundamento

jurídico quinto de la Sentencia de la Sala tercera de lo contencioso administrativo de 23 de septiembre de 2005:

“Y es porque ciertamente la Administración, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, es libre de crear puestos de trabajo sujetos al régimen funcionarial o laboral, pero, una vez clasificado el correspondiente puesto, el nombramiento para su provisión debe hacerlo de acuerdo con el específico régimen jurídico que le haya asignado al clasificarlo como funcionarial o laboral.

Aplicar al nombramiento un régimen jurídico diferente del correspondiente a la clasificación del puesto significa una inexplicable contradicción con la decisión previamente tomada sobre esa clasificación, poco compatible con la constitucional interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE), y también comporta establecer unas diferencias de trato jurídico entre los servidores de puestos de la misma clasificación que se acomodan mal al principio de igualdad (artículo 14 CE)”.

Y también es la doctrina consolidada por los tribunales superiores de justicia. Por su proximidad citamos la de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 28 de junio de 2000, que en uno de sus fundamentos dice lo siguiente:

“... el funcionario carece de un derecho jurídicamente, protegido al mantenimiento de su régimen vigente en cada momento, ostentando tan solo la simple expectativa de que se mantengan los derechos legalmente reconocidos en la situación en que se encontraban en el momento de su ingreso ya que el status legal y reglamentario del funcionario está sometido, en cualquier momento, a la posibilidad innovadora de la administración, que puede limitar así su situación anterior, no existiendo el derecho a ostentar siempre la misma organización estatutaria (SSTS 29 de noviembre y 19 de diciembre de 1986, 23 de enero de 1990, 18 de enero y 7 de abril de 1993 y del TC 293/93, de 18 de octubre).” (Fundamento de derecho tercero da sentencia).

2.2 SELECCIÓN DE SENTENCIAS RECAÍDAS CONTRA ACUERDOS DE LAS MESAS DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Invocada y transcrita la anterior doctrina general, debemos ahora reseñar aquellos pronunciamientos judiciales que afectan a determinados elementos estructurales de la relación orgánica-parlamentaria sobre los que han recaído diversas sentencias que, en la mayoría de los casos, son favorables al mantenimiento de los acuerdos parlamentarios.

2.2.1 *Sobre las relaciones de puestos de trabajo*

A partir de los textos legislativos han sido definidas como un instrumento técnico mediante el cual se racionaliza y ordena las plantillas de personal, determinando sus efectivos de acuerdo con las necesidades de los servicios y precisando los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, así como su valoración.

Su aplicación a la administración parlamentaria —en relación con la tradicional plantilla de personal—, ha motivado el nacimiento de diversos conflictos de intereses, sobre los que han tenido que pronunciarse los tribunales de justicia para su resolución. Veamos algunos supuestos:

— Su concepto y naturaleza.

Anotamos en este epígrafe las sentencias de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de marzo de 2001 (fundamentos cuarto y quinto), y 16 de junio de 2002 (fundamento jurídico tercero), que dan una respuesta cumplida a su tipificación como instrumento técnico de ordenación de personal. En esta misma línea destacamos la reciente sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Asturias núm. 738/2006, de 26 de abril, confirmando el acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias y que en su fundamento jurídico cuarto dice: “...a través de las relaciones de trabajo cada Administración Pública diseña su modelo de organización de personal estableciendo sus necesidades y los medios para satisfacerlas a través de una previsión de puestos de trabajo, en la que, en el ejercicio de sus potestades de autoorganización, prevé que puestos de trabajo precisa, que funciones han de desarrollarse en cada uno de ellos, que requisitos se exigirán

*para su desempeño, como se proveerán y retribuirán, y cual será su denominación y características esenciales. Las Administraciones Públicas, de esta manera, se autovin-
culan de conformidad con el criterio general del sometimiento principio de legalidad
que preside toda actuación administrativa, en virtud de lo establecido en los artículos
103 y 106 de la Constitución Española, vinculación positiva que se deriva de un ejerci-
cio racional de sus potestades regladas y discrecionales en orden a relacionar los me-
dios existentes y las necesidades a satisfacer”.*

Íntimamente relacionado con el concepto de relación de puestos de trabajo, se ha planteado la cuestión de su naturaleza jurídica ¿tienen su ordenación y aprobación el valor normativo de reglamentos?

La respuesta del Tribunal Supremo a este interrogante es clara en relación con las ad-
ministraciones públicas. Las sentencias de la sala tercera de lo contencioso-administra-
tivo de 26 de mayo de 1998, 8 de enero de 2002 y 4 de febrero de 2002, avalan la po-
sición que se refleja en el fundamento jurídico tercero de esta última sentencia:

*“Según la sentencia de esta Sala Tercera de 26 de mayo de 1998 (RJ
1988/5451), “el Tribunal Supremo ha establecido la vocación normativa de
las relaciones de puestos de trabajo para justificar que, a pesar de merecer
la calificación de cuestiones de personal, sin embargo, se hayan considera-
do apelables las sentencias pronunciadas sobre las mismas, dándoles así,
desde el punto de vista estrictamente procesal, el tratamiento propio de las
disposiciones generales, pero sin que por eso haya desconocido que mate-
rialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de actos plú-
rimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella vocación
normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos”.*

La calificación precedente de que la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo es un acto administrativo general con destinatarios indeterminados, nos lleva a una consecuencia jurídica importante. Si su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* no es una exigencia legal, bastaría con la publicación de dicha relación en el boletín oficial de cada parlamento para que adquiriese eficacia, pues lo único que impone el artículo 15.3 de la Ley 30/1984 es que las relaciones sean públicas o, dicho de otra forma, sean susceptibles de conocimiento por quien lo desee, a través de distintos instrumentos de comunicación.

—Órganos competentes para su aprobación.

“La resolución impugnada, un acuerdo la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, que aprueba la plantilla de personal y la relación de puestos de trabajo, debe ser calificada como materia de “personal, administración gestión patrimonial”, que requiere la interposición de un recurso contencioso-administrativo ante la correspondiente Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia [art. 74.1 c) LOPJ (RCL 1985/1578, 2635); art. 10. c) LJCA (RCL 1956/1890)]” (Fundamento jurídico único del Auto del Tribunal Constitucional núm. 60/2003, de 14 de febrero).

El citado Auto da respuesta al epígrafe de este apartado, ya que, con carácter general, la competencia se atribuye a la Mesa de la asamblea legislativa correspondiente, en cuanto que es el órgano colegiado rector de la Cámara y fuente primigenia de los actos administrativos en materia de personal. En definitiva, sus acuerdos constituyen el objeto de muchos de los recursos contenciosos-administrativos deducidos ante los tribunales superiores de justicia.

—Procedimiento de elaboración y contenido.

En la *elaboración* o confección de las relaciones de los puestos de trabajo existen dos fases concatenadas.

La primera, comprende la descripción, clasificación⁷ y calificación del puesto de trabajo, actos que, con precisión, nos recuerda el fundamento jurídico cuarto (párrafos tercero y quinto) de la sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias núm. 738/2006, de 27 de abril:

“La ordenación del personal exige un previo un trabajo de campo en el que se evalúe y se aporten datos en torno a las necesidades y valoración, no sólo de esas necesidades, sino de cada uno de los puestos que van a responder a las mismas, determinando de forma lógica los perfiles, características, funciones, retribuciones y requisitos de desempeño de cada uno de los puestos, en un proceso presidido por la lógica deducción y relación de esas necesidades

⁷ El artículo 32.d) de la Ley 9/1987, de 12 de junio, establece como objeto de negociación la clasificación de puestos de trabajo.

debidamente valoradas y evaluadas. Así se puede deducir de la jurisprudencia pudiendo citarse al respecto las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de junio de y 20 de julio de 2005, de 4 de julio de 2005 de la Audiencia Nacional o de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de febrero de 2005”... “En el caso que decidimos, las bases de la convocatoria de una plaza de interventor de la Junta General del Principado de Asturias contemplan, por primera vez, una descripción y calificación del puesto de trabajo convocado, de forma ajena e independiente al contenido de la relación de puestos de trabajo donde tan solo figura la denominación de la plaza y su grupo, burlándose así el contenido mínimo e irrenunciable que el artículo 5 de la Ley 30/1984, especialmente en su apartado 1.c), atribuye a aquél instrumento de ordenación personal”.

La segunda, viene definida por su integración en un documento único, que se somete a la aprobación del órgano competente. Su acuerdo fija el perfil objetivo de cada puesto de trabajo con el contenido mínimo que determina la legislación básica en materia de personal. Pero además, en ese acto de aprobación confluye la ejecución del programa elaborado por la Administración parlamentaria para cada servicio y unidad con el ejercicio de las facultades discrecionales de organización que le corresponde a la Mesa del Parlamento.

El cumplimiento de estas dos fases resulta fundamental en el supuesto de que la jurisdicción contenciosa sea invocada para fiscalizar su adecuación al ordenamiento jurídico. Pero con una matización. No puede entrar a valorar los criterios de conveniencia y oportunidad implícitos en el ejercicio de la potestad organizativa de la Administración parlamentaria, a no ser que en su elaboración y aprobación se acredite una implícita arbitrariedad que entrañe desviación de poder.

Las ideas expuestas tienen su refrendo jurisprudencial, por ejemplo, en la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias que, en su sentencia 1.214/2004, de 26 de noviembre, confirma el acuerdo de la Mesa del Principado de 11 de diciembre de 2001, con la transcripción literal siguiente:

“Con esta idea, las relaciones de puestos de trabajo son instrumentos necesarios para definir las características de la unidad orgánica con un elevadísimo

margen de discrecionalidad, dejado por el legislador a la capacidad autoorganizativa de la Administración, que constituye el principio que explica la libertad de configuración ejercida por la Administración en la descripción de puestos de trabajo y en la ulterior asignación de los mismos a los funcionarios, potestad sometida exclusivamente a los límites que se señalan por la doctrina y jurisprudencia, a saber, diferenciación con los conceptos jurídicos indeterminados, control a través de los elementos reglados (especialmente el teológico cuya violación genera la desviación de poder, producción de los hechos determinantes y sujeción a los principios generales del derecho). ... “Y ello es así, en virtud de la facultad organizadora y directiva que a la Administración Pública reconoce el ordenamiento jurídico para que en atención al régimen jurídico y las particularidades de los puestos de trabajo, asigne las condiciones de todo tipo correspondientes a los mismos, pues son diversas y muy complejas las razones que en cada caso determinan que los puestos, aunque las funciones puedan ser similares, tengan asignadas condiciones distintas, pero junto a factores de valoración discrecional, hay que tener presentes los criterios de objetividad, racionalidad y coherencia”.

En cuanto a su contenido, la jurisprudencia ha fijado unos principios rectores que, en síntesis, vamos a enumerar:

- los componentes enumerados en el artículo 15 de la Ley 30/1984 constituyen “el contenido mínimo e irrenunciable de las relaciones de trabajo” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias núm. 738/2006, de 27 de abril).
- la clasificación de los puestos de trabajo entre el personal funcionario y laboral no puede ser discrecional. Se deberá tener en cuenta los criterios establecidos en la legislación básica de función pública, y la doctrina declarada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 10 de julio de 1987. Dado su interés, reproducimos el fundamento jurídico tercero, *in fine*, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias núm. 58/2005, de 25 de enero:

“Examinados los indicados preceptos en sus apartados respectivos, en ellos se incorporan unas excepciones a la regla general indicando qué puestos de trabajo, y solo los en ellos comprendidos, al tener un contenido tasado por la

propia ley, podían ser desempeñados por personal laboral, sin que la potestad organizativa de la Administración le otorgue la facultad de establecer libremente qué puestos tienen carácter funcionarial y cuales laboral que, como excepción a la regla general, deberán de establecerse previa la debida motivación, como excepción frente a la regla general en función a su adecuación a la naturaleza de las plazas a ocupar y de las funciones a desempeñar y cuyo contenido deber venir reflejado en las relaciones de puestos de trabajo”.

La anterior doctrina aparece confirmada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2005 (fundamento jurídico quinto, párrafo quinto) dictada en el recurso de casación núm. 6.890/2001.

— Por último, la cobertura de todas las jefaturas de servicio por el sistema de libre designación debe fundamentarse en una motivación racional y objetiva:

“... el sistema de libre designación previsto en la ley difiere sustancialmente de un sistema de arbitrio, ya que su perfil viene delimitado por los siguientes elementos: a) tiene carácter excepcional, en la medida que completa el método normal de provisión que es el concurso; b) se aplica a puestos determinados en atención a la naturaleza de sus funciones; c) sólo entran en tal grupo los puestos directivos y de confianza que la Ley relaciona (Secretarías de altos cargos y los de especial responsabilidad; d) la objetivación de los puestos de trabajo, que deberán incluir, “en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos” y serán públicas, con la consecuente facilitación del control” (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004, fundamento jurídico quinto, párrafo cuarto).

— Modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo.

Cuando se plantea la necesidad de crear, modificar o suprimir un puesto de trabajo, es frecuente que las mesas recaben nuestro informe sobre dos cuestiones, el órgano competente y los requisitos necesarios para aprobar la modificación.

La respuesta a la primera cuestión es precisa. El mismo órgano que la aprobó tiene competencia para modificarla. Dicho de otra forma, la mesa del parlamento. En este

sentido, traemos a colación la sentencia núm. 238/1999, de 26 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que en su fundamento jurídico cuarto dice: *“El acto administrativo aquí impugnado tiene por objeto la modificación de la configuración de un puesto de trabajo, dado que la aprobación de una determinada relación de puestos de trabajo, que determina la configuración de los mismos, no crea una situación inalterable que vincule a la Administración, sino que con respeto a los correspondientes derechos de los funcionarios, la Administración podrá, en virtud de sus facultades de autoorganización, acordar lo preciso para que en la reorganización y valoración de sus puestos de trabajo, los efectivos y su actividad se ajuste a las exigencias del interés público. Ahora bien, como potestad discrecional de la Administración en la producción de actos no reglados por el Derecho administrativo únicamente se justifica su decisión en la presunción de racionalidad con que aquélla se ha utilizado en relación con los hechos, medios técnicos y multiplicidad de aspectos y valores a tener en cuenta en la misma, de tal forma que dicha actividad discrecional no ha de ser caprichosa, ni arbitraria ni puede legitimar cualquier decisión, sino que ésta debe descansar en fundamentos racionales, lógicos y ponderados, objetivos e imparciales”*.

Por contrapartida, la respuesta a la segunda cuestión ofrece mayores dificultades. Depende de la extensión de la modificación o de la importancia del elemento estructural de la relación sometida a modificación. De entrada, no es infrecuente que los representantes sindicales defiendan la necesidad de someter las modificaciones de los puestos de trabajo a negociación, sin considerar su alcance y contenido. Frente a esta postura, tres ideas fuerza ha desarrollado la jurisprudencia en la aplicación de la Ley 9/1987, de 12 de junio:

Primera.—la elaboración y aprobación de la relación de puestos de trabajo es un decisión que afecta a las potestades de organización de las administraciones públicas y, por tanto, queda excluida de la obligatoriedad de su negociación:

Segunda.—Si el ejercicio de la potestad organizativa tuviera repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las organizaciones sindicales y sindicatos.

“Veamos, ciertamente el artículo 46 del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid aprobado el 6 de septiembre de 1988, al igual que el artículo 32 de

la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, reformada posteriormente por la Ley 7/1990, de 19 de julio, con claridad establecen las materias que serán objeto de negociación, mas tales preceptos han de ponerse en relación con los artículo 47 y 34 de los propios Cuerpos Legales referenciados, a cuyo tenor, y en lo que interesa, quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, si bien con la salvedad de que cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las organizaciones sindicales y sindicatos. De estas concretas previsiones, y como ha tenido ocasión de reiterar esta sección, en ningún caso resulta que pueda entenderse que toda regulación en materia de función pública deba estar sometida, previamente, al mecanismo de la negociación, ni siquiera al de la consulta, pues ello supondría tanto como desnaturalizar el propio y exacto contenido de los preceptos reseñados” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2002, fundamento jurídico cuarto).

Tercera.—Si la modificación tiene carácter puntual sin trascendencia colectiva, no es necesaria ni la consulta:

“...mas, lo verdaderamente decisivo en cuanto al problema suscitado en el presente es que, según criterio reiterado de la sala, la negociación colectiva supone por su naturaleza no solo una referencia a las materias a que alude el artículo 32 de la mentada ley de 1987, sino a que en el caso tengan las mismas un alcance colectivo o de trascendencia general en el organismo de que se trate; única base razonable para la intervención sindical y claramente la igualación o no del complemento específico de los redactores con el de la taquígrafa-estenotipista, de indudable interés para esta, no parece sin embargo que pueda calificarse de interés o afectante al sistema retributivo existente en el personal al servicio del Parlamento” (Considerando Tercero de la Sentencia 543/2004, de 30 de julio, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia).

2.2.2 *Ejercicio de las funciones asignadas*

Uno de los elementos esenciales en la configuración de los puestos de trabajo, es la determinación de sus funciones, de manera que sea posible mantener una distinción de los relacionados dentro de cada unidad administrativa.

Su importancia explica que en diez reglamentos parlamentarios⁸ —al hacer referencia a sus medios personales y materiales— se reconozca, de manera expresa, la competencia de la Mesa para la determinación de las funciones correspondientes a cada uno de los puestos de trabajo de su Administración. Su concurrencia da carta de naturaleza al puesto de trabajo, y lo hace reconocible dentro de la estructura orgánica y funcional.

El razonamiento expuesto justifica que la modificación de funciones deba inspirarse en razones objetivas y vinculadas a las necesidades del servicio. Nunca impulsada en consideraciones concretas derivadas de la persona que ocupe el puesto de trabajo.

Definidas, por tanto, las funciones, el estadio posterior será el referido a su ejercicio. Debe evitarse la patrimonialización de sus funciones y los compartimentos estancos. Para ello será necesario establecer un equilibrio entre las funciones asignadas a un puesto y las tareas que “como actividades básicas diferenciadas” deberá desempeñar el funcionario que lo ocupa.

Sobre este doble aspecto —contenido material y ejercicio de funciones— citaremos algunas sentencias. Una relativa a la modificación del contenido material del puesto de trabajo, y otras que distinguen entre la modificación del ejercicio de funciones, sin alterar la configuración objetiva del puesto de trabajo, y la encomienda singular y temporal de funciones distintas de las atribuidas a un determinado puesto, abriéndose, en este caso, una dialéctica entre el principio de jerarquía y el derecho del funcionario al ejercicio de las funciones asignadas.

En el primer grupo, hacemos mención de la Sentencia 1.111/2004, de 13 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, confirmatoria del acuerdo de la Mesa del Parlamento de 27 de julio de 1994, por el que se modificaba el Reglamento de Régimen Interior, atribuyendo las funciones de jefe de departamento a la categoría de letrados:

⁸ Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Illes Balears, Madrid y Valencia.

“... a lo que se suma que la reserva a ellos de esas jefaturas no es arbitraria, como en la demanda se sostiene, porque la totalidad de las funciones encomendadas al Servicio de Administración General y Contabilidad parecen más propio ser desempeñados, en su superior nivel, por funcionario perteneciente a la superior categoría funcional; sin que, a su vez, el hecho de que el ingreso en tal categoría superior se reserve a Licenciados en Derecho, resulte arbitraria dadas las funciones que, con carácter general, a estos se atribuyen.” (Fundamento Jurídico séptimo, *in fine*).

En el segundo grupo recogemos la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 544/2004, de 30 de junio, que desestima el recurso contencioso interpuesto contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 26 de noviembre de 2001, sobre la modificación introducida en el ejercicio de funciones relativas a la redacción del *Diario de Sesiones del Pleno*, señalando en su considerando tercero:

“... por tanto, no parece que esta otra forma de distribución resulte carente de razonabilidad; ya que, supone una perspectiva basada en la contemplación general de funciones concurrentes (primera redacción, segunda redacción) en vez de en el reparto material de los ámbitos en que se desarrollan tales funciones (los cubiertos por las cintas gravadas y su nueva transcripción por las funcionarias auxiliares; y los que, además de eso, contaban con la estenotipia realizada por la aquí recurrente) son como va dicho dos formas igualmente razonables de enfocar ese trabajo y, como tales, la opción de la Administración por cualquiera de ella ha de respetarse y por tanto la del caso; por consiguiente, no parece que se den en éste las infracciones legales y la desviación de poder a que se alude en la demanda”:

También debemos anotar en este grupo la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 30 de octubre de 1995:

“ Entrando en el examen de la cuestión de fondo no ofrece ninguna duda que las funciones de despacho de correspondencia, archivo y registro de documentos no se encuentran entre las tareas que tienen que realizar los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Subalternos, según el artículo 17 del Estatuto de Personal de la Junta de Personal y 25 de la Ley 3/1985 de 26 de diciembre

del Principado de Asturias, modificada por la Ley 4/1991, de 4 de abril, al venir atribuidas dichas funciones al Cuerpo de auxiliares, sin embargo, para su resolución debemos de estar no a los términos de las funciones que dicen desarrollar, sino a las actividades que realmente vienen encomendadas, así equiparan al despacho de correspondencia con el ensobrado de cartas, libros, boletines, certificados de correos y cumplimentar acuses de recibo, funciones que no son equiparables, pues mientras las primera implica contestar a la correspondencia, desarrollando una actividad mecanográfica o taquigráfica propia del Cuerpo Auxiliar, las segundas son actos que corresponden a los subalternos, como colocar la correspondencia dentro de los sobres o realizar los envoltorios que contienen libros, expedientes u otros objetos, así como cumplimentar certificados y acuses de recibo una vez facilitados los datos, en cuanto que se corresponde con sus propias competencias de practicar notificaciones, directas o por medio de correo; igual sucede con las funciones de archivo de documentos que implican su clasificación, catalogación, a parte de su conservación y custodia que no pueden equipararse con la simple colocación y traslado de documentos del archivo a las dependencias en que se precisen, así como con las funciones de registro de documentos que implica su examen y comprobación, asignación de un número de entrada y fechas de inscripción en extracto en el libro correspondiente o grabación en el ordenador y su remisión a la oficina correspondiente, tareas que tampoco pueden confundirse con la recepción material de documentos con estampación de sello y fecha de recepción para su posterior entrega en registro”. (Fundamento Jurídico Cuarto).

Por último, y en el tercer grupo, son significativas las sentencias 85 y 154/2005, de 27 de enero y 11 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de la cual transcribimos su fundamento jurídico segundo:

“... Al respeto ha de decirse que los funcionarios con carácter general se encuentran obligados a realizar las funciones que le son asignadas por sus superiores jerárquicos, como corresponde al principio de jerarquía imperante en el ámbito de la función pública y se expresa normativamente en el artículo 36.f) del Estatuto de Personal del Parlamento de Navarra, aprobado por Acuerdo del Pleno de Parlamento de 14 de marzo de 1991 (BON de 26 de marzo de 1991).

Desde esta perspectiva ha de decirse, que aunque los funcionarios ordinariamente deben efectuar las funciones que se realizan por la Administración o ente institucional con el que se encuentran orgánicamente vinculados, sin posibilidad de efectuar un planteamiento permanente sobre cuales sean estos cometidos —sin perjuicio de que existieran posibles casos en los manifiestamente tales actividades estuvieran al margen de las competencias de la Administración—, es lo cierto que en el presente caso no puede observarse que los cometidos realizados por el Parlamento de Navarra, poniendo a disposición del Gobierno de Navarra locales —el atrio de la sede del Parlamento— para efectuar en él la información de los resultados provisionales de las elecciones del 25 de mayo de 2003, sean funciones al margen de las que específicamente le corresponden al Parlamento.

Así, puede entenderse que dentro de los cometidos genéricos que corresponden al Parlamento, como institución que encarna la función legislativa que corresponde a la Comunidad Foral, no existe una limitación de fines, que puede circunscribir su actividad a la estrictamente legislativa, y así el artículo 11 de la Ley Orgánica 11/2002, de Amejoramiento del Régimen Foral, establece que “el Parlamento representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra, impulsa y controla la acción de la Diputación Foral y desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico”.

Ha de entenderse, por lo tanto, que la posibilidad de prestar la sede del Parlamento se integra dentro de la colaboración entre instituciones, sin que pueda entenderse, que tales actividades se efectúan al margen de las funciones que legítima pueden realizarse por la institución parlamentaria, cuyos fines no se circunscriben estrictamente a la función legislativa, sino que pueden existir otras conexos o de colaboración interinstitucional entre la que se puede comprender la ahora analizada”.

2.2.3 Redistribución de efectivos

La aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación e información a los procedimientos parlamentarios, ha abierto un proceso de reforma de la Administración parla-

mentaria, con la finalidad de que los recursos humanos presten su actividad con la rapidez, eficacia y eficiencia requeridas dentro de la llamada administración virtual. Y uno de los instrumentos al uso ha acuñado la denominación de redistribución de efectivos.

Esta técnica conlleva una reasignación de funciones y el cumplimiento de unos requisitos para su implantación:

- Materiales. Sólo es aplicable a los puestos de trabajo no singularizados, hay que motivar su necesidad en las exigencias del servicio, al funcionario afectado debe garantizarse su adscripción definitiva a otro puesto de trabajo de la misma naturaleza y grupo de titulación, sin merma económica en sus retribuciones y, a ser posible, dentro de la localidad en donde tenga su sede el Parlamento.
- Formales. El Estatuto de Personal debe contemplar esa habilitación. Su desenvolvimiento exige la remodelación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo, y su consolidación debe plasmarse en un acuerdo de redistribución de efectivos con la consiguiente asignación de un nuevo puesto de trabajo, que producirá los efectos propios de la obtención del puesto referenciado por concurso.

Este nuevo enfoque de la estructura orgánica de la Administración provoca una lógica resistencia en el personal afectado, pero la jurisprudencia, en los supuestos en que su implantación ha respetado los requerimientos anteriormente expuestos, ha confirmado los acuerdos de las mesas parlamentarias. En tal sentido sugerimos la lectura de las sentencias de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia de Aragón, de 4 de noviembre de 2000, o de Madrid, de 24 de febrero de 1997 y 10 de mayo de 2005.

V CONTENIDO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Como expusimos anteriormente, los artículos 23.2, 103.3, y 149.1.1ª y 18ª delimitan e integran el marco constitucional de la función pública, y la sentencia 99/1987, de 11

de junio, deslinda aquellas materias cuya regulación está reservada a la ley “...descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda”.

En consecuencia, ha llegado el momento de analizar su regulación en los parlamentos autonómicos, desde la jurisprudencia sentada en relación con conflictos surgidos en algunas cámaras autonómicas.

1 CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

El estudio conjunto de los reglamentos y de los estatutos de personal refleja una sintonía en la clasificación. Se definen como funcionarios de carrera, interinos, eventuales y personal laboral. Los funcionarios de carrera serán objeto de un estudio más detallado en los apartados subsiguientes. Esta es la razón por la que ahora se examina, con un criterio general y desde la perspectiva jurisprudencial, las otras modalidades.

En primer lugar los *interinos* vienen definidos por desempeñar puestos de trabajo vacantes reservados a funcionarios, por razones de urgencia o necesidad y las personas nombradas deben poseer los requisitos de titulación exigidos respecto a aquellos que ocupan en propiedad.

Sus notas singulares son la necesidad o urgencia de las prestaciones del servicio vacante, la titulación idónea de quien ocupe el puesto y la provisionalidad, hecho último que justifica el cese, cuando la plaza sea cubierta por un funcionario de carrera, y la inclusión de su vacante en la primera oferta pública de empleo. Por tanto, su status no se diferencia del existente en la administración parlamentaria y si en algún supuesto ha aflorado un conflicto, éste se ha centrado en el sistema de provisión de las interinidades, mediante la confección de listas de espera. Este sistema generalizado en la Administración Pública autonómica no es extensible, sin más, a la Administración parlamentaria. Necesita de un acuerdo expreso de la Mesa de la Cámara que acepte su aplicación a la esfera parlamentaria. De no existir, el sistema idóneo de pruebas selectivas —reducidas y ajustadas al puesto vacante— permitirá garantizar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, como nos recuerda la

Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en su Sentencia 5/2000, de 13 de enero:

“La normativa directamente aplicable al personal de la Asamblea no contempla la formación de estas bolsas o listas de interinidad, razón por la que basada en estas causas la pretensión del recurrente sin acreditar tampoco un distinto modelo de conducta previo de la Asamblea, que el seguido en esta convocatoria, debemos de entender que la actuación administrativa impugnada es conforme a derecho en cuanto a los extremos debatidos, sin que las normas citadas por el recurrente sirvan para sostener que la tesis que mantiene sea la más ajustada a derecho. Y a los principios constitucionales en materia de empleo público. La convocatoria impugnada no vulnera los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, sino que posiblemente los cumpla mejor al tratarse de un sistema más abierto y como decimos en cualquier caso, que es lo que aquí nos interesa, se ajusta a la legalidad descrita, y también a los principios constitucionales, que el recurrente considera infringidos”.

Más problemática presenta el personal eventual, definido por prestar funciones en puestos de trabajo considerados de confianza o de asesoramiento especial, no reservados a los funcionarios de carrera.

La lectura de algunas de las sentencias examinadas suscitan varias cuestiones dignas de consideración:

- La plantilla de personal eventual y la relación de puestos de trabajo reservados a funcionarios deben ser independientes. Afirmación que resulta lógica si partimos del hecho de que los eventuales no pueden desempeñar funciones reservadas a los funcionarios de carrera.
- La aprobación de la plantilla de personal eventual es, en líneas generales, una competencia atribuida a la Mesa del Parlamento —por ser el órgano colegiado rector de la Cámara que aprueba la plantilla presupuestaria y tiene la facultad de crear, modificar o suprimir las unidades administrativas—, en base a una memoria justificativa de su creación. Por contrapartida, la designación concreta de los titu-

lares que han de ocupar cada una de esas plazas es una facultad reconocida a la Presidencia del Parlamento que ejerce libremente.

- El nombramiento de personal eventual es una facultad excepcional, limitada por el principio constitucional de que el acceso a la función pública ha de realizarse de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Sobre las cuestiones consideradas, son sumamente ilustrativas las sentencias de las salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Valencia (875/2005, de 4 de julio); de Castilla La-Mancha (275/2005, de 21 de octubre); o la Sentencia de Navarra de 12 de julio de 2000, cuyo fundamento jurídico tercero dice:

“... De conformidad con el régimen jurídico antes citado, existe una onmímoda libertad para el nombramiento y cese del personal funcionario de carácter eventual, no exigiéndose requisito alguno para el desempeño del puesto, aparte de los genéricos para el acceso a la función pública, ni ninguna causa reglada para el cese, que se produce por la Sola voluntad del órgano competente para efectuar el nombramiento, de perderse la especial confianza, que es asimismo la causa de nombramiento, y que ha de mantenerse durante todo el tiempo que persiste la relación de servicios o, en otro caso, desaparecida tal confianza se puede producir asimismo el cese del funcionario, que, en todo caso, se produce también cuando se produce el cese del titular al que sirve”.

Se trata, por lo tanto, de una relación de servicios muy especial, con base en la expresada confianza entre órgano político y funcionario nombrado o propuesto por este para la realización de funciones propias de la necesaria confianza existente entre uno y otro. Es por ello difícil pensar en situaciones —aunque ello no fuera absolutamente imposible— en que el cese pueda deberse a motivos de discriminación por razón de sexo o de filiación política, cuando en todo caso dicho cese puede producirse, sin otra justificación que la reiterada pérdida de la confianza, confianza que puede deberse entre otras causas a una común ideología política”.

Por último, y en relación al personal laboral, los mayores problemas se han originado en la configuración de los criterios objetivos que conforman estos puestos de tra-

bajo, cuya creación es para el Tribunal Constitucional residual en relación con el actual modelo de la función pública, tal como declara en su sentencia 99/1987, de 11 de junio. En este punto debemos recordar la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de septiembre de 2005 o por los Tribunales Superiores de Justicia de Asturias en la Sentencia 738/2006, de 26 de abril, o el de Madrid en su Sentencia de 20 de febrero de 2001.

2 ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO EN PROPIEDAD

2.1. *La adquisición* es un procedimiento administrativo parlamentario complejo en el que se deslindan sucesivas etapas, superación de pruebas selectivas, nombramiento, prestación de juramento o promesa y toma de posesión. Ello explica que la jurisprudencia haya tenido que pronunciarse, con cierta frecuencia, en algunas cuestiones puntuales como son las siguientes:

a. *Las pruebas selectivas*. La jurisprudencia, de forma reiterada, ha sentado una doctrina general sobre esta materia cuyo resumen más completo lo encontramos en el fundamento jurídico sexto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2005 que se transcribe:

También esta Sala y Sección del Tribunal Supremo, al analizar cuestiones que afectan al régimen de acceso en materia de concursos y oposiciones, ha sentado los siguientes criterios plasmados, entre otras, en las STS de 17 de julio, 2 de octubre y 20 de noviembre de 2000:

a) *Las reglas relativas a los concursos y oposiciones han de establecerse en términos generales y abstractos, y no mediante referencias individualizadas y concretas, pues se vulneraría el principio de igualdad cuando, junto a los criterios estrictamente técnicos, se tomaran en consideración otras condiciones personales o sociales de los candidatos o aspirantes.*

b) *El derecho proclamado en el art. 23.2 CE incorpora también el derecho a la igualdad en la aplicación misma de la Ley, de tal modo que, una vez garantizada la vinculación de la propia Administración a lo dispuesto en*

las normas reguladoras del proceso selectivo, ha de quedar también excluida toda diferencia de trato en el desarrollo del referido procedimiento. En todos los momentos del proceso selectivo, incluso al resolver las reclamaciones planteadas por alguno de los aspirantes, la Administración está objetivamente obligada a dispensar a todos un trato igual.

c) Las “condiciones de igualdad” a las que se refiere el art. 23.2 CE se proyectan, por tanto, no sólo en relación con las propias “Leyes”, sino también con su aplicación e interpretación (por todas, SSTC 10/1998, de 13 de enero, F.5, y 73/1998, de 31 de marzo, F.3.c). Ahora bien, el art. 23.2 CE no consagra un pretendido derecho fundamental al estricto cumplimiento de la legalidad en el acceso a los cargos públicos, por lo que sólo cuando la infracción de las normas o bases del proceso selectivo implique, a su vez, una vulneración de la igualdad entre los participantes, cabe entender que se ha vulnerado esta dimensión interna y más específica del derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 CE, lo que de suyo exige la existencia de un término de comparación sobre el que articular un eventual juicio de igualdad (SSTC 115/1996, de 25 de junio, F.4; 73/1998, de 31 de marzo, F.3.c; y 138/2000, de 29 de mayo, F.6.c).

Además de esta declaración general, existen fallos judiciales sobre aspectos concretos. Entre ellos destaca:

—La titulación exigida en la convocatoria de determinadas plazas. Late aquí una tensión dialéctica entre el deseo del opositor de que la titulación establecida sea lo más extensa posible —para facilitar su participación— y el criterio fundado de las Mesas de las cámaras legislativas por seleccionar aquellas titulaciones que guarden el mayor grado de congruencia con el contenido funcional del puesto de trabajo incluido en la convocatoria. En este punto, la jurisprudencia centra su declaración, estimatoria o no, en la existencia de un razonamiento objetivo y fundado que justifique la limitación de titulaciones respecto a determinadas plazas.

Las Sentencias de las Salas de lo Contencioso Administrativo de Navarra de 6 de octubre de 1992 y 11 de mayo de 2000 contra acuerdos de la Mesa del Parlamento navarro, la núm. 225/92, de 5 de febrero, y 56/1993, de 23 de enero, del Tribunal Su-

perior de Justicia de Madrid, respecto a la asamblea legislativa de esta Comunidad, o la Sentencia del Tribunal Superior de Extremadura de 27 de noviembre de 1998, en relación con el concurso oposición para la provisión de una plaza de técnico de estudios y documentación de la Asamblea Legislativa de Extremadura, constituyen un ejemplo claro de lo expuesto en el apartado anterior.

—La competencia de los tribunales calificadores.

Como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los tribunales calificadores de concursos y oposiciones gozan de amplia discrecionalidad técnica, dada la presumible imparcialidad de sus componentes, la especialización de sus conocimientos y su intervención directa en las pruebas realizadas. Por estos motivos, los órganos judiciales, en principio, no pueden convertirse, por sus propios conocimientos, en segundos tribunales calificadores que revisen todos los concursos y oposiciones que se celebren, sustituyendo, por sus propios criterios de calificación, los que en virtud de su discrecionalidad técnica corresponden al tribunal que ha de juzgar las pruebas selectivas. Esto no impide que, en ciertos casos, lleven a cabo su revisión jurisdiccional, a través del control de los vicios formales, de los elementos objetivos y normativos de la selección —bases de la convocatoria, baremo, ponderación de los méritos alegados...—, de la desviación de poder en que se pudo incurrir y de la aplicación de los principios generales del derecho en la interpretación y en la aplicación de las normas.

—El proceso de nombramiento del funcionario en prácticas.

El periodo de prácticas en un puesto de trabajo para el que ha sido destinado con carácter provisional forma parte del proceso selectivo. Su precedente se encuentra en el artículo 32 de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 y en el artículo 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y ha sido recogido en los estatutos de personal de algunos parlamentos. Entre ellos podemos citar Andalucía, Aragón, Asturias o Castilla-La Mancha.

El resultado normal de este periodo de prácticas es que el funcionario seleccionado lo supere y obtenga el nombramiento definitivo. Pero cabe también la posibilidad de que sea cesado dentro de este periodo. La gravedad de tal situación presupone la tramitación de un expediente especial de calificación sobre la aptitud y rendimiento personal

del funcionario en prácticas, dentro del cual se acrediten y prueben unos hechos que se constituyan en causa legítima, razonable y fundada del cese, con audiencia del interesado, informe de la Junta de Personal, propuesta de resolución del órgano directivo y acuerdo de la Mesa del Parlamento. Respecto a este punto aconsejamos la lectura de las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales de Justicia de Asturias, de 7 de diciembre de 1995, y de Aragón, de 31 de octubre de 2005.

b. El segundo requisito es el correspondiente al acto de *nombramiento*. Por su trascendencia en el ámbito jurídico parlamentario, recordamos el contencioso surgido en la Asamblea de Madrid por el nombramiento del secretario general como letrado en propiedad adscrito a su plantilla de personal, resolución adoptada al amparo de lo dispuesto en el artículo 17.c) de su Estatuto de Personal. La complejidad de este proceso se pone de manifiesto en la lectura de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid números 492 y 526/1996, de 4 y 17 de junio, y en las números 4889 y 4890/1999, de 14 y 22 de septiembre, que han sido objeto de un amplio trabajo doctrinal en esta materia y al cual nos remitimos⁹.

c. Sobre los restantes requisitos, no existen o, al menos, no he encontrado, pronunciamientos judiciales limitados al ámbito de la función pública parlamentaria autonómica.

2.2. EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN ESTATUTARIA

Varias son las causas tasadas y reiteradas en los estatutos de personal adquiriendo la *jubilación* una especial relevancia por la presencia de normas reguladoras vinculadas a Clases Pasivas o al régimen general de la Seguridad Social, cuya legislación condiciona, por su carácter básico, la posterior regulación parlamentaria.

Dentro de este apartado, un caso especial enjuiciado por la jurisprudencia, ha sido la validez de un contrato temporal formalizado con un letrado jubilado, que continuó ejerciendo las funciones de letrado de la Asamblea Legislativa de Madrid en régimen laboral. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia número 365/1993, de 21 de abril, consideró que esta contratación era válida sobre la base del artículo 3 del Real Decreto 2104/1984, de 21 de noviembre, de Contratos de Trabajo de Duración Determinada.

⁹ *La función pública de la Asamblea de Madrid ante los tribunales de justicia*, ALMUDENA MARAZUELA BERMEJO, págs. 492 y ss.

3 PROMOCIÓN INTERNA Y PROVISIÓN

3.1 PROMOCIÓN INTERNA

Desde la legalidad vigente en materia de función pública, consiste “en el ascenso desde cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otros del inmediato superior”.

Su regulación en el ámbito de la administración autonómica, viene condicionada por el carácter básico del artículo 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. En su versión originaria establecía la reserva del 50% de las vacantes convocadas para el turno de promoción interna, límite que se recogerá en la legislación autonómica de desarrollo hasta que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 1987, declare inconstitucional dicho límite, dándose una nueva redacción a este artículo por la Ley 23/1988, de 28 de julio. A partir de ese momento, la legislación autonómica se ve en la obligación de conciliar el derecho a la promoción interna con el criterio legal del acceso libre *es por eso que la eventual contradicción que podría originarse entre los artículos 19.1 y 22.1 de la Ley 30/1984, debemos eliminarla mediante una racional interpretación de ambos preceptos y a la luz de los principios constitucionales* (fundamento jurídico cuarto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1992).

Se inicia así una nueva regulación de la promoción interna acudiendo a establecer un límite mínimo y otro máximo de reserva. Por ejemplo, en el artículo 60 de la Ley de función pública de Galicia se fija un mínimo del 25 % y un máximo del 50 % de las vacantes convocadas, sin olvidar que *en la Ley este sistema aparece como un simple mandato dirigido a facilitarla, nunca a sustituir plenamente a las formas ordinarias y obligadas de acceso, que son las libres* (fundamento jurídico cuarto de la Sentencia anteriormente citada).

Ante este cambio de la legislación positiva ¿cuál es la situación en la administración parlamentaria?

Con carácter general, bien por disposición expresa recogida en los respectivos estatutos de personal, bien por aplicación supletoria de la legislación autonómica, se mantiene el criterio de que la reserva máxima será la del 50 %¹⁰. Se separa de este marco, por ejemplo, la Asamblea Legislativa de Madrid cuyo artículo 16.3 determina que el 100 % de las

¹⁰ El artículo 48 de los estatutos de régimen y gobierno interiores del Parlamento de Cataluña, de 2003, establece un mínimo del 20 % y un máximo del 50 % de las plazas convocadas.

plazas vacantes serán reservadas a promoción interna, precepto singular y de dudosa legalidad, a la vista de los criterios legales y jurisprudenciales existentes.

Admitido el reconocimiento de este derecho —con el límite legal correspondiente— se ha generado una discrepancia en su aplicación. En concreto respecto al marco temporal de su observancia.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en su Sentencia de 7 de febrero de 1994, confirma el acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de 23 de abril de 1993, que aprueba la convocatoria de seis plazas de auxiliares a acceso libre, sin reserva de ninguna a promoción interna. El fundamento de derecho tercero nos ofrece la correspondiente explicación:

Debemos, pues, interpretar el citado apartado 1º del artículo 22 de la Ley 30/84, modificado por la Ley 23/88 en el que se dice que la Administración facilitará a sus funcionarios la promoción interna, consistente en el acceso desde cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otros del inmediato superior, haciéndolo a la luz de la Constitución Española y de los demás preceptos que se contienen en la Ley que examinamos, contemplándose en la primera el acceso a la función pública bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito, así artículos 23 y 103, y en la segunda, la selección de personal, mediante convocatoria pública, a través del sistema de concurso, oposición o concurso oposición libre en el que se garanticen los principios antes dichos, así como el de publicidad, artículo 19.1, estableciendo de esta forma, como regla general de acceso a la función pública, el denominado turno libre basado en los principios de igualdad, capacidad y mérito y junto a él, el mandato dirigido a la Administración de facilitar la promoción interna, que de interpretarse, en sus últimas consecuencias, al no establecer limitación alguna, podría conducir a quebrar la regla general de acceso libre, caso de reservar todas las plazas para la promoción interna o a quedar en un mero mandato formal y programático, si siempre se adoptara el acceso libre para todas las vacantes de la Administración, es por ello que debe de examinarse la cuestión suscitada desde una perspectiva más amplia de lo que proporciona cada convocatoria para estar a las necesidades de la Administración convocante que puedan justificar la adopción de uno u otro sistema, así como al número de plazas a cubrir, ...” (el subrayado es nuestro).

Por contrapartida, la Sentencia número 188/1999, de 30 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, anula las bases de convocatoria aprobadas por la Comisión de Gobierno e Interior de la Asamblea Legislativa de Murcia, de 14 de septiembre de 1996, por reservar tres plazas de administrativo al turno de promoción interna, señalando que, al menos, una de las plazas debe ser provista por el sistema de libre acceso y apoya el fallo anulatorio del acuerdo parlamentario en el razonamiento recogido en el fundamento cuarto.III que se transcribe

“III) Como desarrollo o complemento de lo anterior, ha de decirse que los aspectos más básicos de esa doctrina judicial están en la STS de 20.1.92, que se puede resumir así:

— El acceso a la función pública está sometido a los principios constitucionales de igualdad y a los de mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE).

— La Ley 30/1984 ha consagrado el criterio general del libre acceso, ordenando al mismo tiempo que se facilite la promoción interna, ahora sin límite alguno.

— Llevado lo anterior a su extrema consecuencia podría originar que se cerrara el acceso libre a los Cuerpos con exigencia de titulación superior a la de certificado de escolaridad, y esta situación tan restringida del acceso libre acabaría lesionando los principios constitucionales de mérito y capacidad.

— La posible contradicción de los arts. 19.1 y 22.1 de la Ley 30/1984 debe eliminarse mediante una interpretación racional de ambos preceptos y a al luz de los principios constitucionales.

— El criterio fundamental del sistema legal es el de pruebas libres, que es el que mejor extiende los principios constitucionales, y por eso el sistema de promoción interna aparece como un mandato dirigido a facilitarla pero no a sustituir plenamente las obligadas formas de acceso.

— En este sentido, aunque se haya prescindido de fijar un expreso límite a las vacantes de promoción interna, la interpretación sistemática de la ley impone que no se desconozca en absoluto.

— *Lo determinante para decidir si se han acatado los principios indicados es el contenido de las convocatorias simultáneas, no las realizadas con anterioridad o la eventualidad de otras que puedan tener lugar en el futuro.*” (el subrayado es nuestro).

En base a estas declaraciones el interrogante es lógico. El marco temporal de la reserva de plazas al turno de promoción interna ¿es el de cada convocatoria o trasciende a un marco más amplio?

3.2 PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

En los estatutos de personal de los parlamentos autonómicos se reiteran los dos sistemas establecidos en la legislación de función pública: el concurso y la libre designación.

1. En relación con el concurso, la conflictividad es significativa y suele concentrarse en torno al órgano de aprobación de la convocatoria, el contenido de las bases, la actuación del tribunal calificador y el acuerdo de adjudicación.

El órgano competente para acordar la convocatoria es distinto en función de la norma habilitante. Con frecuencia, las bases del concurso son aprobadas por la Mesa del Parlamento y la convocatoria se atribuye a la Presidencia como acto separado de ejecución. Pero, a veces, y en algunos parlamentos, se establece un único nivel de atribución. Se concentra en la Presidencia que, a través de una resolución, aprueba las bases y su convocatoria. Esta singularidad, en alguna ocasión y en vía de recurso contencioso, ha obligado al tribunal de instancia a fijar el órgano competente contra el que se recurre. La Sentencia número 732/1992 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid es un ejemplo de ello. En su fundamento jurídico tercero ante la duplicidad del objeto sometido a recurso, declara que éste es la resolución de la Presidencia, que aprueba las bases y su convocatoria, estimando ajustada a la legalidad este acto definitivo.

Otro aspecto que se plantea en relación con el concurso es el referente al contenido de las bases. Es la fuente principal de recursos. Unas veces se impugnan los requisitos o condiciones personales para concursar como acreditan las Sentencias del Tribunal

Superior de Justicia de Madrid de 11 de enero de 1996 y 20 de febrero de 2001 y, de forma especial, la Sentencia 1075/2004, de 4 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, relativa a la provisión, mediante concurso, de dos vacantes en el cuerpo de letrados del Parlamento de Navarra. A lo largo de sus fundamentos jurídicos va desgranando su razonamiento para perfilar la convocatoria del puesto de trabajo y sus funciones definitorias:

Por tanto, es al órgano administrativo competente, en este caso, la Mesa del Parlamento, al que corresponde establecer en aplicación de dicha norma los requisitos de admisión.

(...)

Así mismo, el acto de aprobación de la convocatoria, por su carácter de norma del concurso, es el adecuado para establecer lo que la norma no establece pero dice con arreglo a qué criterio ha de establecerse...

Todos los que actúan como letrado son licenciados en derecho; idem los que realizan funciones de asesoramiento jurídico. Pero no todos los que son licenciados en derecho, aún realizando funciones de asesoramiento jurídico, actúan como letrados.

Después de estos y otros razonamientos, el fallo de la sentencia es previsible: mantiene el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 4 de junio de 2001, que aprueba la convocatoria para provisión, mediante concurso de traslado, de dos vacantes en el cuerpo de letrados al servicio del Parlamento de Navarra por ser la resolución recurrida conforme al ordenamiento jurídico.

Dentro de este mismo apartado, en muchas ocasiones, el objeto de recurso son los *méritos generales y específicos* relacionados en las bases, su ponderación y su aplicación por las comisiones o tribunales calificadoros. Las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Navarra, de 6 de octubre de 2000, y de Madrid, de 24 de mayo de 2003, reflejan las dificultades existentes en este ámbito que obligan al tribunal calificador a realizar una detallada, minuciosa e individualizada valoración de los méritos acreditados y de la fundamentación o razones que justifican la puntuación otorgada, *iter* que debe constar explíci-

tamente porque “...no corresponde al Órgano Jurisdiccional interferirse en el margen de apreciación otorgado al Órgano de Calificación, ni examinar la medida legal o administrativa para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino comprobar si no se ha sobrepasado el margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los evaluados. En otras palabras, en los procesos selectivos es preciso diferenciar con precisión el núcleo material de la decisión técnica, reservado exclusivamente a los Tribunales de Selección, y sus aledaños, constituidos por la verificación de que se haya respetado efectivamente la igualdad de condiciones de los evaluados y de los principios de mérito y capacidad de los mismos en el proceso a analizar, lo que lleva a concluir que la disconformidad con el criterio de aquellos solo puede producirse cuando resulta manifiesta la arbitrariedad de la valoración efectuada y por tanto, evidente el desconocimiento de los principios de igualdad y de mérito o capacidad para el acceso a las funciones públicas consagrados en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución.” (fundamento jurídico cuarto de esta última Sentencia).

Y, por último, hay que hacer referencia al *procedimiento* que culmina con la decisión del órgano competente para declarar la adjudicación de las plazas a favor de las personas seleccionadas, decisión que, en base a los méritos y capacidad demostrados ante el tribunal, viene presidida por el principio de igualdad que, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1997, de 19 de mayo, proscribire ya la determinación de requisitos que traduzcan desigualdades arbitrarias, ya la fijación de reglas y condiciones rectoras del acceso de las que en modo alguno puedan predicarse las notas de generalidad y abstracción, por implicar, en virtud de su individualización y concreción, verdaderas excepciones o *sensu contrario* pretericiones *ad personam*, ya, finalmente, la trasgresión de las bases del procedimiento de selección de algunos de los en él intervinientes.

La otra forma de provisión es la *libre designación*. Está concebida con carácter excepcional, al ser el concurso el instrumento ordinario de provisión, pero su desarrollo legal —basado en que debe aplicarse para cargos de especial responsabilidad y para aquellos en los que la naturaleza de sus funciones así lo justifiquen en las respectivas relaciones de puestos de trabajo— ha permitido un incremento de esta forma de provisión, con las cautelas establecidas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004 citada anteriormente.

En la Administración del Parlamento de Galicia y en atención al artículo 28 de la Ley de la función pública de la Comunidad —de aplicación supletoria—, la libre designación se limita a los puestos de trabajo con nivel de complemento de destino entre el 28 y el 30 y, con carácter excepcional, a niveles inferiores cuyos puestos de trabajo realicen funciones de confianza o de especial responsabilidad acreditadas en la relación de puestos de trabajo.

Íntimamente ligado con esta forma de provisión está su remoción “con carácter discrecional”. La mención legal recogida en el artículo 20 de la Ley 30/84, abre el camino a una tendencia jurisprudencial que, partiendo del concepto —la discrecionalidad no es comparable con la libre voluntad o la arbitrariedad— exige su motivación bien en la pérdida de la idoneidad requerida bien en la no concurrencia de los fundamentos que justificaron su nombramiento, no siendo suficiente con alegar la pérdida de confianza que es la nota característica de las designaciones políticas.

4 LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 considera las situaciones administrativas como un componente necesario y esencial del *status* del funcionario y, por ello, su regulación está sometida a reserva material de ley, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 103.3 de la Constitución.

Al ser, por tanto, una creación legal, no debe sorprender que su tipificación sea uniforme en cada uno de los estatutos de personal de las asambleas legislativas y que nuestro comentario gire en torno a determinadas cuestiones incidentales afloradas en algunos parlamentos autonómicos y sobre las que se ha pronunciado el Poder Judicial.

Las primeras sentencias estudiadas se relacionan con el reingreso al servicio activo desde la situación de excedente voluntario y afectan al cuerpo de letrados.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears 9/1992, de 17 de enero, anula el acuerdo de la Mesa del Parlamento Balear de 21 de diciembre de 1990 y declara el derecho de reingreso al servicio activo de un letrado excedente ante la evidencia probada de la existencia

de una vacante dotada presupuestariamente en la unidad orgánica de Servicios Jurídicos, frente al razonamiento de oportunidad de la Mesa consistente en entender que la actual dotación era suficiente para atender las necesidades parlamentarias. La segunda sentencia presenta una mayor complejidad derivada del proceso de adscripción de personal de la extinguida Diputación Provincial de la Rioja a la recién creada plantilla de personal de la Diputación General de la citada comunidad. El letrado recurrente se adscribe al Servicio Jurídico parlamentario por acuerdo de incorporación de 26 de enero de 1983. Poco después solicita la declaración de excedente voluntario al pasar a prestar servicio activo en la administración autonómica. La controversia surge al plantearse si, con anterioridad a la adscripción, la condición previa de funcionario era la de propiedad o la derivada de un contrato administrativo, ya que, de estar fundada en este último régimen jurídico, no era procedente su declaración como excedente voluntario.

La anterior controversia es resuelta por la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1995, que revoca en apelación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 31 de julio de 1991, confirmando que el acto de adscripción del funcionario a la Diputación General era firme y no revisable, reconociéndole al letrado recurrente el derecho de reingreso al servicio activo y a ocupar la vacante existente en los Servicios Jurídicos del Parlamento.

Otra cuestión debatida en vía judicial, es la relativa a la situación administrativa de *servicios especiales*. En concreto, si es posible que un letrado ostente simultáneamente esta situación en dos administraciones parlamentarias distintas. El origen del conflicto radica en el acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 4 de julio de 1997, que deniega al letrado solicitante la continuidad en la situación de servicios especiales en el Parlamento y le reconoce la de excedente voluntario por duplicidad de cargo público.

A lo largo del proceso, se declara como hecho probado que, en un periodo temporal concreto, el letrado recurrente —que se encuentra en servicio activo en el Consejo General del Poder Judicial— ostenta la situación de servicios especiales en el Parlamento de La Rioja y en la Asamblea Legislativa de Madrid. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en Sentencia número 381/1999, de 28 de julio, confirma el acuerdo del Parlamento de La Rioja y razona su decisión en el fundamento jurídico sexto que se transcribe:

“La Sala entiende que no puede permanecer en situación de servicios especiales en dos puestos de trabajo (...). Una interpretación distinta de lo anterior no permitiría una elucidación correcta del ordenamiento sobre la materia, pues permitiría a un funcionario acumular los privilegios que conlleva la situación de servicios especiales en dos carreras diferentes, situación que en ningún caso se permite, cualquiera que sea la combinación de situaciones administrativas que se busque dentro de las que el ordenamiento prevé...”.

También vinculadas a la situación de servicios especiales, resultan interesantes las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 6 de abril y 4 de junio de 2001 y la de 11 de noviembre de 2002, que reconocen el derecho de una funcionaria del Parlamento navarro, que trabaja en la Unión Europea, a permanecer en la situación de servicios especiales, que no se extingue en el supuesto de gozar en la institución comunitaria de la situación de *conge de convenance personnel*. Como testimonio de lo expuesto, reproducimos el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia del 11 de noviembre de 2002:

SÉPTIMO.—La Sala se reitera en relación con el espíritu y finalidad de la norma en lo dicho en su Sentencia de 4-6-2001 y transcrita ahora en el fundamento de derecho 4º de esta Sentencia. A juicio de la Sala la posibilidad de que funcionarios de la Administración Foral de Navarra, en sentido amplio, acudan a las Instituciones Europeas, no solamente no se estima perjudicial para dichas Administraciones, sino al contrario, altamente enriquecedor; la interpretación en caso de duda, debe hacerse según el sentido más amplio posible para conseguir dicho intercambio funcional y con la seguridad de que será rara la existencia de situaciones anómalas.

Ahora bien, la misión de la Sala es interpretar la Norma dada por el Poder Legislativo o por quien tiene potestad normativa. Si dicho poder estima que los intereses de la comunidad requieren otra solución jurídica puede modificar la norma y suprimiendo las dudas interpretativas establecer con claridad y precisión el mandato normativo”.

5 DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS

La mayoría de los estatutos de personal dedican un capítulo aparte a la enumeración y desarrollo de los derechos y deberes de los funcionarios parlamentarios. El modelo de regulación amplia —existente en tres cámaras Aragón, Asturias y el País Vasco— se sustituye por el reenvío a la Ley de la función pública de su Comunidad, sin perjuicio de recordar la competencia de la Cámara para la adopción de acuerdos y resoluciones de desarrollo que adapten aquella regulación a las peculiaridades de la administración parlamentaria.

5.1. Dentro de este apartado dedicado a los *derechos*, las retribuciones adquieren una especial significación y son objeto de una regulación uniforme en su estructura en los distintos parlamentos, con la excepción que representan los parlamentos de Navarra y Cataluña cuyos regímenes retributivos presentan unas características especiales en alguno de sus componentes.

Su importancia, por tanto, explica su repercusión en el *status* del funcionario y, consecuentemente, la aparición de conflictos y la consolidación de una jurisprudencia que ha fijado unos criterios básicos en la determinación y aplicación de las retribuciones. Entre ellos, anotamos los siguientes:

- Las retribuciones *básicas* son iguales en todas las administraciones públicas para cada uno de los grupos de titulación de los funcionarios.
- Las retribuciones *complementarias* son valorables en función del nivel del puesto de trabajo o del grado personal del funcionario que lo desempeña, de las características objetivas de determinados puestos de trabajo o, en definitiva, de la productividad acreditada del funcionario, lo que significa un rendimiento superior al normal exigible.
- El *complemento de destino* es de igual cuantía para cada nivel pero no tiene que ser el mismo para todos los puestos a desempeñar por funcionarios de un mismo cuerpo, escala o titulación.
- El *complemento específico* tiene una naturaleza objetiva en cuanto que se vincula a las características concretas del puesto de trabajo y no a las condiciones subjeti-

vas del funcionario que lo desempeña. Estas características fundamentales, a juicio del Tribunal Supremo, son las siguientes: la concreción que se fija atendiendo a las características del puesto de trabajo, y la objetividad, que supone atender las condiciones particulares de cada uno de los puestos y no los cuerpos, escalas, categorías o clases a las que pertenecen los funcionarios que los desempeñan ¹¹.

Además de esta jurisprudencia de carácter general, se ha desarrollado otra específica sobre aspectos puntuales que, resumidamente, citamos:

- La revisión del nivel de complemento de destino asignado a un puesto de trabajo y el incremento correlativo de su complemento específico (Sentencias de las Salas de los Tribunales Contencioso Administrativo de Aragón, número 310/1998, de 23 de junio, y número 543/2004, de 30 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia).
- La turnicidad en la prestación del servicio derivada de las condiciones del puesto de trabajo (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja número 418/1996, de 17 de septiembre).
- La equiparación del complemento específico entre un funcionario parlamentario y otro adscrito a la plantilla del defensor autonómico. Por su especial significación, reproducimos los fundamentos jurídicos tercero y cuarto de la Sentencia número 855/2003, de 8 de octubre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia:

“TERCERO.—No deja de sorprender a esta Sala que una cuestión como la que aquí se debate haya podido llegar a esta vía jurisdiccional cuando lo normal es que la misma resultase solventada, en el marco puramente administrativo, entre una y otra institución autonómica.

La pretensión que el actor deduce, pese a su fundamentación y racionalidad y a contar con el apoyo del Defensor autonómico al que sirve, no puede ser acogida por cuanto el régimen jurídico a que está sujeto el personal del Valador do Pobo es diferente del aplicable al personal de la Administración del Parlamento de Galicia tal y como se infiere de lo dispuesto en el artículo 10.1

¹¹ En este punto son objeto de lectura las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1986, 28 de enero y 29 de noviembre de 1988, 29 de diciembre de 1989, 27 de septiembre de 1990, 1 de octubre de 1991, 16 de mayo de 1994, 12 de abril de 1995 y 2 de octubre de 2000.

de la Ley del Valedor do Pobo en relación con el artículo 1 del Estatuto de Personal del Parlamento de Galicia. Distinta es también la clasificación de puestos de trabajo en una y otra institución, pues en cada una de ellas se hacen figurar independientemente los funcionarios a su respectivo servicio, siendo evidente que los que se integran en la institución del Valedor do Pobo no figuran en el cuadro del Parlamento de Galicia y viceversa, destacando en tal sentido diferencial que es la Mesa del Parlamento, conforme al artículo 10.2 de la Ley 6/1984, la encargada de aprobar la relación de puestos de trabajo que propone el Valedor do Pobo para el funcionamiento interno de su propia institución y que tanto desde un punto de vista estructural como de dependencia orgánica y funcional el personal de ambas instituciones se rige por normativa diferente, en un caso el Estatuto de Personal y en otro la Ley 6/1984, al igual que sucede en materia disciplinaria.

En consecuencia, es obvio que el contenido del citado artículo 10.1 no atribuye sin más, en ausencia de Ley que lo establezca o de acuerdo general que así lo determine, la equiparación funcional pretendida entre unos y otros servidores públicos.

CUARTO.—Tampoco cabe apreciar la equiparación en el aspecto económico que se postula. Y ello toda vez que al tenor de lo señalado en el artículo 25 de la repetida Ley 6/1984, el personal al servicio del Valedor do Pobo se estructurará, a efectos retributivos, en los grupos correspondientes a los del Parlamento de Galicia, sin perjuicio de las especialidades propias aplicables al personal de la Cámara. De ellos cabe colegir, por un lado, que la estructuración del personal del Valedor do Pobo se efectuará en los grupos correspondientes al Parlamento de Galicia, que son A, B, C, D y E y, por otro, que existen especialidades retributivas específicas del personal de la Cámara.

Por las razones expuestas, parece claro que si en algún momento se ha dado una equiparación remunerativa entre el personal de la Oficina del Valedor do Pobo y el personal al servicio del Parlamento de Galicia, la misma traerá causa, no de la Ley, sino de los acuerdos de la Mesa del Parlamento a la hora de aprobar las propuestas de relación de puestos de trabajo remitidas por el Defensor autonómico”.

—Y el pago de trienios, con cargo al Parlamento, a favor de funcionarios en la situación de servicios especiales con destino en las instituciones comunitarias europeas. Este último supuesto, por su trascendencia, debe ser objeto de un comentario más detallado.

La situación administrativa de este personal en el parlamento de origen es la de servicios especiales, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 29.2.b) de la Ley 30/84, de 2 de agosto, precepto básico que recogen y desarrollan las leyes autonómicas en materia de función pública.

Una vez reconocida esta situación a los funcionarios parlamentarios, procede computarles el tiempo de permanencia en el extranjero como tiempo prestado en la comunidad autónoma, a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos, con derecho a reservarle la plaza y el destino que hubieran ocupado. De los elementos integrantes de esta situación, uno de los que ha planteado mayores dudas en su aplicación ha sido el relativo al reconocimiento y abono de los trienios devengados con cargo al parlamento de origen. El interrogante es el siguiente: ¿solamente se deben pagar los trienios consolidados al pasar a la situación de servicios especiales o todos los devengados mientras permanezcan en la misma?

En un principio algunos parlamentos aplicaron la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia número 98/95, de 2 de febrero, que, en sus fundamentos cuarto y quinto decía:

“CUARTO.—Es incuestionable que la situación administrativa de servicios especiales tiene un carácter privilegiado, que la Administración de origen deja de tener relación con el funcionario que se encuentra en ella y que mientras dura en absoluto recibe ninguna prestación de éste, y que es voluntad expresa la de que el régimen retributivo aplicable sea el del puesto o cargo efectivo que se desempeña y no el que disfrutaba el funcionario cuando estaba en servicio activo, con una salvedad excepcional respecto de los trienios. De acuerdo con las normas hermenéuticas del art. 3.º del Código Civil no puede prevalecer una interpretación extensiva del ámbito y contenido de una situación privilegiada a la que se accede voluntariamente y por propio interés. Aunque la relación sinalagmática no es la que explica enteramente el estatuto funcional, no se puede olvidar que la Administración de origen

no recibe ninguna contraprestación del funcionario en servicios especiales, por lo que no parece razonable imponerle una carga retributiva más allá de lo que en términos literales establece la Ley. Interpretación que también encuentra su respaldo en la regla general enunciada de que el régimen retributivo aplicable es el del cargo o puesto que efectivamente se desempeñe.

QUINTO.—En defensa de su pretensión invoca el recurrente unos precedentes que considera análogos, pero ello no es determinante para este Tribunal que decide con arreglo a criterios de legalidad, ni tampoco conculca la prohibición de trato desigual o discriminatorio, entre otras razones porque se trata de Administraciones públicas diferentes.”.

Como consecuencia, los parlamentos afectados pagaron los trienios inicialmente consolidados, no los posteriormente devengados.

Si se observa con detenimiento, el fundamento quinto descansaba en criterios de legalidad y, por tanto, solamente el cambio de la legalidad vigente podría modificar el contenido de la sentencia. Y esto es lo que ha sucedido.

El artículo 40 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, dio una nueva redacción al apartado segundo del artículo 29 de la Ley 30/1984 y el cambio legislativo va a ser tenido en cuenta por la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia de 3 de diciembre de 2001 —bajo la misma Presidencia— que reconoce al funcionario comunitario el derecho al abono de las cantidades dimanantes de los trienios devengados que tenga reconocidos y en sus sucesivos vencimientos, desde el día en que fue declarado en situación administrativa de servicios especiales.

El cierre de esta situación se ha producido a partir del Real decreto 2072/1999, de 30 de diciembre, sobre transferencias recíprocas de derechos entre el sistema de previsión social del personal de las Comunidades Europeas y los regímenes públicos de Previsión Social españoles. Desde ese momento, a los funcionarios españoles —en la situación de servicios especiales por su ingreso en puestos de trabajo de las instituciones comunitarias europeas— que hayan ejercitado el derecho de transferencia establecido en el artículo 11.2 del anexo del Estatuto de los funcionarios de la Comunidad Europea no les será de aplicación el párrafo último del artículo 29.2 de la Ley 30/84 “...sin perjuicio de los efectos económicos que puedan derivar de los ascensos y trienios consolidados hasta el momento del ejercicio de este derecho”.

Resumiendo, los trienios consolidados, hasta el momento en que el funcionario comunitario ha ejercitado su derecho de transferencia, continuarán devengándose a favor del mismo y deberán ser abonados por la administración de origen. Y ésta es la doctrina sentada en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 6 de abril y 4 de junio de 2001 y 11 de noviembre de 2002.

Otro derecho de especial significación es el de *representación y participación del personal* de la Administración parlamentaria en la determinación de las condiciones de trabajo. Regulado por la ley 9/1987, de 12 de junio, su articulado se ha incorporado a los distintos estatutos de personal, desarrollándose de forma detallada e introduciéndose algunas variaciones o adaptaciones normativas en atención a las peculiaridades de cada administración parlamentaria. Ello significa, por una parte, que en lo sustancial, las normas estatutarias se ajustan a la legislación del Estado y a la interpretación mantenida por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 121/1997 y, por otra, que la jurisprudencia aplicable a la administración parlamentaria sea la que con carácter general se extiende a las restantes administraciones públicas, existiendo alguna referencia concreta al ámbito parlamentario. Entre ellas, destacamos la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 17 de septiembre de 1992, que, en su fundamento jurídico quinto señala:

“... Que ello es así lo corrobora el artículo 2.2 de la propia Ley 9/1987, cuando proclama su condición de mera norma supletoria “en todo aquello que no sea incompatible con su legislación específica” respecto del “personal no laboral al servicio del Estado ... no incluido en su ámbito de aplicación”. De modo que la sistemática de la Ley permite distinguir: a) personal incluido genéricamente (artículo 1.1) o de modo específico (artículo 1.2); b) personal excluido expresamente (artículo 2.1), y c) personal no incluido o no sujeto (artículo 2.2). Dentro de este epígrafe se encuentran los funcionarios al servicio de órganos constitucionales no englobados en el complejo orgánica de las Administraciones Públicas, que se rigen por su estatuto singular, y entre ellos figuran quienes prestan servicio en las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas” y que corrobora su fundamento jurídico séptimo.

Y en esa misma línea discurre el considerando tercero de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 543/2004 de 30 de junio:

“...CONSIDERANDO que alega la recurrente como primer motivo del recurso la infracción en la adopción de los actos recurridos (por referirse a la determinación de retribuciones), de la exigencia de la previa negociación sindical a que aluden los artículos 30 y siguientes de la ley 9 de 12 de junio de 1987, sobre representación, condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas; sin que fuese bastante al efecto la intervención que tuvo en ello la Junta de Personal, pues esta no resulta competente al respecto, ya que según la citada ley lo sería la Mesa de negociación, en la que participan junto con la Administración los sindicatos más representativos; sin embargo, la ley de mención no hace referencia alguna a la Administración correspondiente a los Parlamentos, ni por tanto articula la forma en que habría de substanciarse en ellos la posible negociación; bien es verdad que ello no ha impedido la trasposición de la técnica de negociación colectiva a los mismos, mas bajo normas por ellos creadas al efecto, que en el caso del de Galicia (acuerdo de la Mesa de 14 de mayo de 1993, boletín del día 29) prevé como participante por la representación sindical en la correspondiente Mesa de negociación de la Xunta de Persoal”.

En resumen, las normas estatutarias presentan unas características homogéneas en esta materia, y los criterios de interpretación y aplicación son los recogidos en la jurisprudencia administrativa y social de carácter general.

5.2. En relación con los *deberes* del funcionario, destaca el cumplimiento del régimen de incompatibilidades en el ejercicio de su puesto de trabajo. Deber impuesto por el artículo 2.1.b) por el artículo 1.b) de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, que preceptúa su aplicación al personal al servicio de las asambleas legislativas. El contenido básico de la mayoría de sus artículos (disposición final primera) condiciona su regulación en cada una de las administraciones parlamentarias.

Por este motivo, la mayoría de los parlamentos somete su régimen jurídico al general de la ley estatal, mediante el reenvío establecido en uno o dos artículos de sus normas estatutarias. Y también, hay que subrayar que cinco parlamentos autonómicos se apartan de esta formulación —por supuesto no de su marco normativo— como son los estatutos de personal de Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares y La Rioja. Todos ellos desarrollan en profundidad dicho régimen para facilitar su conocimiento y

aplicación, sin tener que acudir a otras normas complementarias autonómicas. Los aspectos en los que incide dicha regulación son los relativos a:

- Las actividades compatibles sin necesidad de autorización, como son las derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar, la dirección de seminarios, cursos o conferencias cuando no supongan más de 75 horas al año, la participación en tribunales calificadores de pruebas selectivas o de concursos, la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones, la participación ocasional en coloquios y programas de cualquier medio de comunicación social, la colaboración y asistencia a congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional.
- Las actividades compatibles previo reconocimiento o autorización, como son la titularidad de plazas, en servicio activo o contratado, en el ámbito docente o de investigación de carácter universitario, en régimen de dedicación no superior a tiempo parcial, sin merma del horario de presencia en la Administración parlamentaria y con el límite retributivo establecido en el artículo 7 de la Ley 53/1984.
- La atribución a la Mesa del Parlamento de la competencia para la autorización de actividades públicas o privadas.
- Y el establecimiento de un procedimiento para su declaración, tramitación y resolución.

Ante esta regulación, los problemas de aplicación al personal parlamentario suelen agotarse en la vía administrativa y, de llegar la contenciosa, se aplica la rica y compleja doctrina jurisprudencial existente y a ella nos remitimos.

6 RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Todos los administrados —y entre ellos los funcionarios públicos— están obligados al cumplimiento de los deberes impuestos por las leyes. Pero a veces el comportamiento exigido no es el debido, y las acciones y omisiones atribuidos a aquéllos —dejando al margen las que constituyen un tipo delictivo— se tipifican como infracciones administrativas, y genera una responsabilidad exigible a través de un procedimiento administrativo reglado que culmina con la imposición de una sanción.

El fundamento primigenio de este iter sancionador es la situación de sujeción general del administrado o de sujeción especial del funcionario respecto al cumplimiento de deberes escritos, previos y ciertos, cuyo quebranto pone en funcionamiento la potestad sancionadora, la cual adquiere la modalidad de potestad disciplinaria para los funcionarios públicos, como nos recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de octubre de 1986. Su ejercicio, tal como proclama el artículo 25.1 de la Constitución española, está sujeto a los principios de legalidad y de reserva material, legalidad que, como señala el profesor García de Enterría¹² implica no sólo la inexistencia de infracciones o sanciones sin su previa determinación por ley, sino también que esa misma ley formal es la que atribuye la potestad de actuación a la administración pública para sancionar.

Y si de la doctrina científica pasamos a la jurisprudencia, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1990 nos pone de manifiesto la doble garantía, material y formal, que prescribe el artículo 25.1 de la Constitución, y que desarrolla, con gran precisión, el fundamento jurídico segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2002 en estos términos:

“...la normativa sancionadora resulta constitucionalmente lícita cuando es la ley la que ha de servir de cobertura y quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica, su naturaleza y los límites de las sanciones a imponer, como reconoció la jurisprudencia constitucional en precedentes sentencias (núms. 77/1983, 83/1984 y 3/1988), pudiéndose concretar algunos criterios de dicho Tribunal, en los siguientes puntos:

a) *La S 101/1988, de 8 de junio, señala que «esta clara exigencia de cobertura legal no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, mas ello siempre que en aquéllas queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica —de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley— y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. Lo que en todo caso prohíbe el art. 25.1 de la CE es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (TC S 83/1984, de 24 jul.), lo que supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña,*

¹² Curso de derecho administrativo II, página 164 y ss.

como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes (TC S 42/1987, de 7 abr.). Pero, en todo caso, la prohibición no hay que entenderla de un modo tan absoluto que impida admitir “la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora” (TC S 3/1988, de 21 ene.)».

b) *La S 219/1989, de 21 dic. nos dice, que «esta exigencia de lex certa afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas».*

c) *El TC ha declarado la ilegitimidad de las cláusulas sancionadoras residuales, por las que se castiga genéricamente la infracción de los deberes contemplados en una norma en cuanto remitan su concreción no a normas con rango de Ley sino a reglamentos. Así, la S 341/1993, de 18 Nov. señaló ue en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración ex novo de obligaciones o prohibiciones cuya contravención dé origen a una infracción sancionable. Una tal remisión a normas infralegales para la configuración incondicionada de supuestos de infracción no es conciliable con lo dispuesto en el art. 25.1 de la CE.”*

Esta larga exposición tiene una finalidad concreta. Evitar que el ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito parlamentario autonómico pueda ser anulado porque la norma estatutaria que la habilita carezca del rango de ley para llevar a cabo la determinación de sus elementos integrantes, como son el procedimiento sancionador, la tipificación de las faltas, la imputación de culpabilidad, la proporcionalidad de la sanción y el reconocimiento de garantías para hacer efectivo el derecho de defensa del funcionario.

En relación con este punto y limitándome al ámbito parlamentario, aconsejo la lectura de algunas sentencias seleccionadas sobre:

- La recusación de instructor y secretario de un expediente disciplinario en el Parlamento de Extremadura (Sentencia 1313/1997, de 13 de noviembre).
- La tipificación de actos que integran la falta grave de desconsideración a un superior en la Asamblea de Madrid (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de mayo de 1994).
- La tipificación como falta grave de actos de desobediencia de instrucciones y órdenes impartidas por superior jerárquico sobre uniformidad del vestuario de los ujieres parlamentarios o en el transporte de documentación (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de noviembre de 1997 y del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 1.041/2002, de 12 de junio. En la primera de las sentencias se revoca el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid).
- La imputación de culpabilidad no probada (Sentencia núm. 399/2005, de 11 de mayo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears).
- La falta de proporcionalidad en la sanción (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid del 4 de abril de 2005, que anula la sanción de suspensión de funciones impuesta por la Asamblea de Madrid, por el plazo de tres meses, y la sustituye por la de apercibimiento).

VI CONCLUSIONES

Ha llegado el momento de la recapitulación. Para paliar el esfuerzo de leer la totalidad de este trabajo, aconsejo iniciar la lectura a partir de sus conclusiones y, si alguna de ellas suscita curiosidad, puede trasladarse al tema concreto. Este consejo desinteresado se fundamenta en el hecho de que cada conclusión es el resultado de acotar un apartado del comentario general.

Primera.—Existe un modelo constitucional esencial de función pública que opta por un régimen estatutario para los servidores públicos, llamado a ser positivizado en un

estatuto básico. Los Parlamentos autonómicos gozan de autonomía normativa para establecer el régimen jurídico de su función pública a través de sus estatutos de personal que deben, por una parte respetar el modelo constitucional y los principios contenidos en el artículo 103.3 de la Constitución Española y, por otra, adaptarse a la legislación de su Comunidad en materia de función pública. Los Estatutos de Personal, cuando regulen el contenido básico de la función pública parlamentaria, deben hacerlo con el rango y la fuerza de ley.

Segunda.—Hay que convenir que existe un núcleo normativo esencial y común para toda la función pública, incluida la correspondiente a las asambleas legislativas. Este núcleo vendrá definido por dos criterios: uno material, vinculado al contenido básico de la norma, común en todo lo que afecte a los elementos estructurales de la situación orgánica funcionarial y a la relación estatutaria de servicio. Y otro formal, concerniente al procedimiento de aprobación de la norma, teniendo en cuenta que su regulación queda reservada para normas que tengan el rango de ley.

Tercera.—El estatuto de personal tendrá rango de ley cuando se cumpla un doble requisito:

- formal, consistente en que el órgano y el procedimiento de aprobación sean legislativos y no administrativos, procedimiento que le dará el valor de ley.
- y material, que exige que el contenido normativo sometido a reserva legal se regule con fuerza de ley, respetando los principios constitucionales de la función pública y adaptándose, en lo esencial, a la legislación sectorial.

Cuarta.—Las normas reguladoras de la estructura orgánica y funcional se deberían aprobar por la Mesa del Parlamento y ser exigibles mediante un reglamento general —de régimen interior y de gobierno, de organización y funcionamiento...— desarrollado en lo contingente por normas específicas para materias dispares como son las relaciones de puestos de trabajo y plantillas presupuestarias, las adscripciones del personal, la jornada laboral y el horario, las ayudas sociales y el reglamento de pensiones, ...

En cambio, el estatuto de personal llamado a regular el contenido básico de la relación estatutaria —aquel que necesita por mandato constitucional de una norma

de rango de ley— debería ser aprobado por el pleno de la cámara, o por una comisión con competencia legislativa, mediante un procedimiento diferenciado de otras iniciativas parlamentarias y con vocación de permanencia, que en aras de la seguridad jurídica podría actualizarse mediante el establecimiento de una disposición adicional que facultase a un órgano parlamentario colegiado para adaptar su contenido a la legislación básica. Todo ello sin perjuicio de que, en el supuesto de que las modificaciones fuesen importantes, hubiera que recurrir a la formulación de un texto refundido o, incluso, a la aprobación de un nuevo estatuto.

Quinta.—Las asambleas legislativas, en cuanto poderes públicos de la comunidad autónoma, gozan de autonomía para establecer la organización de su administración parlamentaria y su funcionamiento, con el objeto de desarrollar su potencialidad en el ejercicio de las competencias que tienen asignadas.

Sexta.—La aprobación de las relaciones de puestos de trabajo es un acto administrativo general con destinatarios indeterminados. Si su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* no es una exigencia legal, bastaría con la publicación de dicha relación en el boletín oficial de cada parlamento para que adquiriese eficacia, pues lo único que impone el artículo 15.3 de la Ley 30/1984 es que las relaciones sean públicas o, dicho de otra forma, sean susceptibles de conocimiento por quien lo desee, a través de distintos instrumentos de comunicación.

Séptima.—En la elaboración o confección de las relaciones de los puestos de trabajo existen dos fases concatenadas.

La primera, comprende la descripción, clasificación y calificación del puesto de trabajo.

La segunda, viene definida por su integración en un documento único, que se somete a la aprobación del órgano competente. Su acuerdo fija el perfil objetivo de cada puesto de trabajo con el contenido mínimo que determina la legislación básica en materia de personal. Pero además, en ese acto de aprobación confluye la ejecución del programa elaborado por la Administración parlamentaria para cada servicio y unidad con el ejercicio de las facultades discrecionales de organización que le corresponde a la Mesa del Parlamento.

Octava.—La elaboración y aprobación de la relación de puestos de trabajo es un decisión que afecta a las potestades de organización de las administraciones públicas y, por tanto, queda excluida de la obligatoriedad de su negociación. Si el ejercicio de la potestad organizativa tuviera repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las organizaciones sindicales y sindicatos. Si la modificación tiene carácter puntual sin trascendencia colectiva, no es necesaria ni la consulta.

Novena.—Uno de los elementos esenciales en la configuración de los puestos de trabajo, es la determinación de sus funciones, de manera que sea posible mantener una distinción de los relacionados dentro de cada unidad administrativa. Definidas, por tanto, las funciones, el estadio posterior será el referido a su ejercicio. Debe evitarse la patrimonialización de sus funciones y los compartimentos estancos. Para ello será necesario establecer un equilibrio entre las funciones asignadas a un puesto y las tareas que “como actividades básicas diferencias” deberá desempeñar el funcionario que lo ocupa.

Décima.—La aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación e información a los procedimientos parlamentarios, ha abierto un proceso de reforma de la Administración parlamentaria con la finalidad de que los recursos humanos presten su actividad con la rapidez, eficacia y eficiencia requeridas dentro de la llamada administración virtual. Y uno de los instrumentos al uso ha acuñado la denominación de redistribución de efectivos.

Décimo primera.—La plantilla de personal eventual y la relación de puestos de trabajo reservados a funcionarios deben ser independientes. Afirmación que resulta lógica si partimos del hecho de que los eventuales no pueden desempeñar funciones reservadas a los funcionarios de carrera. El nombramiento de personal eventual es una facultad excepcional, limitada por el principio constitucional de que el acceso a la función pública ha de realizarse de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Décimo segunda.—Varias son las causas tasadas y reiteradas en los estatutos de personal sobre la extinción de la relación estatutaria, adquiriendo la jubilación una especial relevancia por la presencia de normas reguladoras vinculadas a Clases Pasivas o al régimen general de la Seguridad Social, cuya legislación condiciona, por su carácter básico, la posterior regulación parlamentaria.

Décimo tercera.—Con carácter general, bien por disposición expresa recogida en los respectivos estatutos de personal, bien por aplicación supletoria de la legislación autonómica, se mantiene el criterio de que la reserva máxima será la del 50 %. Se separa de este marco, por ejemplo, la Asamblea Legislativa de Madrid cuyo artículo 16.3 determina que el 100 % de las plazas vacantes serán reservadas a promoción interna, precepto singular y de dudosa legalidad, a la vista de los criterios legales y jurisprudenciales existentes.

Décimo cuarta.—En relación con el concurso, la conflictividad es significativa y suele concentrarse en torno al órgano de aprobación de la convocatoria, el contenido de las bases, la actuación del tribunal calificador y el acuerdo de adjudicación.

Décimo quinta.—La libre designación está configurada con carácter excepcional, al ser el concurso el instrumento ordinario de provisión, pero su desarrollo legal —basado en que debe aplicarse para cargos de especial responsabilidad y para aquellos en los que la naturaleza de sus funciones así lo justifiquen en las respectivas relaciones de puestos de trabajo— ha permitido un incremento de esta forma de provisión, con las cautelas establecidas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004.

Décimo sexta.—La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 considera las situaciones administrativas como un componente necesario y esencial del *status* del funcionario y, por ello, su regulación está sometida a reserva material de ley, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 103.3 de la Constitución.

Décimo séptima.—La mayoría de los estatutos de personal dedican un capítulo aparte a la enumeración y desarrollo de los derechos y deberes de los funcionarios parlamentarios. Esta regulación amplia solamente en tres cámaras —Aragón, Asturias y el País Vasco— se sustituye por el reenvío a la Ley de la función pública de su Comunidad, sin perjuicio de recordar la competencia de la Cámara para la adopción de acuerdos y resoluciones de desarrollo que adapten aquella regulación a las peculiaridades de la administración parlamentaria.

Décimo octava.—Los trienios consolidados, hasta el momento en que el funcionario comunitario ha ejercitado su derecho de transferencia, continuarán devengándose a favor del mismo y deberán ser abonados por la administración de origen. Y ésta es

la doctrina sentada en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 6 de abril y 4 de junio de 2001 y 11 de noviembre de 2002.

Décimo novena.—Las normas estatutarias relativas a la representación y participación del personal de la Administración parlamentaria en la determinación de las condiciones de trabajo presentan unas características homogéneas, y los criterios de interpretación y aplicación son los recogidos en la jurisprudencia administrativa y social de carácter general.

Vigésima.—Hay que evitar que el ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito parlamentario autonómico pueda ser anulado. Para ello, la norma estatutaria habilitante debe ostentar el rango de ley para determinar sus elementos constitutivos, como son el procedimiento sancionador, la tipificación de las faltas, la imputación de culpabilidad, la proporcionalidad de la sanción y el reconocimiento de garantías para hacer efectivo el derecho de defensa del funcionario.

Santiago de Compostela, 23 de junio de 2006

José Manuel Cuenca Toribio
CATEDRÁTICO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA. UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

HACIA CÁDIZ: NOTAS SOBRE EL PROCESO CONSTITUYENTE

Historia del levantamiento, guerra y revolución de España. Pocos libros, en efecto, mejor intitulados en la bibliografía española que el del conde de Toreno, actor y protagonista en primera persona de algunas de las páginas más importantes de la contienda y autor apenas veinte años más tarde de una de las obras más auténticamente clásicas de la historiografía nacional.

Pues, en verdad, la rotulación es un prodigio de cadencia secuencial, de perfecta acomodación a la naturaleza de los sucesos acontecidos y narrados. El levantamiento precedió a la guerra y ésta a la revolución, radicando en el levantamiento el *primus movens* y el hecho originario del inmenso proceso abierto en la vida española por la lucha contra la invasión napoleónica. Pese a que la índole de gran número de los análisis de la reciente investigación cuestiona la exactitud del título de la obra del aristócrata asturiano al identificar levantamiento y revolución, es difícil discutírsela. La larga cadena de violentas protestas contra la penetración francesa en el país, forjada durante un mes a lo largo de todo el territorio peninsular, fue ante todo un acto de reafirmación nacional y declaración de independencia frente a toda circunstancia que llevara al sometimiento al agresor. Que el levantamiento fuese espontáneo o generado, popular o interclasista, acto confuso y revuelto en el que, si no de inspiración colectiva, no hubo solución de continuidad en la participación del conjunto de la comunidad, en nada afecta a su significado como gesto de supervivencia de una nación abocada a su desaparición. La voluntad sobrehumana de toda una colectividad para arrostrar la prueba más honda de su historia reivindicando su identidad, sobrecogió a sus mismos protagonistas, infundiéndoles una confianza invencible sobre el final del proceso tan dramáticamente comenzado. A partir del alzamiento, todo fue posible; sin él, ni la guerra ni la revolución hubieran tenido lugar.

En pos de las tesis marxistas o “marxianas” —si así se desea, tal y como querían no ha mucho tiempo algunos relevantes historiadores de dicha escuela para desprender a su

planteamiento de una esclerotizante ideologización política—, que sitúan el levantamiento popular como indeficiente prólogo del hecho revolucionario, resulta muy dudoso observar el alzamiento de las capitales españolas a la luz de una revolución contra los poderes constituidos, acusados en su mayor parte de connivencia con los invasores. Frente a dicha posición, mantenida también por gran número de filiación doctrinal distinta a la antedicha como los historiadores liberales del XIX, cabe sostener que la mera rebelión ante la pasividad o complicidad atribuida —con razón— a ciertos consejos, audiencias, capitanías generales y municipios no entrañaba un movimiento propiamente revolucionario, subvertidor de situaciones sociales y económicas establecidas. Repudiar la actuación de algunas autoridades y rechazar sus órdenes no equivalía a deslegitimar las bases ni los principios sobre los que descansaban la convivencia nacional y el armazón jurídico-social, sino a condenar su traición a ellos. Precisamente su deslealtad a un rey al que, universalmente, se le consideraba alevosa víctima de la perfidia de un déspota, era lo que provocaba la censura más completa del lado de los partícipes en los levantamientos, para los que tales poderes no pasaban de ser marionetas de unos acontecimientos cuyo significado principal desbordaba ampliamente el de simples peripecias o protagonismos por elevados que fueran, situando al país en un estado de emergencia y crisis total; pero sin que se hubiera producido ningún relevo en sus elites, gran parte de las cuales liderarán política e institucionalmente la nueva realidad surgida de los levantamientos. Significativamente, la realidad histórica del Occidente europeo moderno presentaba hartas pruebas de que las masas populares en los vacíos del poder supremo reclamaban el liderazgo de sus autoridades tradicionales. La marea torrencial de la contestación antinapoleónica, en la que se mezclaba la defensa instintiva y atávica de los valores más preciados de la nación y sus habitantes, arrastró como era ineluctable en esos momentos a las corporaciones e individuos acusados de “perjuros” del sacramento inviolable de su independencia y libertad, personificadas a los ojos de la inmensa mayoría en la persona de un Fernando VII cuya idolatría popular no había encontrado, antes al contrario, motivo alguno para decaer desde su triunfal llegada al trono. Y, en buena medida, incluso el efecto de asombro que la violencia del levantamiento produjera en los coetáneos, quedó amortiguado, en la modulación de la nueva coyuntura, por la repetición que, en más de un caso, implicara respecto del alzamiento antigodoyista de dos meses atrás. Que, aun así, no dejara de suscitar sorpresa y hasta pavor en muchos de sus testigos, nada tiene de extraño dada la paz octaviana reinante en el país desde hacía cuarenta años, cuando —los *rebomboris del pa* catalanes de 1789, los disturbios agrarios gallegos de 1790

y extremeños en 1800, los “alborotos” valencianos de 1801 y 1804 o la Zamacolada vasca del mismo año aparte— otra de más de medio siglo se vio levemente agrietada por los motines de Esquilache¹.

Ni el más leve rastro de alteración social profunda ni aún menos de enfrentamiento directo y hondo entre la sociedad y el Estado puede detectarse en el levantamiento de mayo-junio y en el movimiento juntero en que desembocara, más allá del airado cese de ciertas autoridades, que sólo en contados casos fueron víctimas mortales de una violencia que, en manera alguna, cabe definir como estructuralmente revolucionaria. El símbolo y mito del alzamiento antifrancés, el Dos de Mayo, distó de cualquier connotación de tal género. Más tarde, a manera de tributo obligado al heroísmo de sus protagonistas, algunos escritores de la época —como, por ejemplo, el eutrapélico y genialoide Bartolomé José Gallardo— exaltaron el gesto “del pueblo de Madrid”, contrastándolo con el claudicante de las medrosas clases pudientes y los grandes cuerpos del Estado ante el duque de Berg, y lo consideraron como el inicio de la “gloriosa revolución española”, de corte democratizante. Pero tal visión no traspasaba el eco de lecturas clásicas, en las que los dictadores caían a manos de un pueblo reivindicador de viejas libertades, y del incontenible deseo de plumas románticas por encontrar fáciles mimesis en los sucesos de la gran revolución francesa. Otros autores, de cepa o mentalidad nítidamente burguesa —v. gr., Antonio Alcalá Galiano o Mesonero Romanos, ambos espectadores infantiles del levantamiento de la capital española—, quedarían impactados por la valentía desesperada de los estratos populares, atribuyéndoles un valor bautismal o iniciático de su irrupción en el escenario de la historia moderna. Pero ni en los Daoíz y Velarde, ni en los Malasaña y en los frailes y curas muertos al filo de las espadas de los mamelucos o de las bombas y disparos de la represión despiadada de los desconcertados soldados de Murat, hubo otra cosa que un estremeceador arrebató de dignidad personal y colectiva frente a la razón de la fuerza².

- 1 Un buen ejemplo de la necesidad de replantear las investigaciones, descartando tópicos al uso, se encontrará en O. REY CASTELAO: “Por razones, sin duda alguna con claras implicaciones ideológicas, en los últimos años se ha mantenido de forma totalmente ilógica la conflictividad social en Galicia en el tránsito del XVIII al XIX. Se basaban, entre otras cuestiones, en un hecho bastante elemental: por ejemplo, la Audiencia de Galicia, que nunca había tenido Sala del Crimen, tiene que abrir una Sala del Crimen para atender a una conflictividad social al alza desde 1761. Sin embargo, esto es una reivindicación muy antigua de la Audiencia de Galicia, que ya venía pidiéndola desde el siglo XVII. Haciendo una contabilidad a partir de todos los registros posibles habidos y por haber de los conflictos en Galicia, el tránsito del XVIII al XIX no es, en ninguna medida, una etapa conflictiva”. “Coloquio” del *II Seminario Internacional sobre la Guerra de la Independencia. Madrid 24-26 de octubre de 1994*, Madrid 1996, pp. 366-7. Cuestión más ampliamente abordada, en su ponencia “Guerra, cultura e ideología en Galicia”, pp. 275-99.
- 2 En un tema por fortuna continuamente renovado, gran número de los trabajos incluidos en el apartado 2 de las *Actas del Congreso Internacional El Dos de Mayo y sus Precedentes*. Madrid 20-22 de mayo de 1992, coordinado por L. M. Enciso, aportan interpretaciones sugerentes y datos de entidad.

Después de una larga etapa —casi bicentenaria...— en la que, comprensiblemente, el mito de la revolución liberal construido por la historiografía progresista vino a ser continuado, cuando ofrecía indudables síntomas de agotamiento, por el de la revolución burguesa, edificado por la prevalente en la segunda mitad del novecientos, uno de los mayores avances conseguidos en el estudio de la guerra de la Independencia semeja ser el gradual e irrefrenable consenso en considerar mero *flatus vocis* el uso de tal término, en cualesquiera de sus acepciones relacionadas con la imposición violenta de un nuevo estado de cosas, aplicado al estallido de la insurrección antinapoleónica. Ya en la época se produjo un curioso y soterrado pugilato verbal por la denominación de los formidables acontecimientos sobrevenidos con la invasión francesa; y aunque en el tan significativo duelo lingüístico entre levantamiento y revolución acabó imponiéndose por corto tiempo el primero, no tardaría en vencerle el segundo, una vez afianzado el sistema constitucional. Pero ni siquiera en los momentos iniciales el término de revolución se opacó por falta de uso. Buena parte de los relatos coetáneos colocan bajo su marbete la descripción de los sucesos e incluso los textos y crónicas de mayor ambición intelectual como la del P. Maestro Salmón —*Resumen histórico de la Revolución de España...*, Madrid, 1813-14, VII vols.— o la de José Clemente Carnicero —*Historia razonada de los principales sucesos de la gloriosa revolución de España*, Madrid, 1814-5, 4 vols.— se rotularán con su nombre, el cual, según quedó señalado más arriba, iba seguido habitualmente de los calificativos de “gloriosa” y hasta de “santa”, como, entre otros, la adjetivaba el buen médico andaluz —como tal, progresista y burgués...— José Mendoza en su *Historia de Málaga durante la revolución santa que agita a España desde marzo de 1808*, inédita hasta su aparición en fecha última —2003—, lo que parece demostrar la popularidad de un calificativo empleado incluso en los escritos no destinados al público.

En la atmósfera tremendista y estremecida de la España de aquellos días, sentimientos y pasiones refrenados de su pulsión primaria se sublimaban en invocaciones de gran fuerza imaginativa, en las que la religión suministraba los componentes básicos. En escritos de tal naturaleza y en los del mayor prosaísmo burocrático del momento, resulta frecuente —y, a las veces, muy frecuente— encontrarse el vocablo “revolución” como santo y seña de la España fernandina, banalidad que descubre el valor de estereotipo que tomaría pronto el término³. Buena parte de él

³ “[...] la mayor parte de los autores ensalzan a porfía el carácter grandioso, espontáneo, unánime y popular de aquellos movimientos [...] Sólo sin subrayar que una correcta interpretación del movimiento juntero es absolutamente decisiva para comprender los

se conservaría en la hora canovista en que, doctrinarios y escritores progresistas, acuñaran la expresión consagrada “Primera Revolución Española” para caracterizar, con regusto esotérico y deje nostálgico, el periodo abierto por las Cortes doceañistas y clausurado por la Gloriosa. Transcurridas varias generaciones, muy pocos de los aludidos intelectuales y políticos, dejaban traslucir con su empleo no la frustración de una revolución amputada de su nervio social y auténticamente transformadora de la realidad del país, sino su idealista adhesión al genuino legado de los hombres de Cádiz y sus inmediatos herederos, estimulante y remecedor de conciencias... Sólo algunos como Fernando Garrido o Pi i Margall, según se indicase, establecieron su comparación negativa con la Revolución Francesa, lamentando que la española no hubiera seguido, en muchos aspectos, su huella⁴.

Pero ni los historiadores liberales decimonónicos de corte clásico ni los españoles de la crisis del Antiguo Régimen dejaron de advertir el gran cambio que en los mores y vigencias sociales y mentales de la nación produjo el estallido de la revuelta antifrancesa. Fue tal el impacto que, carentes aún de toda perspectiva, los hombres y mujeres protagonistas de la guerra de la Independencia sintieron asistir al nacimiento de un nuevo código social en su convivencia, cuyo fermento contenía virtualidades, intuitas por la conciencia colectiva, de proporciones hasta entonces insospechadas en todos los órdenes de la existencia del pueblo español. Los testimonios son tan numerosos en una España ganada por la grafomanía que cualquier selección sería reduccionista, bien que los de mayor calado institucional merezcan más adelante alguna mención⁵.

acontecimientos posteriores. Me limitaré a apuntar aquí que, en el estado actual de la investigación, no me parece en absoluto demostrado que las insurrecciones de mayo sólo fuesen el producto de una reacción espontánea de las masas populares, y menos aún que tuviesen un carácter revolucionario”. C. MORANGE, *Paleobiografía (1779-1819) del “Pobrecito Holgazán” Sebastián Miñano y Bedoya*, Salamanca 2003, pp. 164-5. A pesar del tiempo transcurrido desde la modélica tesis doctoral del llorado A. Martínez de Velasco aún semejan ser actuales sus grandes preguntas: “[...] cuál fue la participación real del pueblo en el alzamiento? ¿Cuál fue su papel en el nacimiento y composición de las Juntas Provinciales? ¿Cómo nacieron éstas? ¿Quién las nombró y con qué autoridad? ¿Quiénes fueron sus componentes? ¿Cómo explicar la creciente animadversión hacia la Junta Central, hasta su poco glorioso final?”. *La formación de la Junta Central*, Pamplona 1972, p. 12.

4 En un denso y enjundioso trabajo —“Sobre el concepto de Revolución Burguesa”—, J. ÁLVAREZ JUNCO hace precisiones esclarecedoras sobre el magmático término de revolución, sobre todo en su aplicación a la revolución burguesa española, que tanta polémica ha suscitado: “Y Marx consagraría esta segunda definición (cambio político por medios violentos), aunque, obsérvese bien, subrayando expresamente que no por ello descartaba el aspecto de cambio político: “Toda revolución disuelve la antigua sociedad: en este sentido, es social. Toda revolución disuelve el antiguo poder; en este sentido, es política “[...] hay dos tipos de transformaciones íntimamente ligados en el concepto de revolución, y sólo si se llega a un acuerdo sobre el carácter imprescindible de ambos se podrá evitar no sólo confusiones, sino manipulaciones en la utilización del término [...]. Aplicar la palabra “Revolución” a un proceso que ha durado ciento setenta años sería, sin duda, forzar los hechos para acoplarlos a lo que no es sino una pésima herramienta histórica”, *apud Homenaje a José Antonio Maravall*, Madrid 1985, I, pp. 136 y 145.

5 En un sobresaliente libro con incoercible proclividad a “revisitar” con ánimo iconoclasta todas las *quaestiones disputatae* del periodo —que lo son, y acaso deberán serlo, todas o casi todas—, su autor, R. HOCQUELLET, critica con razón la “regionalización” e incluso la comarcalización desmesurada que informa hodierno la investigación sobre la guerra de la Independencia, impidien-

Conforme se decía más arriba, las señas de identidad de una revolución que fue “moderada” en su dimensión política —sin duda la más genuina del fenómeno—, pero no por ello menos radical en la percepción de cambios espectaculares en la cosmovisión de los contemporáneos, se han visto reforzadas en el último tramo de la investigación historiográfica. Gran parte de los estudiosos más reputados ahondan en la actualidad en su análisis, conscientes de que ha llegado la hora de la revisión prudente y acuciosa del extremo privilegiado en la preocupación y atención de la generación anterior, que, por lo demás y según también se apuntase más atrás, no viniera a establecer demasiadas diferencias con el paradigma de los autores ochocentistas de la más limpia prosapia liberal⁶.

Acotaciones ideológicas éstas que en nada eximen, antes al contrario, de la apresurada descripción de ciertos jalones de la emergencia y andadura inicial de la “Revolución Española” o del alzamiento antifrancés, en la que, no obstante su levedad, acaso se pueda corroborar algo de lo antedicho sobre su verdadera entidad.

Aparte de Madrid, sólo Barcelona podía generar en la ocasión un movimiento de masas con vitola realmente revolucionaria. Sin embargo, la ciudad partera por antonomasia de las eclosiones revolucionarias y los movimientos sociales “incontrolados” en la contemporánea historia española, sometida al férreo yugo de Duhesme, estuvo al margen del levantamiento, privando así de todo hipotético elemento de contraste o ratifi-

do la visión global que requiere la interpretación de los grandes capítulos de la historia. Esta distorsión de la realidad explicaría, a su juicio, el excesivo afán rupturista ofrecido por ciertas versiones y el no menos continuista descubierto por otras al analizar los acontecimientos de mayo. En pos de la tesis del gran maestro L. DÍEZ DEL CORRAL en su admirable tesis doctoral *El Liberalismo doctrinario* (Madrid, 1945), el estudioso francés niega que el proceso que desembocase en Cádiz obedeciera a un plan preconcebido de la *intelligenzia* liberal, como ella mismo, mistificándolo, pretendiera. *Résistance et Révolution durant l'occupation Napoléonienne en Espagne, 1808-1812*. París 2001.

6 Naturalmente, abre el desfile TORENO, del que las páginas consagradas a todo este periodo deberían ser de inserción obligatoria así como casi toda su obra... A modo de pequeño homenaje y rendido tributo se reproducirán, *hélas*, sólo unas líneas: “La historia no nos ha transmitido ejemplo más grandioso de un alzamiento tan súbito y tan unánime contra una invasión extraña. Como si un premeditado acuerdo, como si una suprema inteligencia hubiera gobernado y dirigido tan gloriosa determinación, las más de las provincias se levantaron espontáneamente casi en un mismo día”. p. 56. No mucho más tarde, el “historiador de familias”, según lo definiera, al vitriolo, Menéndez Pelayo, D. Modesto Lafuente, modulador del sentimiento nacional burgués, conforme es bien sabido, acuñaría oficialmente dicha imagen. Un alto funcionario estatal muy vinculado un tiempo a empresas culturales de alto gálbilo y de acusada *vis* polémica se acogerá al regazo de tal versión en una obra más ambiciosa que lograda: “Pero quedaba el pueblo, con quien nadie había contado y que se alza en armas contra el ejército extranjero, primero en Madrid, y luego en Asturias, Galicia, Andalucía y Valencia. Sin monarca y sin Estado, se produce en España un movimiento popular espontáneo que funde a toda la nación en una causa común: defender la independencia del solar patrio. Hay que indicar, sin embargo, que el pueblo sublevado no es portador de gérmenes revolucionarios. A diferencia de lo que había sucedido en Francia, el pueblo español en armas no reclama nuevas instituciones políticas, sino la restauración de las tradicionales; no combate a la Iglesia, sino que la defiende; y no decapitada al monarca, sino que le envuelve en la aureola del mito. La guerra de la independencia se hace al grito de ¡Viva Fernando VII! Es una guerra nacional contra un invasor extranjero” J. L. YUSTE, *Las cuentas pendientes de la política en España*, Madrid 1987, p. 45.

cación con el madrileño. No obstante, en la geografía catalana del alzamiento resulta menor incluso que en la del resto del país la expresión de una reivindicación revolucionaria en la protesta popular. Curiosa y sintomáticamente, el Principado fue de todas las regiones españolas la que mostrara en los inicios de la crisis del Antiguo Régimen un rechazo más completo a la impregnación o contagio —según se quiera ver y enjuiciar— del movimiento revolucionario francés. En los manifiestos de sus Juntas, tradición y fidelidad serán los términos claves y recurrentes⁷.

Al lado de Barcelona y Madrid, Valencia, Sevilla o Zaragoza hacían, demográficamente, en la época figura de parientes pobres. Conforme más adelante se aludirá, las capitales levantina y bética, sobre todo, fueron el teatro de los levantamientos con más actos y violencia de lo común en los alzamientos de mayo-junio de la primavera trágica de 1808; índice no sólo de la participación en su dinámica de un estrato considerable del estamento popular, sino también, y esencialmente, de la mayor división y lucha por el poder de las elites locales. Y, como consecuencia de ello, de su menor control de los inicios del proceso, siempre inaugurado, en el surco de una tradición plurisecular, en nombre del “buen” y lejano rey, ahora en un destierro forzado, lo que habría de reforzar la fidelidad de los frailes, curas y nobles, muñidores y guías de acontecimientos nunca extravertidos por horizontes revolucionarios, imposibles siquiera de visualizar en aquella coyuntura ni aún en el País Valenciano, la tierra por antonomasia del señorío en la España de la época⁸. El que en Zaragoza, ese aristócrata militar dotado de mayor talento y vocación políticos que castrenses que fuese José Palafox y Melcí, cerrara, tras haber requerido la opinión de Jovellanos, el levantamiento con la convocatoria y reunión de las Cortes aragonesas, ilustra elocuentemente acerca de la

7 “El patriotisme català tampoc és diferent del patriotisme espanyol reinante. Hi ha un patriotisme estatal, un sentit de la unitat i de la comunitat nacional que representa Espanya, dins de la pluralitat de regions i pobles que la conformen. Sense cap dubte, 1808 és un fita cabdal per al nacionalisme espanyol recreat per la historiografia liberal, des d’A. Alcalá Galiano fins a M. Lafuente. Al mateix temps, el sentiment particular i regional existien van a donar un contingut localista a aquesta guerra que fou molt criticat pels afrancesats, com Amorós, partidaris d’introducir un sistema administratiu centralista molt rigid”. A. Moliner Prada, “Les Juntas a la guerra del francès”, *L’Avenç*, 225 (1998), p. 28.

8 “Estos primeros días del alzamiento contra los franceses estuvieron fuertemente marcados por un sentimiento patriótico, religioso y xenófobo, pero sin siquiera un mínimo contenido revolucionario. De hecho tuvo lugar una toma del poder por las clases populares, pero ésta fue más bien consecuencia de los acontecimientos que de una decisión política. Se produjo una situación revolucionaria, pero sin contenido ideológico, aunque éste, como veremos, no tardaría en aparecer [...] Algunos dirigentes en la sombra, como Vicente Beltrán de Lis, quizás captaron ya en aquellos momentos las potencialidades políticas de la situación [...], pero el hecho es que quienes dominaron en la calle, o bien fueron demagogos como el canónigo Calvo o bien curas y frailes que informaron de contenido religioso y patriótico el levantamiento popular [...] Según el autor anónimo de un folleto aparecido en 1811, “nuestra nación sostiene con su fortaleza una guerra, en el concepto común del pueblo de religión”. Vid. M. ARDIT LUCAS, *Revolución liberal y revuelta campesina: un ensayo sobre la desintegración del régimen feudal en el País Valenciano (1793-1840)*, Barcelona 1977. No será tiempo desaprovechado la lectura del artículo E. SORIANO, “El P. Rico y el levantamiento de Valencia contra los franceses (22-25 de mayo de 1808)”, *Archivo-Ibero-Americano*, XIII (1953), pp. 257-327.

índole de los hechos de fuerza que tuvieron lugar en la ciudad de El Pilar y en todo el solar del viejo reino entre 28 de mayo y el 8 de junio⁹.

Por descontado que en lo expuesto se ha omitido un factor básico como es la composición y naturaleza de los elementos que manejaron entre bastidores los hilos del movimiento, cuestiones acerca de las que en algún momento se ha apoderado también la controversia y sobre las que se volverá inmediatamente. Antes, empero, se quisiera recalcar por última vez en la propiedad y justeza admirables de la intitulación de la obra de Toreno, ínsita con refulgencia en la mejor tradición historiográfica, la tacitiana. Conforme a la caracterización ya adelantada en su frontispicio, en los extraordinarios sucesos acaecidos en España entre mayo y mayo del sexenio 1808-1814, el prólogo indispensable fue el alzamiento de 1808, la guerra, su desembocadura lógica y la revolución, el apéndice obligado de la tan formidable prueba a que estuviera sometido el pueblo español en el transcurso de una contienda sin comparación posible en los anales de su historia y aun de la mundial. Revolución, además, que si, loablemente, se quisiera secundar la precisión conceptual e historiográfica del libro clásico de Toreno, habría que calificarla como “liberal”. Esto es, acometida y llevada a término en la conclusión del proyecto constituyente gaditano, en el marco de una asamblea en la que más de la mitad de sus miembros eran curas y militares... Con ello, indudablemente, se soslayarían polémicas ya inútiles sobre el potencial revolucionario *per se* de algunas clases sociales y se decantaría en su marco adecuado el de un proceso originado, fijado y transmitido en el cauce de un poder estatal inclinado por la evolución y continuidad en el cambio, e intérprete y expresión de un abanico social e ideológico más amplio que el del Antiguo Régimen¹⁰.

9 “Unas semanas después, cuando los sucesos madrileños del 2 de mayo llegaban a Aragón con redoblado eco, el pueblo zaragozano, provocado por las noticias llegadas de Bayona, estalló en un nuevo motín el día 24 de mayo, convocado por los labradores; y ejerciendo la soberanía popular, depuso a las autoridades reales y eligió a su propio caudillo, José Rebolledo de Palafox y Melzi, Brigadier del depuesto Fernando VII, en el ejercicio de la autoridad popular que para A. Peiró ‘constituye el inicio en Aragón del ciclo revolucionario español del siglo XIX, a pesar de la ausencia de una clara conciencia política de la trascendencia del hecho’. Aunque Alcalde Ibieca lo afirma, existen dudas acerca de si el Real Acuerdo sancionó la decisión popular el 26 de mayo ante la virulencia del motín, otorgándole cierta apariencia legal ante el interregno en el que se había sumido España, y de si el caudillaje de Palafox se había dado al margen de la Real Audiencia, lo cierto es que el mando único del general fue aceptado generalmente, aunque contando con alguna reticencia. Precisamente la convocatoria de las Cortes vendría así introducida para recuperar un órgano tradicional, de cuya función emanaría la legitimación de la designación popular proclamando, una vez más, como rey a Fernando VII.” J. A. ARMILLAS VICENTE, “Aragón ante la Guerra de la Independencia”, en *II Seminario Internacional sobre la Guerra de la Independencia...*, pp. 273-4. Cf. A. PEIRÓ ARROYO, *Las Cortes Aragonesas de 1808. Pervivencias forales y revolución popular*, Zaragoza 1985, p. 99.

10 Con el cambio del calificativo burguesa por el de liberal, se soslayan, quizá, polémicas inútiles, según han manifestado diversos investigadores. Respecto a la paternidad de dicha denominación liberal, hay concurrencia de autores y fechas. Hace medio siglo, en pleno furor de los estudios sobre la revolución burguesa, se utilizaba ya respecto a su impacto en el mundo eclesiástico. En tiempos más cercanos, un buido investigador lo señalaba con envidiable lucidez: “La evidencia presentada en este trabajo demuestra que el cambio no resultó de la irrupción de una nueva clase social en el escenario histórico, aunque sí de una situación social propicia al dinamismo [...] Concluyendo, los cambios que acaecieron en España entre 1808 y 1853 fueron esencialmente de naturaleza política y sólo a éstos, por su intensidad y rapidez, se les puede considerar revolucionarios. Hablemos pues de una ruptura política que propició una transformación social. Pero una transformación que fue imposible de consumir

Si la reasunción provisional de la soberanía que —conforme a la visión pactista de los fundamentos del poder—, el absolutismo no había conseguido descepar, revirtiera en exclusividad al pueblo hasta tanto durase la ausencia del rey, junto con su rebeldía frente al invasor y cara también a las autoridades españoles acomodaticias o conformistas constituyeron el común denominador de la miríada de Juntas brotadas en el territorio peninsular e insular, su textura y cadencia anduvieron igualmente cerca de la uniformidad. En los epicentros del terremoto juntero, en las capitales de alto rango administrativo, castrense, académico, eclesiástico y judicial, cuando las autoridades fernandinas se pusieron a la cabeza de un levantamiento pocas veces surgido de su seno, fueron en muy escasas ocasiones sustituidas por representantes de la nueva legitimidad, de extracción social idéntica a la suya. Por el contrario, en los lugares en que se resistieron al alzamiento o levantaron sospechas de duplicidad a sus instigadores, se vieron cesadas o perseguidas, en ciertos y contados casos hasta el asesinato. Los generales, oidores y ediles depuestos —ningún obispo o prelado, con jugar todos un papel social relevante y encarnar un poder indiscutido en dicha coyuntura, se encontraría en tal situación— fueron reemplazados —se insistirá— por miembros de la misma elite, en la que, lógicamente, los estratos de mayor sensibilidad política y capacidad de liderazgo se auparon a la cabeza de los acontecimientos.

Sabido es cómo para explicar la prontitud con que, incluso en su deriva más violenta, éstos se encaminaron por dichos sectores dirigentes exclusivamente a la consecución de objetivos militares y “patrióticos”, ha gozado del consenso de algunos círculos especializados la teoría de la reactivación, en la primavera de 1808, de la red conspiratoria antigodoyesca tejida en diversos e importantes urbes del país para provocar la caída del Príncipe de la Paz. Mancomunadamente, elementos nobiliarios y burgueses agitaron otra vez a ciertos estratos populares a fin de producir el derrocamiento de las autoridades profrancesas y reemplazarlas por miembros de su misma extracción. Abonado el terreno y conocido el repertorio de actuaciones, la tarea de dichas células conspiratorias no fue demasiado difícil, surgiendo los mayores imprevistos del estado de aguda crisis y de movilización

hasta sus últimas consecuencias —que eran implantar una sociedad de clases medias— debido al mantenimiento de unas condiciones de atraso económico a lo largo del siglo XIX. En vez de revolución burguesa y sociedad burguesa dejémoslo en revolución liberal y sociedad de notables para un mejor entendimiento de nuestra historia.” J. CRUZ, *Los notables de Madrid. Las bases sociales de la revolución liberal española*, Madrid 2000, pp. 285-6 y 287.

general experimentado ahora con el 2 de mayo y el desenmascaramiento total de los propósitos de los invasores ¹¹. Hipótesis sin duda válida para discutirse con profundidad por los investigadores del período; pero, en todo caso, necesitada de mayor aquilatamiento analítico y factual, pues, si, en efecto, las colindancias y similitudes entre los dos alzamientos son muchas, no lo son tal vez menos las diferencias y contrastes. En realidad, sus expositores tienden en esencia a afirmar el liderazgo interclasista aristócrata-burgués de los levantamientos, privados con él de proclividades social y económicamente revolucionarias, abortadas sin miramiento cuando las clases dirigentes creyeron atisbar algún esbozo de ello. Aquí, en el estado actual de los estudios, el refrendo puede ser incluso completo al observar la composición final de las Juntas y las metas que se marcaron, bien que, entre otras, dos interrogantes de calado, las planteadas por un presunto rebrote neoforalista o al menos centrífugo y, sobre todo, por el espontaneísmo que, pese a todo, semeja ofrecer en algunos lugares el alzamiento contra el francés y “los malos españoles”, se interponen como esfinges en el camino de los investigadores ¹².

El primer interrogante es tal vez de más fácil acceso a un intento de comprensión. En general, el epicentro del movimiento juntero radicó en la periferia, de donde partieron sin duda los mensajes insurreccionales más enérgicos. Pero el férreo control del País Vasco por los franceses —en particular, tras el encarnizado aplastamiento de la rebelión bilbaína de agosto de 1808 por el general Merlin: 1.200 muertos entre los defensores en una población de apenas diez mil— y la completa solidaridad de todos las numerosas Juntas catalanas con el sentir nacional, hacen muy escaso el material de estudio, singularmente por la ausencia de posibles elementos de contraste. De cualquier modo, incluir en el levantamiento un factor tan característico de la pluralidad nacional como el vigor de las fuerzas regionales es absolutamente legíti-

11 Un destacado y pugnaz investigador, M. MORÁN ORTÍ, escribe: “La sincronía, así como la evidente semejanza en el mecanismo actuado, han sugerido a algunos autores la posibilidad de una inducción directa en el origen de los sucesos de mayo. Carlos Corona, que formuló la hipótesis con muchas precauciones en el segundo Congreso histórico sobre la guerra de la Independencia, relacionaba la iniciativa con el aparato creado previamente por la “conspiración fernandina” en el contexto de Aranjuez. Indudablemente tal teoría (“una minoría rectora inteligente”), goza de la claridad característica de las explicaciones simplistas, pero su soporte informativo (como ya admitió Corona) es realmente endeble; con todo, ha supuesto un incentivo, falta hacía, para profundizar en la naturaleza y motivación de las revueltas.” “La formación de las Cortes (1808-1810)”, *apud* M. Artola (coord.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid 2003, p.15. En puridad, el catedrático oscense ya había apuntado el tema en su valiosa síntesis sobre el reinado de Carlos IV mencionada en el capítulo precedente, latiendo en ella una ostensible pulsión telúrica, al reivindicarse con tono enérgico el papel de los aragoneses en la segunda etapa setecentista, expresado en el plano político en el surgimiento de todo “un partido aragonés” prefigurado en torno al conde Aranda y luego continuado en el llamado “fernandino”, para ciertos autores, y “aristocrático”, para otros, según se ha tenido la oportunidad de señalar al referenciar los importantes estudios de C. Morange.

12 *Vid.* El denso y —sofrenadamente— polémico trabajo de J. ANDRÉS GALLEGU, “El proceso constituyente gaditano; cuarenta años de debate”, *Gades*, 16 (1987), pp. 119-40, en el que, entre otras consideraciones de interés, se recuerda la dilatada filiación de las Juntas en la tradición burocrática y gobernante del Antiguo Régimen, que las hacían muy familiares a los españoles de 1808.

mo por su sintonía con la realidad. Como ocurriera en otros grandes lances de la trayectoria del país, también en éste el impulso periférico resultó decisivo para afrontar con éxito el desplome de la vieja estructura estatal¹³.

Por su parte, más pedregoso es, según acaba de recordarse, el camino que podía llevar a la correcta interpretación de un extremo esencial del fenómeno de las Juntas como es el de su protagonista inicial y, por ende, determinante. Más aún que el de revolución, el vocablo “pueblo” ofrece en este ejemplo toda la hondura de su polisemia. Pueblo como comunidad o colectivo nacional o urbano, según la acepción más común y probablemente hasta entonces más generalizada en España; y pueblo en su acepción social más específica como un segmento de población bien concreto, el económicamente situado en una amplia franja presidida toda ella por la miseria o la pobreza, que en múltiples veces penetra o roza con la estricta miseria. ¿Fue éste último, según indican ciertas fuentes, el actor espontáneo del primer grito de rebelión contra todo lo que pusiera en peligro la independencia de la colectividad española, o, por el contrario, no pasó de ser simple instrumento, mera voz y gesto de una acción muy meditada por parte de los estamentos privilegiados, entre los que, conforme ya se ha repetido, hay que incluir con gruesos trazos al eclesiástico? No es éste, desde luego, el lugar más apropiado para echar un cuarto a espadas en asunto tan enrevesado¹⁴. La literatura oficial puso, claro, empeño singular en difundir la versión de los diferentes levantamientos como obra espontánea y unánime

13 “La alegación descansa sobre un examen superficial de los hechos. La formación de juntas locales (que muy pronto se fundieron, quedando una para cada provincia), era, con toda evidencia, el único medio rápido para sustituir con la rapidez que la circunstancias exigían al aparato político desaparecido. Y en la determinación y celeridad con que los pueblos decidieron echar mano a ese “remedio heroico”, debe verse, más que nada, la prueba de madurez política y de claridad y certeza de su intuición al percibir que lo esencial e inaplazable era instaurar, sin pérdida de momento, el aparato de gobierno con el cual sustituir a la monarquía. Pero tan pronto como este primer remedio de urgencia quedó aplicado con la creación de las juntas locales y provinciales, se inició el movimiento centrípeto, tendiendo a la creación de una autoridad central.” P. DE AZCÁRATE, *Wellington y España*. Madrid 1960, p. 174.

14 Dos estudiosos de asentada posición ideológica se esfuerzan —con éxito— por arrojar un poco de luz sobre el polisémico concepto: “La identidad popular no es dada, sino que tiene que ser construida. En la España de 1808 emerge el pueblo como sujeto político frente y contra un régimen social que nos decantamos por calificarlo como feudal y cuya máxima expresión política es la Monarquía absoluta y todo el entramado jurídico de privilegios de la aristocracia y de la Iglesia en torno a una propiedad amortizada tanto del terreno rústico como del urbano. Un pueblo que de inmediato es mitificado y glorificado y que la intelectualidad coetánea ya anuncia como despertar de la nación española y como recuperación de una soberanía arrebatada por los privilegios [...] También desde su misma partida de nacimiento, en el concepto de pueblo español se alberga una diferenciación igualmente explicitada por los coetáneos entre ‘pueblo’ y ‘populacho’, entre los ciudadanos que ‘tienen un medio honrado de vida’ y aquellos que subsisten en el desarraigo social. En los primeros se incluyen desde ricos comerciantes y destacadas fortunas hasta el extenso artesanado cuyos talleres pueblan las ciudades [...] se romperá, pasando las décadas, la alianza constituida en torno al concepto de pueblo honrado, por el desarrollo desigual de los beneficios y de las expectativas puestas en la revolución. Surgían nuevas diferencias y se diluyó la unidad automática en torno a unos objetivos que habían permitido prácticas polisémicas” J. S. PÉREZ GARZÓN y F. DEL REY REGUILLO, “Conflictos y protestas. De la ciudad liberal a la ciudad democrática, 1808-1978”, en F. Bonamusa y J. Serrallonga (eds.), *La sociedad urbana en la España contemporánea*, Barcelona 1994, p. 262.

de ciudades y regiones. Sin embargo, el fantasma de la Francia de los años noventa que continuamente gravitaba sobre la actuación de las clases dirigentes, y el afán por ensanchar las bases de legitimidad del poder de las Juntas —incluida la Central, criatura suya a fin de cuentas— determinaron que el pueblo en la primera definición aquí señalada fuese también objeto de alusión recurrente en proclamas y manifiestos como manantial primigenio del levantamiento antifrancés. En una revolución “santa” —expresión trivializada hasta el tópico a causa de un indiscriminado empleo—, su intervención no podía ser por menos más plausible¹⁵.

Aunque por su mayor cercanía a Madrid fueran los toledanos y extremeños los primeros territorios en que se escucharan los gritos antifranceses y se esbozaran los planes iniciales de la guerra antinapoleónica, el valor simbólico de Asturias en el imaginario colectivo y el gran ascendente cultural y social de su capital justifican sobradamente que manuales y tratados abran el correspondiente capítulo de la guerra de la Independencia con la descripción del alzamiento contra el invasor en la capital ovetense. Significativamente, fue su institución más venerable, la Junta del Principado, la promotora del levantamiento —25 de mayo—, frente a la Capitanía General y la Audiencia, organismos claves de la organización territorial y administrativa de la España de los Borbones. Dorados blasones —su presidente, el marqués de Santa Cruz de Marcenado—, rancios apellidos y títulos acendrados —el vizconde de Catarrosa— con injertos y savia nueva de otros estratos se iban a encargar de legitimar, histórica y socialmente, el alzamiento que catapultaba al Principado a liderar por segunda vez la reconquista de la nación, reasumiendo una soberanía usurpada y no reconociendo a ningún otro poder sobre sí. Y, justamente, su inmediata iniciativa de procurar a toda prisa el reconocimiento de una Inglaterra hasta entonces en pie de guerra contra la España desaparecida, mediante la embajada de José María Queipo de Llano y Antonio Ángel de la Vega Infanzón a Londres, aumentaría el crédito y eco de su actuación en todo el país¹⁶. Prevalida de ello, sus emisarios propagaron la buena nueva por los territorios aledaños con éxito

15 Una contrastada antología del término “pueblo” en la historiografía sobre el levantamiento y la guerra sería sin duda muy expresiva y acaso en algún extremo esclarecedora sobre su sentido y significado polivalentes y multívocos. Es claro, que entre el valor concedido al vocablo por R. VILLEGAS ROMERO, coronel de artillería y doctor Ingeniero de Armamento, en su comunicación, “La guerra de la Independencia” al Primer Congreso de Historia Militar (Zaragoza 1982)- “EL PUEBLO ESPAÑOL FUE EL GANADOR VICTORIOSO Y HEROICO DE ESTA GUERRA” (de la Independencia...) (p. 519) y el otorgado, *ad exemplum*, por el exiliado bonaerense Sabino Delgado, compilador de un precioso material sobre el conflicto en el que “el pueblo —auténtico protagonista del movimiento defensivo” (*Guerra de la Independencia. Proclamas, bandos y combatientes*, Madrid 1979, p. 14)— las diferencias son abisales.

16 “Mérito sin duda, en gran parte, de la buena labor de los comisionados enviados a Londres apenas constituida la primera Junta en 29 de junio de 1808, Vizconde de Matarrosa y Andrés Ángel de la Vega, fueron los socorros de todo género que del gobierno británico

final tras momentáneas frustraciones en Cantabria, León y Galicia. La falsilla empleada en todos estos lugares no se distanció mucho de la asturiana, con algún matiz o peculiaridad, como un acentuamiento de la función disuasoria de la Iglesia cara a los conatos y acciones de violencia —caso de Santander—, o el descollante protagonismo de elementos de auténtica extracción popular —como el ejemplo ferrolano del guarnicionero Sinforiano López de Alía—, decisivos a la hora de decantar las respectivas posiciones del lado institucional¹⁷.

En el otro extremo del país, la fecha de creación de la Junta de Sevilla se databa un día después de la asturiana. Dos oriundos del Principado, el deán Fabián de Miranda y Francisco Javier Cienfuegos y Jovellanos, sobrino del prócer gijonés, futuro cardenal de la sede hispalense y entonces su canónigo lectoral, desempeñaron precisamente un destacado papel —el primero en el escenario principal, y el segundo en la penumbra— a la hora de constituirse con idéntica finalidad a la de aquélla y a la de las múltiples Juntas que ya comenzaban a erigirse, en creciente

recibió Asturias entre el 2 de julio de 1808 y el 26 de enero de 1812. Sin comerlo ni beberlo, se puede decir, la gran beneficiada de tales auxilios fue la Segunda junta, durante cuyo mandato llegaron al principado las más numerosas y variadas ayudas: *material de guerra* y *armamento* (600 toneladas el 22 de julio de 1808, otras 600 toneladas el 10 de agosto; nuevo envío de material bélico el 27 de agosto), *numerario* (tres remesas: 23 de julio, 2 de agosto y 12 de septiembre), *armamento* capturado al enemigo y descargado en Gijón (3 de agosto), *vestuario* y *efectos diversos* [...]. La recta distribución y el buen uso de todos estos auxilios fue otro de los capítulos de inculcación o crítica que, por parte de los ingleses, cayeron sobre la ya tan vapuleada Segunda Junta, acusándola de negligencia y falta de orden, cuando no expresamente de aprovechamiento indebido, cargo del que la defiende, no obstante, Alicia Laspra." E. LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Las Juntas del Principado durante la Guerra de la Independencia en Asturias*, Oviedo 1999, pp. 156-7. Como se expresa en el texto, buena parte de sus interpretaciones en este punto se apoyan en la notoria obra de A. LASPRA RODRÍGUEZ, *Intervencionismo y Revolución. Asturias y Gran Bretaña durante la Guerra de la Independencia (1808- 1813)*, Oviedo 1992, pp. 282, 286-304 y 313 y ss.

- 17 "Sin duda, la clave organizativa de la resistencia estuvo en ese levantamiento coruñés, pero es también el de más difícil conocimiento. Se sabe que se basó en la combinación de determinados cuerpos de ejército acantonados allí y algunos civiles liberales como Manuel Pardo de Andrade y Sinforiano López —a cuyo cargo estuvo la captación del ánimo popular—, en la llegada de noticias de la reacción de León y Asturias y, por supuesto, en la falta de intervención de las autoridades militares ante el alzamiento popular. Todo ello facilitó que este prosperase y que cuajase en una reunión de notables coruñeses en lo que se llamará Junta General Provisional; se componía ésta de las autoridades del Antiguo Régimen, algunos representantes de la nobleza y apenas ninguno del común, de modo que se produjo de forma casi automática el trasvase de quienes había protagonizado el alzamiento a quienes lo habían observado con prevención [...] Los levantamientos posteriores, como ya se ha dicho, no responden a iniciativas semejantes." O. REY CASTELAO, "Guerra, cultura e ideología en Galicia"... p. 277. "En el proceso de formación de la Junta Superior o Soberana (como indistintamente se le denomina en la documentación) de León, que dio lugar a la de León y Castilla, existen, pues, distintos momentos que resumiremos: El pueblo se levanta ante las noticias de las renunciadas de Bayona; la Municipalidad toma cartas en el asunto y celebra reuniones con distintas personalidades locales para convenir el modo de tranquilizar al vecindario. Por iniciativa del mismo Ayuntamiento, el Obispo convoca y se reúnen representantes de los distintos cuerpos de la Ciudad, que eligen, de entre ellos, a los miembros que constituirán a la Junta Superior de Gobierno. También llaman a formar parte de ésta a los representantes de las parroquias y a algunos particulares, dadas sus peculiares aptitudes; más adelante el ámbito de la Junta será provincial, para llegar a ser después de Castilla y León, pues en ella hay representantes de dichos lugares. ¿Quiénes suscitaron la formación de esta Junta? La iniciativa popular pudo estar en su base, y así lo reconocen los individuos de la Junta Central. Pero también pudo deberse su formación a la existencia de un aparato revolucionario que había diseñado el proyecto y los enlaces provinciales se encargaron de ponerlo en marcha. Si fue así en León —y pudo serlo a juzgar por lo ocurrido el 24 de abril— esos enlaces permanecieron en el anonimato." P. GARCÍA GUTIÉRREZ, *La ciudad de León durante la Guerra de la Independencia*, Valladolid 1991, pp. 171-2.

imparable, por toda la geografía nacional¹⁸. Una ciudad próxima a los cien mil habitantes y en la que las diferencias sociales eran acusadas se presentaba sin duda *a priori* como escenario favorable a secuencias violentas y hasta revolucionarias en el movimiento de reafirmación patriótica¹⁹. Desde luego, hubo violencia en varios episodios del levantamiento sevillano, pero la desembocadura de la llamada inmediatamente “revolución santa de Sevilla” fue similar a la de los restantes peninsulares e insulares, incluso con mayor prevalencia de los elementos reaccionarios en la composición de la Junta²⁰. El conato de lucha de clases se redujo a un enfrentamiento más agudo de lo normal en otros alzamientos entre los propios estratos dirigentes,

- 18 Se reparará que, al cabo de un siglo de la aparición de la importante obra de M. GÓMEZ IMAZ, *Sevilla en 1808*, recogemos su tesis acerca del protagonismo clave, de verdadero *deus ex machina* del levantamiento hispalense, del deán del cabildo catedralicio, asistido por un personaje que reclama desde ha mucho tiempo una biografía en toda regla: el canónigo y futuro cardenal de la silla isidoriana Cienfuegos Jovellanos, sobre —hecho insólito— el que la aljaba bien repleta de Blanco White contra el alto clero hispalense no lanzó ninguno de sus vitriólicos dardos e igualmente respetado por el ‘Incógnito’ o sease Nicolás Tap y Núñez. Sabido es —la aclaración se hace indispensable— que Gómez Imaz se basó para filiar la autoría intelectual del alzamiento sevillano en la obra de C. FERNÁNDEZ, *Don Fabián de Miranda, Deán de Sevilla*, Sevilla 1883.
- 19 Al rebatir la tonalidad primigeniamente revolucionaria atribuida por M. MORENO ALONSO al movimiento juntero en su libro *La generación española de 1808 ...*, p. 119, aseverará, un tanto apodicticamente, un descollante historiador de la literatura española de los siglos XVIII y XIX: “Por el contrario, el historiador Moreno Alonso, se equivoca al afirmar que ‘las Juntas Provinciales, formadas espontáneamente con un carácter intrínsecamente revolucionario, reconducirán la revolución popular’. Ni la Junta de Sevilla se formó espontáneamente, ni sus preocupaciones fueron revolucionarias, al menos hasta después de Bailén.” F. AGUILAR PIÑAL, “El mes de mayo de 1808 en Sevilla”, apud J. F. Fuentes y L. Roura (eds.), *Sociabilidad y liberalismo en la España del siglo XIX. Homenaje a Alberto Gil Novales*, Lleida 2001, p. 20.
- 20 Sin llevarnos de razones muy secundarias aunque algo explicables como las telúricas o de otras de más elevado porte, a la manera de los juicios de Toreno y D. Modesto Lafuente sobre la importancia histórica y demográfica de Sevilla —igualada cuando no sobrepasadas por Valencia, otro polo magnético de los sucesos de finales de mayo de 1808—, sino por la trascendencia real del escenario hispalense, volvemos a él a la husma de la evidencia empírica. En un libro quizá con exceso de calor local, el sobresaliente especialista M. MORENO ALONSO, *La revolución ‘Santa’ de Sevilla (la revuelta popular de 1808)*, Sevilla 1997, se deja tal vez ganar un tanto por la querencia hispalense a la hora de describir la fenomenología de la “revolución santa” conforme a lo que cabe denominar jerga eclesiástica, debido al uso tópico que, desde los primeros instantes del levantamiento, hicieron del término los innumerables miembros del *ordo clericalis* que escribieron sobre sus pasos iniciales. A las veces, semeja como si las fuentes manejadas no se contrastan con la debida meticulosidad al tiempo que en otras ocasiones parece un poco forzada la inserción de los eventos sevillanos —los famosos tres días transcurridos entre el 26 y el 28 de mayo— en tesis y planteamientos generales, a la manera, *verbi gratia*, de la “Fiesta revolucionaria”, tan peraltada en Francia por la escuela historiográfica de F. Furet; así como, finalmente, su rendida admiración por un autor tan polidédrico, versátil y un punto tornasolado como Blanco White —cuyo innegable talento, explica, de otro lado, la inclinación de su coterráneo, insuperable conocedor de su obra— le hace bajar en ciertos momentos las aduanas de la crítica con que todos los testimonios biográficos se revisan de ordinario. Bien que desbordaría con creces el espacio concedido a una obra de síntesis el glosar con un mínimo de detenimiento algunos de sus enjundiosos textos, transcribiremos un par de ellos en los que el carácter más alzaprimado por el sobresaliente estudioso hispalense en los sucesos que condujeron a la formación de la Junta de Sevilla no se descubre ni responde, acaso, a dicha etiología. Así, en los *Apuntes memoriógráficos* e inéditos del famoso cronista sevillano González de León, se dirá del arranque de los acontecimientos que el 26 de mayo, “el pueblo de Sevilla, demasiado incomodado y descontento con los sucesos de Madrid con saber que el ejército francés se dirigía a las Andalucías, se empezó a amotinar en varios corrinches desde por la mañana, y esta revolución se fue propagando en todo el día, hasta que a la noche era ya motín declarado, corriendo a los almacenes de la Maestranza y fundición y con las armas que sacaron se armó todo el pueblo y los cañones de artillería se pusieron en varios puntos. La noche anduvieron gritando mueran los franceses y tirando tiros... sin pasar a otros excesos [...] Y es de advertir y de notar que en una revolución tan grande y general como fue ésta, y en el desenfreno que tenía el Pueblo, no hubo más muerte (ni otra alguna desgracia), que la del Conde del Águila, ni ningún otro desorden”. (pp. 106-7 de la obra de Moreno Alonso). “Por ello nadie mejor que este sevillano (Blanco White) para recorrer de su mano esta predisposición de sus paisanos hacia el juego, jolgorio o la fiesta popular con motivo de cualquier incidente o conmemoración. Una fiesta, por otra parte, en la que lo mismo se manifestaban los niños que los mayores, las mujeres que los hombres, las clases altas que las bajas. Porque en ningún caso como en la fiesta participaba unánimemente la multitud, como ocurrirá en la explosión revolucionaria de mayo de 1808 [...] Porque desde el comienzo de aquella (la revolución), el fanatismo se convirtió en la principal

según parece expresarlo el asesinato del rectilíneo conde del Águila —distinguido dentro del Ayuntamiento por su decidido apoyo desde tiempo atrás a las medidas más innovadoras— a manos de la multitud, pero probablemente instigado por un personaje de execrable catadura moral, el conde de Tilly, con larga vida por delante en los primeros lugares de la España fernandina, antes de morir en una mazmorra en Cádiz a causa del oscuro proceso que padeciera con motivo de otra de las innumerables conspiraciones e intrigas en que participase²¹. La prosopografía juntera se aumentó en la ciudad del Betis con un tipo de personaje llamado a tener también una larga imitación en otros teatros junteros: el agitador con complejos mitómanos; en el caso sevillano, el demagogo Nicolás Tap y Núñez de Rendón, más conocido con sus nombres de guerra Mirtilo Sicuritano o “El Incógnito”, como se haría nombrar el individuo que en ciertos instantes cruciales del levantamiento hispalense se revistió de papeles demiúrgicos²².

fuerza motriz de la “revolución”, dado, según el analista (Blanco White) “la ninguna preparación del pueblo español para una revolución saludable” [...] El pueblo “conmovido, estaba en disposición de recibir cualquier gobierno con tal que lo dirigiese contra los franceses”. De esta forma quedaron ahogadas para siempre, en su opinión, “las semillas del ardor revolucionario” (pp. 196-7 y 217-8 del libro susomentado).

- 21 “El conde de Tilly, perteneciente a la nobleza andaluza, hombre de algún talento, pero de ilimitada ambición y sin principios, se dedicó a organizar la revolución en cuanto aparecieron los primeros síntomas de resistencia contra los franceses. Sus principales agentes eran hombres de las clases bajas, generosamente dotados de la sagacidad, viveza y locuacidad propias de esta clase de andaluces y, por tanto, magníficamente preparados para ponerse al frente del populacho. Tilly, por su parte, bien de acuerdo con la máxima de que una revolución debe cimentarse en sangre —idea que los jacobinos franceses habían sembrado profusamente entre nosotros— o, lo que es más probable, por motivos particulares de venganza, había hecho parte esencial de su plan el asesinato del conde del Águila. [...] Uno de los cabecillas más infames del populacho, un tal Luque, portero de una escuela de segunda enseñanza, se había comprometido a llevar a cabo la muerte del conde del Águila. Ayudado por otros compañeros suyos, todos armados, arrastraron al desgraciado a la prisión de nobles e hidalgos, situada sobre una de las puertas de la ciudad y, sordo a sus súplicas, el vil asesino lo mató allí mismo de un tiro. Durante ese día y el siguiente fue expuesto al público el cadáver del conde, atado al sillón en que expiró. El rufián que cometió esta atrocidad fue ascendido a teniente del Ejército”. J. BLANCO WHITE, *Cartas de España*, Madrid 1972, pp. 326-7.
- 22 “Tap y Núñez, en la versión de Toreno, era quien, por su extremada popularidad, escogía los miembros, siendo otros los que se los apuntaban, dada su condición de forastero. De esta forma nombró —agregaba el historiador de una manera un tanto confusa— a dos que desagradaron por su anterior y ‘desopinada’ conducta. Entonces se le previno y quiso borrarlos de la lista. Pero fueron inútiles sus esfuerzos y aún le acarrearón una larga prisión. De esta forma quedó instalada la Junta [...] Galiano subraya el papel de Tap y Núñez, ‘cuya fama, aunque de corta duración, ha sido digna de que la recuerde la historia’. Pues, en su versión, fue él quien consiguió que, desde la situación de tumulto, se pasara a formar un gobierno ‘en forma de Junta como en otras partes.’” M. MORENO ALONSO, *La Junta Suprema de Sevilla*, Sevilla 2001, pp. 28 y 30. Pese a su declarada aversión al marxismo, una versión que, paradójicamente, semeja hipostasiar la doctrina de esta escuela al tiempo que visualiza el fenómeno desde una óptica degradante de la acción de las élites es la de Ch. Esdaile: “Así, pues, se mire por donde se mire, vemos lo mismo. Creyendo tener al alcance de una mano una oportunidad de acercarse a sus objetivos sectoriales, vengar sus afrentas u obtener mayor prominencia, descontentos y dirigentes de todo tipo se reunieron para urdir una insurrección. Para alcanzar tal objetivo trastornaron al “populacho”. En Sevilla se gastaron diez mil reales en sobornar a la guarnición y pagar los servicios de una banda de matones que pudieran actuar como animadores de Tap y Tilly [...] En Oviedo se reclutó una fuerza semejante de voluntarios (quinientos) que cobraban cuatro reales al día. En Zaragoza los conspiradores se pusieron en comunicación con Mariano Cerezo y Jorge Iborra, ambos labradores de considerable influencia sobre el “populacho” (no está claro por qué hubo de ser así, pero cabe la posibilidad de que tuvieran relaciones con bandidos o contrabandistas). Y en Tenerife se encontraron los intermediarios en un fraile agustino deshonrado y en un bandido muy conocido. También aquí se desembolsó dinero con liberalidad para pagar a la multitud.” *La guerra de ...*, p. 80.

Es comprensible que, ante la actuación de un personaje como el mencionado, líder por varias horas del movimiento en sus jalones cruciales, la Iglesia jerárquica redoblase sus esfuerzos para atajar la deriva violenta y en algún instante imprevisible del alzamiento. Ausente el cardenal de Borbón, sería el cabildo catedralicio el que tomase las riendas de la operación, en la que, como ya se dijo, el respetado Fabián Miranda y el sagaz Cienfuegos y Jovellanos no defraudaron las esperanzas puestas en ellos por sus patrocinadores, si es que, como parece probable, no figuraron entre ellos. Al término del proceso, el mejor Antiguo Régimen, un ministro competente y honesto —Francisco Saavedra, presidente de la Junta— y un par de canónigos ilustrados, Miranda y Cienfuegos —dos de sus vocales—, caucionaban la trayectoria de la “gloriosa y santa revolución”, al tiempo que dejaban abiertas todas las expectativas para su posible conversión, llegada la hora, en un proceso de continuidad renovadora y reformista²³.

Después, la inclinación de las élites hispalenses por las rodomontadas y los singulares lazos que unían a la ciudad con el mundo americano, colorearon de cierta especificidad a la Junta de Sevilla en el panorama identitario de las formadas por las mismas fechas en todos los puntos cardinales de la Península y sus dos Archipiélagos. Su tratamiento de “Alteza”, su autoproclamado liderazgo en la interlocución con América ante la orfandad en que habían quedado los territorios ultramarinos, y su aspiración a la tutela y superior dirección de todas Juntas las andaluzas —sólo contestada por la de Granada...— se enmarcan en la tradicional idiosincrasia sevillana. Pronto, sin embargo, el curso de los acontecimientos infundió fuerza y realidad a tales pretensiones, cuando —8 de junio— el general Castaños, jefe quizá del mejor ejército español del

23 J. M. CUENCA TORIBIO, *Estudios sobre la Iglesia andaluza moderna y contemporánea*, Córdoba 1980. En el extremo o vertiente de la acentuada sacralidad del levantamiento sevillano tan reiteradamente analizado y peraltado por Moreno Alonso como eje vertebrador de su desarrollo y sobre el que ninguna aportación deberá desdeñarse, recalará también F. Aguilar Piñal —en su interesante estudio ya citado líneas atrás— a propósito la publicación de MIRTILO SICURITANO, seudónimo de Tap y Núñez: *Apuntes para la Historia de España*: “[...] Sí, pueblo español, te interesa saber el por menor de la revolución imprevista y milagrosa de la inmortal Sevilla” Vuelve a repetir a repetir en el texto esta referencia al confesar que la decisión nació en la capilla catedralicia del Cristo de Maracabo, al pasar por delante de la puerta y decir a sus compañeros conjurados: “Oigamos misa y principie por esta obra la de la sagrada revolución”. Nada tiene de extraño esta piadosa conducta en unos sevillanos que habían tomado como santo y seña tres palabras muy expresivas, San Fernando, Sevilla y la Fe, y cuyas banderas tenían en el anverso una imagen de Cristo crucificado, y en el reverso la leyenda ‘Religión y patriotismo/triumfarán del francesismo’. “El mes de mayo...”, p. 18. De su lado, el Prof. MORENO ALONSO —quien glosa también extensamente el escrito de Mirtulo Sicuritano—, fiel a sus planteamientos, pero acaso con un punto de contradicción respecto a la tesis vertebradora de su meritorio estudio, asevera “Con propiedad puede decirse que la revolución se preparó en plena jarana. Hasta que fue precisa la intervención del Incógnito quien, tras imponer silencio, disciplinó a los primeros conjurados, diciéndoles que ya era hora de tomar ‘algún aspecto de formalidad’. Porque, según él, con ‘método revolucionario’, había que organizar aquel político religioso ceremonial. De aquí, por ejemplo, la prohibición de la bebida y, particularmente de la embriaguez.” *La revolución “santa”*..., p. 209.

momento, el del Campo de Gibraltar, se colocó bajo sus órdenes para detener de inmediato el avance francés sobre Andalucía; aunque el luego famoso soldado tuviera buen cuidado, en las disputas surgidas entre las Juntas de Sevilla y Granada, en resaltar su condición de militar español, sin acepciones regionales²⁴.

Mayor significación histórica entrañó, empero, desde varios ángulos el levantamiento en la capital del reino valenciano, el primero en su cronología —23 de mayo—. Su superior perímetro temporal —el mayor de los registrados por el fenómeno juntero— revela, a primera vista, que el traspaso y el nacimiento de la nueva legitimidad comportaron una intensidad y, sobre todo, una movilización social de alto voltaje. Hecho indeficientemente el alzamiento en nombre del pueblo soberano y con continuas apelaciones a su patriotismo en proclamas y manifiestos, el de la ciudad del Turia fue tal vez en el que los estratos auténticamente populares participaron más generalizada y decisivamente. Bien que, como en todos los sitios, fueran dos miembros de una saga altoburguesa —la de los Bertrán de Lis— y un cura los impulsores censados del levantamiento, el papel axial representado por un célebre *palleter* en un punto de inflexión trascendente del alzamiento y el sobresaliente protagonismo de un amplio número de elementos populares, acaudillados por el demagógico canónigo madrileño Baltasar Calvo, y, finalmente, la muerte a manos de la multitud del barón de Albalat ponen de relieve el elevado componente social de los sucesos glosados. Más atrás, se mencionó al desgaire la singular importancia que la cuestión señorial revistiera en el País Valenciano de la crisis del Antiguo Régimen, punto de referencia indispensable en el análisis de cualquier temática de la región. La fuerte tensión que ello proporcionaba a cualquier planteamiento político y social, se encontró incrementada por la división del propio *ordo clericalis*, factor muy infrecuente en la tipología del alzamiento antifranqués. El papel contrapuesto que, a fin de cuentas, vinieron a jugar el P. Rico y el canó-

24 “Desde el momento mismo de su instalación, la Junta Suprema de Sevilla, con el ex ministro Saavedra como Presidente, desempeñó una actividad extraordinaria, incomparable a la de cualquier otra de las Juntas Provinciales que surgieron. Autodenominada, además, Junta Suprema de España e Indias, su gestión, desempeñada con auténtica visión de Estado, fue encaminada a la defensa de los intereses de la nación. Hasta al punto de que, desautorizando a tribunales superiores como el propio Consejo de Castilla, no dudará, con frenética actividad, en atender a todo para salvar la independencia nacional, empezando por la creación de todo un ejército. Al tiempo que se ocupa de la política exterior, declarando la guerra a Francia, pactando la alianza con Inglaterra, y llamando a las Américas en auxilio de la madre patria. Y todo esto [...] a la vez que imponía su autoridad en los reinos de Andalucía y creaba una organización con el funcionamiento de todos los órganos de gobierno, propios de la administración de un Estado. Y por orden suya, con fecha de primero de junio de 1808, comenzaba la publicación de su propia *Gazeta*.” M. MORENO ALONSO, *La Junta Suprema...* p. 127. La posición —y las ínfulas— de la Junta sevillana frente a América merecería todo un tratado. A finales de junio se embarcó en Cádiz para América el comisionado de la Junta sevillana, brigadier Goyeneche. Por las mismas fechas el prócer argentino, Juan Martín de Pueyrredón “recibió de la de Sevilla sugerencias en el sentido de que elevara una solicitud de las gracias que gestionaba para la ciudad de Buenos Aires. Aceptó el ofrecimiento, y luego de pasar unos días en Cádiz [...] el 21 de agosto suscribió una representa-

nigo Baltasar Calvo expresaba una trayectoria menos rectilínea en el rumbo del movimiento, producto sin duda de su xenofobia criminal y, en especial, de su radicalismo social. Pese a que nada variara respecto al resultado final —la formación de otra poderosa Junta en la que las élites tradicionales copaban sus funciones—, la tramitación del proceso dio expresión pública a un estado de cosas de particular gravedad en las relaciones sociales de la comunidad valenciana, que no dejó de impresionar grandemente a todos los contemporáneos²⁵. A socaire de una coyuntura excepcional, ¿podría realizarse un milenarismo de base evangélica? Si éste quedaba descartado por diversas razones —en la propia Valencia las órdenes tradicionalmente más entrañadas en el pueblo, franciscanos y dominicos rechazaron frontalmente la corriente encabezada por el canónigo Calvo—, su ejemplo, por el contrario, ilustraba con vigor acerca de un nacionalismo fundamentalista, que, afortunadamente, tardaría en cobrar vida.

Su larga y pujante tradición asociativa permitió a Cataluña paliar los efectos negativos derivados de la ocupación por los franceses de sus principales núcleos urbanos. Trece Juntas de cierta entidad brotaron con vigor en el cruce de mayo a junio por todo el Principado, en el que la vitalidad de las comarcas constituía una nota distintiva de su organización histórico-jurídica. En todo idénticas en cuanto a su composición a las del resto del país, la mayor participación de los estratos populares en sus cuadros de mando —el porcentaje de representación de la payesía alcanzaba, por ejemplo, más del 26 %— se hallaba contrabalanceada por la superior a la media nacional de los estamentos privilegiados, sobre todo, del clero. Algo más turbulentas en su proceso de gestación, la peraltada presencia clerical en las Juntas quizá haya que interpretarla —al menos en alguna de sus dimensiones— como expresión de unas clases dirigentes obsesas por el recuerdo de la

ción a la Junta Suprema de Sevilla, para que, en virtud del destacado papel desempeñado por Buenos Aires en la defensa contra el invasor francés, se dignara dispensarle a esa ciudad las gracias que solicitaba y demás que fueran de su agrado." J. C. ARIAS DIVI-TO, "La misión de Juan Martín de Puyredón a España", *Revista de Indias*, 99-100 (1965), pp. 87-88.

25 "El canónigo, 'fanático y arrebatado' como lo describe el conde de Toreno, fue el instigador de una despiadada matanza de ciudadanos franceses la noche del 5 de junio en Valencia. Su objetivo era atraer sobre su persona la admiración del pueblo, que tanto odiaba a los franceses, con el fin de hacerse con el poder político de la ciudad. Para ello era necesario apoderarse de la Ciudadela, donde las autoridades habían recluso a los franceses por temor a las represalias del pueblo por los sucesos de Madrid. Una vez que se apoderaron de la Ciudadela, Baltasar Calvo instigó a la multitud contra los franceses. La mayor parte de los reclusos fueron asesinados y los pocos que pudieron escapar sufrieron la misma suerte, al día siguiente, cerca de la plaza de toros, cuando trataban de huir de la ciudad. Murieron entre 300 y 400 franceses en total. Ni el padre Rico ni ninguna autoridad de la ciudad pudieron atajar la matanza. Prácticamente toda la fuerza armada en Valencia se había puesto del lado de Calvo. Días después, más calmados los ánimos, Calvo sería acusado de esta matanza por Vicente Beltrán de Lis y el padre Rico ante los miembros de la Junta Suprema. Fruto de estas acusaciones fue el proceso que se desarrolló en Mallorca y posterior pena de muerte en garrote a la que fue condenado. El 4 de julio se ejecutó la condena, en las cárceles del Santo Oficio, siendo expuesto su cadáver a la mañana siguiente en la plaza de Santo Domingo." M^a P. HERNANDO SERRA, *El Ayuntamiento de Valencia y la invasión napoleónica*, Valencia 2004, pp. 59-60. Cf. *etiam* CH. ESDAILE, *La guerra de la...*, pp. 86-87.

Francia revolucionaria, para quienes el influyente clero de la región constituía la mejor garantía cara al curso pacífico de los acontecimientos ²⁶. Los cuales, en el terreno bélico, no tardaron en presentarse sumamente agitados. En uno de los escasos grandes núcleos urbanos de los que las tropas napoleónicas no se habían apoderado, en Lleida, se erigió el 17 de junio, con un vocal delegado de cada una de las comarcales, la Junta de Cataluña que centralizó la lucha patriótica en “la guerra del francés” hasta su desaparición en diciembre de 1812. En la única región española que quedó completamente aislada por vía terrestre desde el comienzo hasta el fin de la guerra, era normal que ésta adquiriese una trascendencia capital que explica la autoridad incontestada que, aun dentro del funcionamiento de la Junta, se concedió al capitán general de Cataluña desde su inicio mismo.

Tras la muerte del caballero Reding y no obstante la buena voluntad derrochada por la Junta, las relaciones con la suprema jefatura castrense transcurrieron de manera tensionada con unos generales singularmente broncos y atrabiliarios. Percatada de la hondura de la crisis en que se debatía el país y en consonancia con el sentido de la responsabilidad histórica propio de las gentes del Principado, tanto la Junta de Cataluña como las comarcales rivalizaron en animar la lucha antinapoleónica. Con una extensa panoplia reivindicativa en su bagaje desiderativo como correspondía a una región como el Principado, todo, sin embargo, quedó supeditado al éxito de la insurrección, punto cardinal y *de facto* casi exclusivo en el programa de actuación de las diferentes Juntas comarcales, tal vez las más diligentes y sacrificadas en el sostenimiento de la resistencia popular ²⁷. No por ello, claro es,

26 “Sólo excepcionalmente subsistieron algunos Ayuntamientos que habían apoyado el levantamiento. La Junta Superior tomó muy pocas medidas para constituir nuevos Ayuntamientos, y nunca éstos tuvieron un carácter general, para no herir el sentimiento popular y el de las Juntas. [...] Cada ciudad creó su Junta, e incluso se establecieron en un mismo pueblo dos Juntas: una particular y otra corregimental. Los particularismos locales se manifestaron de forma tal que la Junta Suprema tuvo que imponer el orden, ante el caos existente, a través de las Juntas corregimentales. Con ello se aseguraba el reclutamiento de hombres y el cobro de impuestos en todo el territorio libre de Cataluña. La Junta Superior apoyó a las corregimentales frente a los Ayuntamientos, dándoles competencias absolutas en la organización de la defensa de su territorio frente al enemigo, gozando de honores como el título de ‘señoría’. [...] En noviembre de 1809, según el Reglamento de la Junta Central de enero del mismo año, la Junta Superior de Cataluña limitó su número suprimiendo todas las Juntas que no fuesen corregimentales. Al lado de estas Juntas se debe señalar también la figura de las comisiones militares encargadas de ejecutar las medidas tomadas por las Juntas, relativas a exenciones, desertores, migueletes, etc.” A. MOLINER DE PRADA, “Juntas corregimentales de Cataluña en la ‘Guerra del Francés’”, *Hispania*, 158 (1984), pp. 550-551.

27 El autor susomentado, nada sospecho de aminorar cualquier faceta del “hecho diferencial” afirma: “La Junta Superior de Catalunya, que va comptar amb una àmplia representació de tots els corregiments del Principat, fou l’instrument creat per organitzar la resistència com a la resta de l’Estat. En cap moment va intentar canviar l’ordre establert. [...] Les relacions de la Junta amb les autoritats i institucions (Junta Central, Consell de Regència, Corts) van ser cordials, de submissió i obediència. [...] La Junta era de fet el primer govern autònom català després de 1714; camí que molt aviat va abandonar, com es dedueix de les instruccions que va donar el 13 de agost de 1810 als diputats que havien de representar el Principat a Cadis. [...] L’anàlisi de la terminologia usada en els documents de la Junta confirma les conclusions dels estudis de Pierre Vilar. Els grups dirigents acceptaven les idees liberals unitàries i centralistes”. Id., *La Catalunya resistent a la dominació francesa. La Junta Superior de Catalunya*

renunciaron a la crítica de unas operaciones militares que en más de una ocasión lindaron con el caos, como, por ejemplo, durante la actuación del general Campo-verde. Agujoneada por una payesía particularmente castigada por las necesidades de avituallamiento de las tropas regulares y guerrilleras y deseosa, por tanto, de un rentable esfuerzo militar, la Junta Suprema de Cataluña o de Tarragona —ciudad en que más tiempo residiera hasta su ocupación por Suchet en 1811— presentó diversas propuestas de mejora en el plano castrense, sobre todo, en el punto litigioso por excelencia del reclutamiento de las tropas. Ello y su aspiración a intervenir activamente en la política de empleos y ascensos la llevaron a una situación de bloqueo en su diálogo con los titulares de la Capitanía General, rota expeditivamente por un coterráneo, Luis Lacy, que, con adelanto de lo legislado en Cádiz, estableció en las postrimerías de 1812 las Diputaciones Provinciales, atribuyéndose él, al mismo tiempo, la jefatura política y militar de la región, una vez desaparecida la Junta Suprema²⁸.

Los malabarismos en que se engolfan sobresalientes estudiosos del Principado a la hora de emitir un juicio sobre el denso y activo movimiento juntero catalán — como, en general, acerca del significado último de la “guerra del francés”—, no logran nunca ocultar la indomable tenacidad de las Juntas por ser parte relevante de la lucha de la nación por su libertad e independencia, sin connotación alguna de especificidad. Al igual que en todos los episodios decisivos de la historia, en el de las Juntas, como, en conjunto, en el de la propia guerra, se entrelazaron gestos y acciones de diversas magnitudes y valor, en los que las nimiedades y egoísmos se codearon con el idealismo y la solidaridad, figurando tal vez las catalanas, las más sensibles al espectro de “la anarquía”, a la cabeza de sentido nacional y claridad de metas.

Carecería de objeto, en una apretada síntesis como la presente, continuar con la descripción de los levantamientos antifranceses de los meses de mayo y junio de 1808, dada la constatación de sus rasgos unitivos y la alusión a algunas de sus particularidades. Muchos son, según se habrá comprobado, los puntos sujetos aún a

(1808-1812), Barcelona 1989, pp. 10-11. De su lado, el prologuista de la obra, el sobresaliente contemporaneísta A. Balcells, recurrirá a un argumento no del todo convincente para explicar el idioma empleado por dicha alta institución: “No hi fa res que la Junta de Catalunya utilitzés exclusivament el castellà en els seus documents. No es podia esperar altra cosa després de tres segles de decadència literària, encara que no de la llengua popular”. P. 5.

²⁸ Vid. J. FONTANA LÁZARO, *Historia de Catalunya*, Barcelona 1989, V, p. 163.

controversia y no pocos los que esperan investigación o matices imprescindibles en la temática más imantadora para las jóvenes promociones de historiadores del periodo. Uno de los grandes maestros de la historiografía marxista al tiempo que envidiable y cordial concededor de capítulos y personajes esenciales del pasado hispano, Pierre Vilar, anotó en su larga lista de aportaciones precisamente diversos estudios sobre las nociones de patria y nación, alzamiento y revolución, hechos de masas y psicología de multitudes en los orígenes y transcurso de la guerra de los españoles contra Napoleón²⁹. La descolonización y la emergencia del tercer mundo en clave y desiderativa marxistas estaban, conforme es harto sabido, en la raíz misma de tal preocupación. Situados hodierno en otra vertiente temporal, pese a los avances de la disciplina, el paradigma historiográfico no ha variado sustancialmente, lo que en parte explica la sugestión ejercida por el episodio de las Juntas en las generaciones historiográficas más modernas, sobre las que influyen quizá ya en medida superior las cuestiones más candentes de la actualidad política y cultural de un país en permanente y algo atosigante búsqueda de su identidad.

Justamente un resonante suceso acaecido en la trimilenaria ciudad en la onda del levantamiento antifrancés dará vado a la modesta exégesis con que en estas páginas se pondrá fin a una cuestión interesante como pocas. De todos los asesinatos de que fueron víctima las autoridades, real, supuesta o engañosamente cómplices de las francesas, ninguno tal vez revistiera tonos más dramáticos y espeluznantes que el linchamiento del marqués del Socorro, el joven y atrayente capitán general Francisco Solano, descrito mil veces, pero acaso ninguna con mayor viveza y exactitud que por la pluma del P. Luis Coloma³⁰. Todas las discusiones en torno al sociológicamente vago e historiográficamente aún más delicuescente concepto de pueblo pueden alimentarse *ex abundantia* en la acción de masas que condujo a la salvaje muerte de dicho militar, tildado de afrancesado. Pueblo, masa, multitud y populacho, de un lado —el de los hombres y mujeres que participaron acezantes en la caza del hombre—, y, de otro, el de sus instigadores, patriotismo, venganza y ruindad se ofrecen, más allá de la simple terminología lingüística,

29 “¿Cómo podían confluír en este concepto de *patria*, en 1808, ese apego *natural* a la tierra, al pasado, a las tradiciones, a las glorias españolas auténticas o míticas, y la vinculación *política* a una colectividad *por crear*, que se proyecta menos en el pasado que en el porvenir y que está dotada de toda clase de perfecciones ideales? El encuentro tenía lugar porque al defender concretamente, cotidianamente, sus hogares y su territorio contra los soldados de Napoleón, los antiliberales se veían conducidos a cantar la *libertad*; y los liberales, obligados a olvidar o camuflar los orígenes franceses de su ideología, debían descubrir equivalentes en la tradición.” P. VILAR, *Hidalgos, amotinados, guerrilleros*, Barcelona 1999, pp. 232-233.

30 *Obras Completas*, Madrid 1952, pp. 1.371-1.376.

como otros tantos puntos de definición y contenidos precisos a la hora de tocar materia sustantiva de los alzamientos antifranceses que porticaron la guerra de la Independencia.

El esfuerzo de las Juntas en orden a la puesta en marcha de los ejércitos que afrontaron la primera gran ofensiva de los napoleónicos a base, en gran parte, de unidades móviles, fue muy notable. Créditos, organización y entusiasmo corrieron en gran medida de su cuenta, constituyendo un fondo de reserva moral y patriótica sobre el que, en pureza, descansó la numantina resistencia del país, sobreponiéndose a hondoneas y altibajos. En el hundimiento estrepitoso de la armadura institucional del Antiguo Régimen, lograron preservar la continuidad de un mínimo estado y con él, la misma permanencia de la nación. Pese a su indeliberante fidelidad a la dinastía borbónica en la persona por aquel entonces idolatrada de Fernando VII, la frecuente invocación de éste término de Nación al igual que el de Patria, en lugar de los de Monarquía o Corona, en los escritos de las Juntas descubría el sentir colectivo de encontrarse defendiendo en la lucha contra el francés la esencia de una comunidad que sobrepasaba en su dimensión histórica y emocional el ámbito de la realeza y, aún más, el de un linaje o dinastía. En la hora trágica que siguió a Bayona, las Juntas se evidenciaron como la palanca idónea para asegurar, en la tormenta general, el tejido constitutivo de la nación, englobador al mismo tiempo que superador de los dos fundentes genuinos de su personalidad: la religión y la monarquía, ambos entrañados y asumidos por un pueblo: el español.

En el cuatrimestre que acotó su principal actividad, el balance de su gestión sería, pues, favorable, sobre todo, si atiende al plano bélico, norte de sus afanes. En ninguno de los vectores principales de su ofensiva, las fuerzas francesas consiguieron en el verano de 1808 resultados decisivos, pasando a la defensiva tras Bailén. Ínfimas, piques y roces cotidianos entre sus componentes y la mayor parte de los jefes militares no restaron valor significativo a su meritorio trabajo. E incluso, pese a renitencias y egoísmos, hicieron bien el obligado relevo, una vez cumplida su misión esencial. Ya partiera de la Junta de Galicia, de Murcia o de la de Valencia —lo que es más seguro, según lo prueba su manifiesto de 26 de julio—, la iniciativa de traspasar su legitimidad y poder a un organismo central, que canalizara adecuadamente las energías del país en un nuevo estadio de su resistencia cara a un enemigo que, humillado en su triunfalismo, buscaría pronto la hora del desquite, se secundó con generosidad y unanimidad por las erigidas en la primavera precedente. Las tres acabadas de citar junto con las de Asturias, Aragón, Castilla la Vieja, Baleares, Córdoba, Sevilla, Extremadura, Gra-

nada, Jaén, Madrid, Navarra y Toledo, así como sus organismos equivalentes —las Diputaciones de Navarra y Galicia, bien que ésta se hubiera transformado ya, como se ha visto, en Junta Superior— a través de sus respectivos representantes materializarían el anhelo nacional de un poder unificado.

En sintonía con el pensamiento y deseo de la inmensa mayoría del país, la Central compartía sus preferencias por la celebración de unas Cortes destinadas exclusivamente a refrendar la legitimidad del órgano elegido para encarnar y sustituir interinamente la autoridad real a través de una regencia. Bien que desconocida por la generalidad de la nación a causa del ocultamiento por la Junta de Gobierno de la correspondiente instrucción, tal había sido la voluntad de Fernando VII, cuando, en vísperas de su renuncia al trono —5 de mayo—, ordenó a sus miembros la convocatoria de unas Cortes que asegurasen los medios de defensa frente al invasor y quedaran permanentes “para lo demás que pudiese ocurrir”. De ahí que, pese al juicio adverso suscitado por las aporías jurídicas y el *modus operandi* de la conformación del nuevo poder, su nacimiento no levantó más que optimismo en la masa del país³¹.

El 25 de septiembre, 25 de los delegados de 13 Juntas Supremas de 10 reinos, 2 principados y una provincia entraron a formar parte de la Junta Suprema, ubicada en un lugar simbólico y de gran significado para los coetáneos, Aranjuez, y presidida por un personaje arrancado de un pasado que ya comenzaba a parecer muy remoto: el conde de Floridablanca. Futuro y tradición se entrelazaban así en el surgimiento de un gobierno, con pensamientos y realizaciones colocados en una doble vía que lo teñirían de ambigüedad, dando parcial razón a sus adversarios —numerosos— y apologetas —pocos—. Pese a que considerar a la Junta como un gobierno centrista *avant la lettre* entrañaría un anacronismo inexcusable, su análisis hace también en múltiples ocasiones inescusable el recuerdo del bello libro de David Lowenthal, “El pasado es un país extraño”, donde “*las cosas pasan de otra manera...*” Así, por ejemplo, la peripecia del antiguo ministro de Carlos III —tan mencionada y criticada por la mayoría de los estudiosos como un freno perturbador del talante aperturista de la Central, particularmente, al oponerse a la moción hecha el 7 de octubre por Jovellanos sobre una pronta convocatoria de Cortes— no parece ajustarse demasiado a esa imagen. Su elección se

31 Vid. el viejo pero aún interesante artículo de H. JURETSCHKE, “El concepto de Cortes a comienzos de la guerra de la Independencia. Carácter y actualización”, *Revista de la Universidad de Madrid*, 15 (1955), pp. 369-405.

debió sin duda a la aureola que en toda la nación rodeaba a los hombres del monarca reformador, considerándolos los más aptos para encauzar un periodo conturbado y de cambio trepidante, en el que la inmensa mayoría de la España fernandina aspiraba a reforzar a toda costa el principio de autoridad como palanca insustituible para ganar la guerra. Con 85 años —edad de Moñino— era fácil defraudar esperanzas mesiánicas, como así sucediera; pero acentuar la nota fustigadora, conforme al patrón habitual de la historiografía sobre la época, resulta sin duda desproporcionado³². Durante los dos meses en que permaneció al frente del gobierno —a finales de noviembre se producía la marcha de la Junta hacia el sur y el 17 de diciembre llegaba a Sevilla, trece días antes de su fallecimiento—, su papel de torcedor de políticas y acontecimientos no pudo poseer *a fortiori* demasiado relieve³³. Todo ello, desde luego, marginando, *brevitatis causa*, si su programa de “reformismo ministerial”, esto es, de recomposición y puesta a punto de los restos del antiguo aparato del Estado, carecía o no de viabilidad en el otoño de 1808, cuando el triunfo de los “patriotas” semejó situarse más al alcance de la mano y aún —dígase lo que se diga— las cuestiones constituyentes y de legitimidad de los viejos y nuevos poderes no estaban muy a la orden del día en las prioridades de las gentes de la España fernandina, angustiadas por su inminente futuro una vez conocida la presencia de Napoleón y la flor de su ejército en la Península.

- 32 Un historiador *amateur* pero generalmente bien informado, J. M^a GARCÍA ESCUDERO, no dudará en calificar así al ex ministro carlotercista con un extraño argumento, en su pluma, de autoridad científica: “Como comenta ácidamente Carlos Marx en la serie de artículos sobre España cuya sagacidad justificará que los cite más de una vez, el partido de Jovellanos hace las declaraciones revolucionarias, pero, mientras, el partido de Floridablanca, el gran arrepentido de los hombres de la Ilustración, le opone los hechos contrarrevolucionarios, y para contrarrestarlos, los reformistas son pocos. La consecuencia es que los patriotas que quieren reformas serán manifiestamente débiles frente a un pueblo que muy pronto se va a mostrar tan firme en contra de ellas como lo ha estado frente a los franceses.” *Historia Política de las dos Españas*, Madrid 1975, I, p. 45. En una síntesis muy aceptable y meritoria en su tiempo para aventajados estudiantes norteamericanos, su autor, G. H. LOVETT, retrataba así al político murciano: “Este era, pues, el hombre que iba a presidir el gobierno central, un conservador, por no decir un reaccionario, destinado a sospechar de los nuevos sistemas e ideas, preocupado más del pasado que del presente, una figura desfasada, anticuada”. *La guerra de la Independencia y el nacimiento de la España contemporánea*, Barcelona 1975, I, p. 271. La misma identidad es la que le otorga M. ARTOLA en uno de los libros más descollantes de la literatura historiográfica española del siglo XX: “La presencia de aquellos prestigiosos nombres (Floridablanca, Jovellanos y el baillío Valdés) ha hecho pensar fueron ellos los auténticos directores de la política, error en que incluso Toreno hubo de incidir. Las actas de las votaciones prueban, por el contrario, que el viejo conde no aportó al gobierno sino su genio violento y la misma oposición a las reformas que caracterizó a su última etapa de gobierno.” *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid 1959, I, pp. 210-1.
- 33 Ha tiempo, sin embargo, el sobresaliente americanista D. RAMOS reivindicaría la coherencia de su actitud: “El conde de Floridablanca, presidente de la Junta central suprema, y su política unificadora”, en *Homenaje a Jaime Vicens Vives*, Barcelona, 1967, II, pp. 499-520. Por su parte, A. MARTÍNEZ DE VELASCO demuestra a través de la reproducción de un testimonio inigualable —el del teniente coronel Torrado, comisionado por la Junta Suprema de Galicia para crear un organismo central (el citado investigador atribuye sin vacilaciones la iniciativa de ello a la gallega)— como el conde era, en el verano de 1808, resuelto partidario de la celebración de Cortes. *La formación de...*, pp. 149-50. Otro riguroso investigador, M. MORÁN ORTI, glosando a F. SUÁREZ VERDEGUER, apuntará una observación digna de considerarse a la hora de enjuiciar el comportamiento de Floridablanca: “Quizás por un comprensible afán de protagonismo, por las dificultades de la guerra o por la complejidad y la envergadura de esta operación, las resoluciones se fueron dilatando en el tiempo y sólo cuando las circunstancias hicieron inviable otra opción, los Centrales acordaron la reunión de Cortes”, *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813)*, Pamplona 1986, p. 47.

Es bien sabido, sin embargo, que la formación de la Junta Central Suprema y Gubernativa del Reino no comportó la desaparición de las regionales y hasta de las corregimentales, comarcales y locales, que en parte llegaron a tener fricciones de importancia con aquélla, a consecuencia sobre todo de agravios y contenciosos en materia económica, quejas siempre —y, a menudo, con razón (en especial, las catalanas)— del escaso dinero recibido de la Central³⁴. Ésta, de su lado, poco podía hacer, en verdad, pendiente de los cada vez más menguados recursos americanos y de una ayuda británica dada con cuentagotas...³⁵. De índole más política e ideológica fue, empero, la soterrada renitencia ofrecida por la Suprema sevillana, agravada por haber perdido el papel estelar tenido en los primeros días del levantamiento, merced al cual, consideraban sus componentes, se lograra el triunfo de Bailén. Durante toda la existencia de la Central, la Junta de la capital hispalense vino a ser una especie de tábano, de larvado contrapoder y foco permanente de intrigas y sedicentes patentes legitimistas, que entorpecieron grandemente el normal funcionamiento de aquélla, en especial, desde su propio avecindamiento en Sevilla. En dicha labor no se encontró, desde luego, sola. Algunas de las Supremas la acompañaron, singularmente, la de Valencia —famoso fue su Manifiesto de 15 de septiembre de 1809—, con algún pronunciamiento rotundo de su legitimidad y autonomía de la habitualmente silenciosa a tal respecto Junta Suprema de Cataluña. Actitud la de todas ellas que no ha reducirse, por supuesto, a meros piques de independencia, sino a razones más profundas, atañentes sobre todo al ambiguo carác-

34 Aunque atendida al plano hacendístico, la visión descalificadora de dos conspicuos estudiosos apuntara a la línea de flotación de la Central: "Poco fue lo que realizó la Junta Central en el primer año de su existencia, teniendo a Saavedra como ministro de Hacienda, en el terreno de la reforma tributaria. Iba tirando de los recursos y donativos que recibía de América, que en los momentos iniciales parecen haber sido abundantes, y de lo que obtenía de los distritos de Sevilla y Cádiz, y sus mayores preocupaciones parecen haberse dedicado a la tarea de organización de un ejército regular, en la que tampoco tuvo éxito. [...] Combinando propósitos de centralización política y de reforma de la Hacienda, se intenta en agosto de 1809 controlar por completo las finanzas de las haciendas provinciales. Era un propósito sin sentido alguno, que fue recibido con protestas por las juntas, y que acabó en lo que tenía que acabar: en nada. En efecto, como quiera que las juntas provinciales, que habían de sufragar directamente los gastos de la guerra en sus territorios, sin contar con donativos de América ni préstamos extranjeros —y, lo que era peor, sin recibir recursos de la Junta central—, habían tenido que avanzar mucho más en el proceso de organización de la recaudación y distribución de recursos a escala local, mal podía Saavedra, que no había sido capaz de hacer otro tanto, pretender controlar la gestión de las autoridades provinciales." J. FONTANA y R. GARRABOU, *Guerra y Hacienda. La Hacienda del gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia (1808-1814)*, Alicante 1986, pp. 49-51. *Vid. etiam* en excelente trabajo de A. MATILLA TASCÓN, "La ayuda económica inglesa en la Guerra de la Independencia", en *II Congreso Internacional de la Guerra de la Independencia y su época, Estudios*, Zaragoza 1965, II, pp. 141-160.

35 "El Gobierno británico defendió los intereses españoles cuando Francia y Rusia ofrecieron una negociación de paz general. En efecto, a raíz de la citada entrevista en Erfurt, Napoleón y el Zar Alejandro formularon [...] una oferta de paz a Inglaterra, que preveía la convocación de un congreso de plenipotenciarios; el Gobierno inglés exigió la presencia de plenipotenciarios de la Junta española (como delegada de Fernando VII) en el auspiciado congreso, alegando que, si bien no existía aún un vínculo formal con España, el rey de Inglaterra estaba ligado a ella por compromisos, no menos sacros, contraídos a la faz del universo entero. Naturalmente los franceses se negaron a admitir esa presencia, alegando que el de José Bonaparte era el único gobierno legítimo de España y sus enemigos no eran sino 'insurgentes'." M. A. OCHOA BRUN, "Las relaciones internacionales de España 1808-1809. Aliados y adversarios", en *II Seminario Internacional sobre la Guerra de la Independencia...*, pp. 45-6.

ter del movimiento juntero, como se ha repetido *ad satietatem*, y, muy en particular, al modo con que se llevó a cabo el traspaso de su soberanía al organismo creado en circunstancias irrepetibles el 25 de septiembre en Aranjuez; que no fueron innegablemente las de un golpe de Estado, pero que propiciaron o, mejor, impulsaron a un gran número de sus integrantes a sobrepasar los poderes y representatividad de sus respectivas instrucciones.

La Junta Central ha sido uno de los gobiernos españoles más criticados —difícil marca en nuestro país, desde luego—. Lo fue en su tiempo y lo sería en una posteridad que llega a abarcar la estricta contemporaneidad, en que no son muchos los estudiosos que revisan su obra con mirada comprensiva y aun menos plausible. Y, sin embargo, no pocas de sus tareas merecen una reivindicación positiva, conforme más adelante se insistirá. Como no podía ser de otra forma, su existencia estuvo por entero vinculada a los avatares de la guerra. Brotada de la eclosión de entusiasmo provocada por el inesperado triunfo de Castaños en Bailén, pasó a mejor vida tras la derrota de Ocaña y la inmediata invasión de “las Andalucías”, con el tracto intermedio de su precipitada salida de Madrid, cuando el mismo emperador se aproximaba a una capital que defraudó en toda la línea las muchas esperanzas puestas en una resistencia a ultranza. Nacida y desaparecida bajo el signo de la guerra, era lógico que su cometido principal se centrara en dotar al país de una organización y cultura castrense de las que careciera durante largo tiempo. Ello suponía, naturalmente, la edificación de un Estado alzado sobre las ruinas de las instituciones del Antiguo Régimen; algunas de las cuales, llamativamente, harían ruda oposición a su labor, a la manera de un Consejo de Castilla, que, pese a su servil comportamiento ante Murat en los primeros días del levantamiento severamente condenado por sus miembros, no había dilapidado aún el gran crédito del que durante siglos gozara por sus indiscutibles servicios al país³⁶. Muy reacio al reconocimiento de un organismo surgido primitivamente en su expresión de los alzamientos de mayo para cubrir el vacío de poder provocado por las abdicacio-

36 “Aunque el Consejo de Castilla colaboró en la naciente Junta Central, sin duda quedó herido por haber sido marginado en la formación de este gobierno. Más incluso cuando se vio obligado a someterse a esta Junta, de la que ahora dependía en todo. La Comisión de Gracia y Justicia tendría entre sus atribuciones los nombramientos de todos los ministros de los Consejos, y como depositaria de la soberanía atendería a las periódicas consultas del Consejo de Castilla.” J. M^a PUYOL MONTERO, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, Madrid, 1992, I, p. 213 (tesis doctoral inédita). Más lírica y, por ende, más fantásica es la glosa de R. GISBERT: “[...] Una historia que otorga al Consejo de Castilla lugar muy digno en la Guerra de la Independencia, del que se han visto generalmente sus aspectos espontáneos, populares, y menos de los que se debía los aspectos institucionales. Porque tan militar es el escudo como la espada. Y eso fue el Consejo frente a Napoleón. El Escudo de España [...] Fuerte frente al absolutismo y la invasión extranjera, el Consejo tuvo una sola claudicación, cuando juró a la Junta Suprema y le dio tratamiento de Majestad; lo hizo obedeciendo a Floridablanca; le había resistido como ministro de un rey absoluto, pero se sometió a él como presidente de la Revolución”. *El Consejo de Castilla*, Madrid 1964, pp. 33-34.

nes de Bayona y la inoperancia y conformismo de la Junta de Gobierno y del propio Consejo, éste, apelando a la vigencia de las *Partidas* y del *Espéculo*, se decantaba por la inmediata instauración de una Regencia que sustituyera en todo a la Central.

Dentro de ella, en su costado más conservador —el encabezado por su propio presidente—, dicha opción contaba también con partidarios, en comunión de sentimiento con el llamado —quizá con demasiada carga voluntarista por el momento— “partido aristocrático”, francamente inclinado, a través de algunos de sus influyentes miembros, por idéntica fórmula, deseada materializar con personajes de su estamento...³⁷. Presionados igualmente *intra* y *extra* por los círculos que aspiraban a la urgente convocatoria de Cortes como panacea para la crítica coyuntura del país, los ‘Centrales’ —así se les denominaba en la época— más adheridos al mandato constituyente de la institución lograron mantenerlo, viendo la formación de una Asamblea Nacional y una Regencia como la desembocadura lógica de sus funciones, por nadie imaginadas demasiado dilatadas. En el manifiesto programático de 26 de octubre la convocatoria de Cortes no quedaba omitida, en el sentido historicista al que tan apegado estuviera Jovellanos antes de su paulatina pero irrefrenable decantación por el modelo británico; postura atribuida habitual y algo acriticamente al influjo posterior ejercido sobre su pensamiento por lord Holland, personalidad clave, según se sabe, en los destinos últimos de la España patriota por la amistad profesada y, a las veces, la ayuda (también pecuniaria...) prestada a algunas de sus personalidades más eminentes³⁸. Tres semanas antes del citado manifiesto, el prohombre asturiano, al presentar el 8 de octubre su dictamen acerca del reglamento de la naturaleza y atribuciones de la Central, formuló la conveniencia de la convocatoria de unas Cortes que, tras la designación de una Regencia, atendieran a las reformas necesarias en el plano administrativo y social, viéndose aplazada que no rechazada la propuesta a solicitud de Floridablanca³⁹.

37 Cf. C. MORANGE, *Siete calas en la crisis del Antiguo Régimen español y un panfleto clandestino de 1800*, Alicante 1990, pp. 54 y ss.

38 “[...] el interés por los asuntos de España no fue tan grande como el desplegado por Lord Holland, por más que este no desempeñara cargo alguno en el Gobierno de SMB. En su caso tenía la ventaja de pertenecer a la oposición y, por consiguiente, de hablar y proponer ideas no tanto ante el Gobierno inglés como, privadamente siempre, ante el español o sus amigos españoles [...] En el círculo bien influyente de Holland House, Holland es el gran impulsor de las cosas de España [...] la actividad de Holland —‘Totus en las cosas de mi segunda patria—.’ M. MORENO ALONSO, *La forja del liberalismo en España. Los amigos españoles de Lord Holland. 1793-1840*, Madrid 1997, pp., 216 y 223 y *passim*. Junto a su prócer figura hay que colocar la de su culta mujer así como la de su médico personal Dr. John Allen, publicista muy agudo y preocupado por la implantación en España de una cultura constitucional. Al ocuparse con mucha latitud de tan ilustre trío de personalidades el citado especialista quizá pierda en algún extremo la ataraxia que debe presidir el enfoque del pasado, con una britanofilia acaso un tanto exagerada en ciertos pasajes de su muy útil obra. Id., *Cartas a Lord Holland*, Madrid 1987.

39 “Fue el 7 de octubre cuando Jovellanos dio su dictamen al tratarse de la formación de un reglamento que especificara la forma y atribuciones del nuevo gobierno, y fue entonces también cuando cristalizaron en el seno de la Junta Central dos tendencias: una conservadora, capitaneada por el viejo conde de Floridablanca, y otra reformista defendida (al menos en este momento) por Jovellanos. Este proponía la convocatoria de las Cortes para que nombraran una Regencia, y luego se ocuparan de las re-

Salvado este escollo esencial para definir su imagen ante la opinión y reafirmar su identidad, la Junta Central Suprema Gubernativa del Reino prosiguió su navegación para echar los cimientos de una nueva convivencia, en la que la tradición sirviera de nervio vivificador de la empresa palintocrática con la que se sintieran comprometidos aquellos de sus integrantes que, en medio de incesantes remecimientos, marcaron lo fundamental de su rumbo, entre ellos y muy en primer término, desde luego, Jovellanos. Sin ruptura ni reaccionarismo, el núcleo por él abanderado en un organismo que jamás llegaría, no obstante los poderosos contrastes que lo sacudieran en ocasiones, a bloqueos banderizos, trabajó lo indecible para una España de consensos, fruto al mismo tiempo de la herencia y la innovación.

Pues, como en los momentos de grandes crisis, la continuidad de la nación pasaba igualmente por la construcción de un ilusionante proyecto de futuro, que compensase las pruebas del presente y reforzara la fe en sus destinos. En el momento de la implantación de la Central —como habitualmente, se reiterará, fue conocida en su época— éstos concernían de manera muy primordial al porvenir del continente americano, hermanado ya en la realidad de los hechos y no tan sólo en la de las leyes con una metrópoli, que comenzaba a desprenderse de cualquier otra denominación para adoptar, acordada a los nuevos aires, la de madre patria.

Un personaje crucial en la andadura de la Junta, el oficial mayor de la Secretaría de Estado —de hecho, a lo largo de muchos meses, su verdadero y casi omnímodo secretario, Manuel José Quintana—, sería el intérprete, doblemente autorizado por la opinión más influyente y la propia Junta, del nuevo clima que la España fernandina deseaba establecer con una América de cuyos inagotables tesoros dependía, ahora más que nunca, la propia supervivencia de la Península, y de la que los cuantiosos donativos de sus elites constituían la renta más segura y elevada de las arcas estatales⁴⁰. Tarea ardua como todas las que emprendiera aquélla, debido, entre otros motivos, a que esa misma América cifraba igualmente las esperanzas más firmes para asegurar su inmediato futuro en la gran potencia, Gran Bretaña,

formas de que tan necesitada estaba la Monarquía española; la Junta Central quedaría para preparar estas reformas (entre otras atribuciones). De momento prevaleció la postura de Floridablanca.” F. SUÁREZ VERDEGUER, “La etapa preconstitucional de Cádiz”, *Razón Española* (34), 1989, p. 174, quien antes se había ya ocupado *in extenso* del tema: *El proceso de la convocatoria a Cortes*, Pamplona 1982, pp. 43 y ss.

⁴⁰ Vid. el muy documentado pero algo deslavazado estudio de D. RAMOS, “América en las Cortes de Cádiz, como recurso y esperanza”, *Gades*, 16 (1987), en especial pp. 92-3 y 108.

cuya alianza era de todo punto fundamental para que la obra de la Junta se cimentase sobre una sólida plataforma. Cuando se iniciara la segunda y última etapa de su mandato, recibió el balón de oxígeno de la firma en Londres —14 de enero de 1809— nada menos que del “Tratado definitivo de paz, amistad y alianza entre S. M. el Rey de España y de las Indias D. Fernando VII, y en su real nombre la Suprema Junta Gubernativa de los Reynos de España y de las Indias, y S. M. el Rey del Reyno Unido de Gran Bretaña e Irlanda”. Rubricado por el ministro de Exteriores británico, el famoso Canning, y el encargado de negocios español Juan Ruiz de Apodaca, los territorios ultramarinos no estaban ausentes del tratado al dar ambos Estados mutuas franquicias al comercio hasta su completa regulación en un acuerdo definitivo, cláusula mirada con lupa por la influyente Junta gaditana⁴¹.

En dos ocasiones solemnes, el gran poeta madrileño M. J. Quintana sería el redactor de sendos pronunciamientos entusiastas ante el futuro de la comunidad iberoamericana, no muy afortunados, en verdad, pese a la destreza de su pluma, y recibidos con crítica, a una y otra orilla del Atlántico, por haber ennegrecido la obra de España en el Nuevo Continente, según las elites de la vieja metrópoli, y, conforme a la opinión de las americanas, haber enaltecido en exceso ese pasado. En el primero de ellos, el decreto de 22 de enero de 1809, la Junta acordaba que, “considerando que los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como los de otras naciones, sino una parte esencial o integrante de la monarquía española”, sus Virreinos y Capitanías Generales formasen parte de la Central. Sin embargo, latente desde la venida de Napoleón a la Península, el sentimiento emancipador iba a aflorar en puntos neurálgicos de la geografía suramericana, apenas apagado el eco más fragoroso de dichos textos⁴².

41 Un acreditado hispanista francés, después de afirmar a propósito de las soterradas tensiones entre España y Gran Bretaña respecto a la manera de conducir la guerra, que “Dos intereses están en juego, dos capitalismo antagonistas se enfrentan abiertamente”, dará rienda suelta a la memoria histórica nacional: “España soporta sola, por tanto, durante el transcurso de la guerra de la Independencia, la responsabilidad del sacrificio, del heroísmo y de la muerte, de la derrota y en un futuro próximo de la victoria. Descubre a sus expensas la deplorable utilidad de un aliando que, siendo capaz de forzar el destino de un día al otro, prefiere no hacerlo antes de conocer los beneficios que puede retirar de la operación. Esta táctica, que aplicará habitualmente en las guerras posteriores, deja a los españoles solos frente a su destino.” A. DÉROZIER, *Manuel José Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*, Madrid 1978, pp. 442-443. Sobre este punto así como en todo lo relativo a la emancipación americana remitimos al libro del eminente especialista L. NAVARRO GARCÍA de próxima aparición en Editorial Encuentro.

42 “Cuando las provincias americanas supieron la invasión de España y la abdicación de los Reyes, su primera reacción fue similar a la de las provincias peninsulares: en un inmenso movimiento patriótico, se negaron a reconocer a José Bonaparte y proclamaron al joven Fernando VII. También se sometieron a la Junta central, a pesar de la escasa representación que les fue atribuida. Los primeros movimientos propiamente disidentes surgieron en la primavera de 1810.” M. L. RIEU-MILLAN, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz (Igualdad o Independencia)*, Madrid 1990, p. XX. En un trabajo muy penetrante, como todos los suyos, y también —al igual que casi toda su ya copiosa producción— muy discutible, J. M^a PORTILLO aducirá un planteamiento o, mejor, hipótesis sugestiva —bien que él la exponga como afirmación—. [...] Sin embargo, con antelación a ese

En los miles de escritos de procedencia peninsular recibidos en el Alcázar sevillano, donde la Junta radicase sus principales organismos, el presente y el porvenir de América no estaban ausentes, pero cedían, lógicamente, la preeminencia a la coyuntura metropolitana. Fue sin duda el de la Junta el primer gobierno de opinión de la historia española. No sólo a causa de una libertad de prensa no promulgada aún *de iure* pero ejercida a menudo *de facto*, sino fundamentalmente por el océano de pareceres y juicios en que se convirtiera un paisaje público hasta entonces yermo. Bien que la Central, como acaba de recordarse, sólo contemplara y discutiera la posibilidad de instaurar un día sin fecha la libertad de prensa, los sectores cultos del territorio bajo su soberanía —en muchos de ellos, tan sólo nominal— tomaron la iniciativa con el *fait accompli*, sin miedo de ordinario a las leyes e incluso tribunales represivos nacidos del temor de la Junta al sabotaje francés y, sobre todo, aunque no se dijera, a la actividad de sus enemigos intramuros. Los escasos españoles en posesión del don inapreciable de la escritura agotaron los procedimientos a su alcance para dar a conocer a sus gobernantes y compatriotas su actitud sobre cuantos problemas angustiaban a los coetáneos; sin que sea arriesgado afirmar que ningún hombre o mujer alfabetizados dejaron de expresar sus ideas incansable e incesablemente. Tal es el diluvio de letra impresa que inundó todos los cuadrantes del país no ocupado por las águilas napoleónicas. Desde tal perspectiva, con un Parlamento de papel a la espera de otro de la palabra, la Junta Central fue verdaderamente un gobierno en el que la opinión pública aportó nuevas credenciales legitimadoras⁴³.

tránsito de las juntas a los congresos, en la geografía hispana se habían producido tensiones y decisiones que determinaron los resultados de aquella 'revolución de las provincias de España'. En ella, la mayoría de las provincias de aquella monarquía, las situadas en territorio americano, habían sido literalmente expulsadas de la especie de 'confederación' que conformaron las provincias peninsulares con su senado de la Junta Central. Aunque ese mismo gobierno, el de la Junta Central, así como el de la Regencia —y luego las Cortes— proclamaron que América constituía una parte esencial —esto es, no accesorio o accidental— de la monarquía, sus actuaciones y decisiones contradijeron permanentemente esa idea de igualdad. Antes por tanto que en la asamblea de Cádiz se empezaran siquiera a discutir las posibilidades de la autonomía, los territorios americanos habían acumulado una ineludible experiencia de la diferencia y la desigualdad. En cierto modo, antes de que lo llegaran a hacer por sí, aquellos territorios habían sido declarados 'independientes' y 'diferentes por las autoridades metropolitanas'. "La federación imposible: los territorios europeos y americanos ante la crisis de la Monarquía Hispánica", J. E. RODRÍGUEZ (coord.), *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*, Madrid 2005, pp. 101-102.

43 "Desde el punto y hora en que se produjo el levantamiento los españoles gozaron de una ilimitada libertad para publicar sus ideas [...] Mientras la Junta Central ejerció la soberanía el movimiento no hizo sino ganar en amplitud e importancia. Continúa la publicación de folletos patrióticos y políticos y puede considerarse nace entonces nuestra prensa política." M. ARTOLA, *Los orígenes de...*, p. 243; cuestión que precisa aún más en otro estudio ulterior: "La posición de la Junta Central en esta primera hora (la de sus comienzos) no fue favorable a la libertad de imprenta, al disponer que el Consejo (de Castilla) asumiera las funciones de que ya se hiciera cargo por propia iniciativa. No por ello había de modificarse el régimen de libertad incontrolada existente y, por el contrario, se produjo la aparición de periódicos que, a diferencia de las gacetas noticiosas de las primeras semanas, tienen ya una inspiración claramente política. El más conocido de ellos, el *Semanario Patriótico*, que había lanzado el primer número el 1º de septiembre, no acusa en sus páginas los efectos del control renovado del Consejo.". "El camino de la libertad de imprenta, 1808-1810", *apud Homenaje a José Antonio Maravall...*, p. 212. De su lado, uno de los máximos especialistas en el tema, C. ALMUIÑA, subrayara como la Central en su "testamento" de 29 de enero —obra, en lo sustancial, de Jovellanos—, indica a su sucesora la Regencia "que envíe lo antes posible un proyecto de ley a las Cortes que asegure la libertad de imprenta." "Opinión pública y revolución liberal", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 24 (2002), p. 89.

Prueba inequívoca de la madurez cívica lograda por extensos sectores de la sociedad en los años de forzada mudez impuesta por la dictadura godoyesca sería la floración casi subitánea de un notable elenco de periódicos de cualificado valor, favorables, en su conjunto, a un cambio más o menos gradual pero irreversible del estado de la nación. El argumento esgrimido a veces para invalidar el peso de tal clima en una España incapaz, por el lastre abrumador de su analfabetismo, de crear una atmósfera semejante, no resulta muy convincente, ya que en etapas posteriores, sin cambios significativos en sus niveles culturales, esa misma opinión no será cuestionada, pese a su carácter cuantitativamente minoritario. Como tampoco se mostrará muy exacta la descalificación del influjo real poseído, en la postrera fase de la Junta y ulteriormente, por unos periódicos —en especial, los gaditanos—, sin duda, al servicio exclusivo de intereses restringidos, pero no por ello carentes de influencia en los círculos de poder a la hora de tomar decisiones trascendentes. Observada predominantemente a través de una óptica jurídica y, en menor grado, política, la génesis del proceso constituyente que abocaría, en septiembre de 1810, al comienzo de las sesiones de las Cortes gaditanas, debiera tal vez entenderse, de manera no menos destacada, desde un enfoque mediático que insistiera al mismo tiempo en sus condicionantes geográficos y sociales.

Fue, en efecto, la opinión pública de las tres ciudades en que transcurriera la existencia compulsiva de la Junta Central, elemento esencial, si no determinante, del itinerario de la convocatoria de Cortes desde su arranque hasta su desembocadura. Cegado ese ángulo de observación, el análisis del proceso prescindirá de una de sus causas fundamentales, según lo corrobora la historia del periódico de mayor impacto en las minorías del triángulo capitalino —Madrid, Sevilla y Cádiz— en que se alumbró y desarrolló el fenómeno comentado, configurador indubitablemente de la España posterior. Surgido en la capital de la nación al amparo de las esferas más avanzadas de la Central, el *Semanario Patriótico*, creado y dirigido por Quintana en su etapa madrileña —número inicial: 1 de septiembre; número XIV: 1 de diciembre de 1808— y redactado por el célebre geógrafo balear Isidoro Antillón, José María Blanco White y Alberto Lista, en su andadura sevillana —núm. XV: 4 de mayo de 1809; núm. XXXII: 31 de agosto 1809—, y otra vez por Quintana —de modo esporádico tan sólo—, Juan Álvarez Guerra y Antillón en la gaditana —22 de noviembre de 1810; 25 de marzo 1812—, se convirtió desde el primer momento en el icono de unas corrientes prestas a patrimonializar la innovación y el progreso. Surgía con ello una de las líneas de fuerza de la España contemporánea.

Desde las bien escritas columnas del *Semanario Patriótico* se alzó la bandera de un futuro del país en clave constituyente, recogiendo más que construyendo el sentir mayoritario de la opinión pública. En las páginas del influyente hebdomadario de los jueves —luego se convertiría en diario— se manifestaba la postura de las élites intelectuales, que querían ejercer así de guía e instrumento del deseo generalizado entre aquellos de sus compatriotas anhelosos por convertirse en ciudadanos en la nueva etapa histórica que, conjuntamente, aspiraban abrir⁴⁴. Pues era ésta, en verdad, la temática omnipresente en el invierno y primavera de 1809 en la inabarcable publicística del momento, sólo sobrepasada en algunas ocasiones por la militar. Aunque su *crescendo* se alcanzaría en el otoño, el regreso de Napoleón a Francia para preparar la campaña austriaca y el relativo estancamiento de las operaciones del lado de sus tropas tras la ocupación de Zaragoza y los triunfos de Ciudad Real y Medellín, permitieron una relativa tregua en la prioridad de los acontecimientos bélicos, aprovechada por la opinión para reactivar las discusiones en la prensa, folletos y escritos diversos, en punto a la convocatoria de Cortes; asunto nunca abandonado por la comisión pertinente de la Junta, pero guadianizado en las fases de urgencias castrenses.

A mediados de abril, por iniciativa propia o como simple pantalla de un Quintana, que, fiel a sus hábitos, prefería mantenerse entre bastidores, Calvo de Rozas presentó en el seno de la Central una proposición para la inmediata apertura de unas Cortes que tuviesen como objetivo prioritario la elaboración de un texto constitucional en el que se recogieran el espíritu y las mutaciones político-sociales ocurridas en el país desde la fecha genesiaca del dos de mayo. La formulación de un

44 "¿Qué sería de la sociedad sin los papeles públicos! Aquí tengo yo el *Semanario Patriótico* [...] que es el mejor papel que hasta ahora se ha escrito y contiene cosas muy lindas, y en todo lo que dice no parece sino que habla por boca de Aristóteles y Platón. [...] Yo me quito el garbanzo de la boca para ahorrar los veinte reales que me cuesta cada trimestre; ¿y cómo no hacerlo, si ese manjar del espíritu es tan necesario a la vida como el alimento del cuerpo? [...] Como todos dieran en leerlo con tanto fervor como yo, pronto se remediarían los males de la nación. Y no hay que darle vueltas, señores. Lo que éste dice es el Evangelio." B. PÉREZ GALDÓS, *Napoleón en Chamartín. Episodios Nacionales, Obras Completas*, Madrid 1963, I, pp. 567-568. Cf. P. GÓMEZ APARICIO, *Historia del Periodismo español*, Madrid 1968, I, pp. 272-275. "Un periódico semanal de política, o hablando propiamente, de noticias, y con editoriales de profundo y actual sentido político, era, sencillamente, algo incomprensible en la España de 1808, a tenor de lo que entonces publicaba el *Mercurio* o la *Gaceta*. La materia que, a partir de aquel momento, encandiló a la 'gente ilustrada', esto es, la de 'qué Gobierno habría de establecerse', para decirlo también en palabras de Alcalá Galiano, halló desde luego en el *Semanario* justo la publicación que faltaba. Y eso en el momento en que de hecho, aunque 'por plazo breve', quedó establecida la libertad de imprenta. Y, por supuesto, que para quienes a partir de entonces se decidieron por la causa liberal —en lo que era el principio del liberalismo—, el *Semanario* no fue sino su Evangelio." M. MORENO ALONSO, *La forja del liberalismo en España...*, p. 153; el autor ya había abordado la cuestión en "El '*Semanario Patriótico*' y los orígenes del liberalismo en España", *Anuario del Departamento de Historia*, III (1991), pp. 167-182. Vid., por último, lo que el propio Quintana habla del semanario —"cuyo prodigioso despacho y aceptación singular son bien sabidos de todos"— en su célebre memorial de 1818 conocido habitualmente como *Memoria del Cádiz de las Cortes*, Cádiz, edición de F. Durán López 1996, pp. 85-86, quien con trata con extensión, agudeza y ostensible parcialidad sobre el importante periódico en su notable biografía sobre uno de sus fautores: *José María Blanco White o la conciencia errante*, Sevilla 2005, pp. 124 y ss.

sistema de gobierno en los antípodas del Despotismo Ilustrado y el absolutismo y una extensa panoplia de derechos civiles modulaban su moción⁴⁵.

Admitida sin dilación, la propuesta del comerciante madrileño y vocal por Aragón se sometió al estudio de una comisión, en la quedó desechada por la contundente oposición de Jovellanos, defensor a ultranza de la existencia de una Constitución histórica, cuyas premisas esenciales, llegado el caso, sólo deberían actualizarse o repriminarse, sin introducción alguna de teorías o principios novedosos que atendiesen a la promulgación de una Constitución basada en un nuevo pacto social⁴⁶. Pese a su revés en fijar como meta del futuro Parlamento la redacción de una Carta Magna o Ley de Leyes, Calvo de Rozas y los integrantes del cualificado y activo sector del que fuera portavoz ante sus colegas de la Central, consiguieron poner en vía dinámica e impulsar de forma ya incontenible el debate sobre la necesidad inaplazable de la reunión de Cortes. Así, el célebre decreto de 22 de mayo ordenaba su convocatoria durante el siguiente año o antes incluso si las circunstancias lo ocasionaban, al tiempo que establecía al objeto la formación de una Comisión, presidida por el arzobispo de Laodicea e integrada por cinco miembros. A instancias de Jovellanos, su figura central, para ayudar a aquélla en una labor que se preveía compleja, se contemplaba igualmente la creación de siete Juntas auxiliares, en las que se integrarían, también por su propuesta, personajes del extenso *entourage* sevillano de Quintana, como Agustín de Argüelles, Juan Nicasio Gallego, Antonio Porcel, Joaquín Lorenzo Villanueva, Guillermo Hualde, etc.⁴⁷. Curas, muchos curas, como siempre en todos los caminos de la España contemporánea...

45 “Todo ello —escribe R. GONZALVO MOURELO, autor de una tesis doctoral sobre la cuestión defendida en la Universidad de Zaragoza el 13 de enero de 1984—, excepto la formación de una nueva Constitución, estaba ya en la propuesta de Jovellanos formulada el 7 de octubre del año anterior; ahora aparecía el tema de la convocatoria de Cortes con un sentido distinto: el fundamento sobre el que Calvo de Rozas basaba su moción ya no estaba en los principios del derecho público español, sino en razones ocasionales de conveniencia para la Junta, negando, desde luego sin argumentos, implícitamente la validez de las Leyes Fundamentales vigentes desde el momento en que se pedía hacer una nueva Constitución [...] Aquella proposición de Calvo, aunque desagradable para muchos, halló bastante apoyo en la mayoría de los vocales para que fuese admitida a examen, con la circunspección que la gravedad requería.” “Calvo de Rozas. La gestación de las Cortes de Cádiz”, *Aportes*, 5 (1987), p. 54.

46 Vid. F. SUÁREZ, “La etapa preconstitucional ...”, pp. 180-181.

47 “Ya antes de la reunión de las Cortes de Cádiz los representantes de la tradición en el clero, la nobleza y la administración hubieron de darse cuenta de esta tremenda situación: los más eminentes entre los jóvenes intelectuales, los Quintana, Queipo de Llano y Alcalá Galiano, los Lista, Blanco y Nicasio Gallego, los Argüelles, Martínez de la Rosa y Canga Argüelles, estaban formados por el adversario, querían organizar España según las normas revolucionarias o napoleónicas, en vez de adherirse a una restauración.” H. JURTSCHKE, *Origen doctrinal y génesis del romanticismo español*, Madrid 1954, p. 8. Acerca de las relaciones de Jovellanos con los integrantes de la “Junta Chica” llamada así, nos dirá uno de sus componentes, Blanco White, por el “influjo de opinión que a favor de las buenas ideas esperaba tener en la grande”. Vid. V. LLORÉNS, *Literatura, historia, política*, Madrid 1967, pp. 89-119, un tanto hostil a la última posición política del prohombre asturiano, a la manera que también lo fuese su propio y admirado escritor sevilla-

A partir de ese momento, el paisaje de la política española experimentó una transformación radical, adquiriendo verdaderamente carta de naturaleza los usos y maneras, los comportamientos y actitudes de una nueva cultura en la visión y tratamiento de los asuntos públicos. No obstante el reaccionarismo del que le acusaban ahora Quintana y sus amigos, el prohombre gijonés, que antepuso siempre los intereses generales a filias y antipatías, se percató con exactitud del fenómeno representado por la existencia de este equipo de intelectuales y políticos, llegando incluso a intuir la trascendencia que en el inmediato futuro tendría el protagonismo de minorías audaces y concienciadas. En los cafés y reboticas así como en las instancias gobernantes de la Sevilla de la segunda mitad de 1809, en tanto que la España fernandina era recorrida por un elán de entusiasmo casi utópico después de la batalla de Talavera, que se trocaría en un mar de pesimismo tras la de Ocaña, se libró un fuerte pulso entre los partidarios de dos visiones antagónicas del país: la reformista, defendida por hombres viejos o fronterizos con la ancianidad, y la innovadora, propugnada por otros en el ecuador de sus vidas, cuyo adversario a batir era el personaje todavía de mayor caudal de prestigio y autoridad moral para el conjunto del país: Jovellanos.

Las controversias y enfrentamientos que acompañaron el nacimiento de la Central enmarcarían igualmente su trabajo de mayor proyección social. Múltiples horas consumieron los integrantes —Rodrigo Riquelme, presidente (hombre doctrinalmente controvertido, más ahora que entonces), Manuel de Lardizábal, el conde del Pinar, José Pablo Valiente, Antonio Ranz Romanillos, Alejandro Dolarea, José Blanco y Agustín de Argüelles, secretario— de la Junta de Legislación —creada en septiembre como la más

no. Corresponde el mérito de haber detectado este relevante papel, en tiempos en que la figura del “intelectual orgánico” gozaba de amplio crédito y popularidad en los ambientes culturales de mayor penetración mediática, a la destacada historiadora gallega M. E. MARTÍNEZ-QUINTEIRO, Cfr. especialmente, *Los grupos liberales antes de las Cortes de Cádiz*, Madrid 1977. También la lectura de la *Memoria de Cádiz...* del propio Quintana es muy esclarecedora respecto de la mutua estima que se profesaron Jovellanos y él, p. 88. Por último, con relación al papel de la célebre Junta Chica ha escrito un destacado y pugnaz historiador de la literatura lo siguiente: “La Junta Chica, en la que enseguida se integró Blanco, congregaba a los oficiales subalternos de las secciones y comités de la Junta Central, junto a escritores y amigos sin empleo definido. Todos andaban en la treintena o la cuarentena, frente a los ancianos que, cubiertos de honores en el Antiguo Régimen, habían sido enviados como vocales a la Central por las juntas territoriales. Dijo Jovellanos en una carta a Lord Holland que esos mozos propendían a las ideas democráticas —así las llama— y en verdad, aunque eran una tertulia informal, actuaron como un grupo de presión sobre sus jefes [...] El entramado de seducciones, intrigas y rivalidades (*sic*) iba de la Junta Central a la Junta Chica en varias direcciones, no es fácil de simplificar. Tampoco es lícito sobrevalorar el influjo de estos jóvenes liberales: es un hecho que presionaban cuanto podían y que hasta cierto punto se coordinaban para hacerlo, pero la Central sólo dio pasos parciales y contradictorios en el sentido que los liberales pedían. Incluso si, como suelen hacer los historiadores antiliberales, se atribuye a una conjura casi masónica de estos mozos enardecidos cada acto progresista de la Junta, habría que concluir que globalmente fracasaron, al menos en Sevilla. Otra cosa es lo que ocurrió un año más tarde en Cádiz, donde asumirían la primera línea del poder y tendrían la oportunidad histórica para la que se venían adiestrando: la de pasar de las palabras a los hechos.” F. DURÁN LÓPEZ, *José María Blanco...*, p. 125.

importante entre las que auxiliarían a la Comisión de Cortes— así como los de ésta, para alcanzar un mínimo de coincidencia en torno al extremo esencial del modo en que habrían de realizarse: representación por estamentos a la usanza tradicional, conforme proponía el llamado partido aristocrático, o por convocatoria única y universal, de acuerdo con los efectivos demográficos del país, según deseaban los sectores que ya comenzaban a autodenominarse “liberales”, frente a sus contrarios los “serviles”. Cargado de contenido simbólico y real, el asunto rebasaba la esfera procedimental para incidir en el corazón mismo de la polémica de fondo entonces entablada como paso previo a las finalidades específicas del futuro Parlamento: Cámara única, según el modelo de la Revolución Francesa, o Cortes tricamerales, a la manera de la costumbre nacional, que, máxima concesión de los “jovellanistas”, podían ser sólo bicamerales, dado lo excepcional de la coyuntura, constituida una de las Cámaras por los miembros de los estamentos privilegiados, nobleza y clero. La apelación hecha —30 de junio— a las instituciones y corporaciones —Universidades, Cabildos municipales y eclesiásticos, Chancillerías, Audiencias, Juntas Superiores (no todas, sin embargo)— de mayor ascendiente, así como a sus jerarquías —autoridades de Castilla, Aragón y Canarias, preladados— a través de la famosa “consulta al país” no daría en este extremo resultados concluyentes⁴⁸. Ni en cuanto al *tempo* ni respecto a la agenda del futuro Parlamento los interrogados se pronunciaban con cierta uniformidad, más allá de un generalizado deseo de reformas, bien definidas y concretas, sin embargo, en punto a los temas eclesiásticos, fruto sin duda de la larga reflexión sobre la Iglesia y sus ministros llevada a cabo por gran parte del clero ilustrado, en particular, del jansenizante. Tiempo largo o corto respecto de la convocatoria de Cortes, para algunos; Regencia y gobierno consolidado, para otros, delimitaban los grandes contornos de las respuestas; pudiéndose trazar la línea unificadora más importante en torno, como se acaba de observar, a un programa reformista enérgico, tal y como había aspirado la misma Central, quedándose de sólo a mitad de camino, tal vez por las hamletianas dudas acerca del origen y límites de sus poderes. Así, en una Junta como la de Legislación, en la que acabaría imponiéndose la orientación vanguardista en el proceso de convocatoria de Cortes, los que recibiera en el momento de su instalación fueron ampliamente rebasados por la iniciativa de sus componentes más audaces. Aunque sin incidencia inmediata en el íter de la “convocación, la lectura de las respuestas a la *Consulta al país* y

48 Remitimos a los materiales de la compilación de fuentes editada por F. SUÁREZ, *Cortes de Cádiz. Informes oficiales sobre Cortes. 1, Baleares. 2, Valencia y Aragón. 3, Andalucía y Extremadura*, Pamplona 1967, 1968 y 1974.

la de la legislación histórica —encargada ésta a Ranz Romanillos— sirvieron de pretexto a sus miembros más influyentes para acumular una vasta documentación y redactar unos textos en los que, cara al futuro, quedaba arquitrabado todo un cuerpo de doctrina en relación a una Carta Magna, fundamentada estrictamente en la soberanía nacional, con separación de poderes y libertades públicas —en uno de los escritos recibidos por la Junta de Legislación se solicitaría la implantación de la Constitución sueca...—⁴⁹.

Torpezas y episodios negativos —cuyo censo abultaron incuestionablemente sus críticos— no deben conducir, empero, a la descalificación de los logros de la Junta Central, que, insistiremos, no fueron desdeñables. Más secular en casi todo —hasta en su composición...: sólo cinco canónigos y un obispo— respecto a las instituciones de la época, tiñó de cierto clericalismo dos de sus disposiciones más comentadas: una por la que se abrogaba el decreto de Godoy que permitía la enajenación de bienes de manos muertas, y otro por el que se autorizaba el regreso de los miembros de la expatriada Compañía de Jesús como sacerdotes diocesanos. Los numerosos reglamentos que dictara para reorganizar el desmañado y caótico aparato institucional, algunos de los cuales han sido ya mencionados y otros no, como el que definía, a la baja, por supuesto, las atribuciones de las, por lo común, retardatarias Juntas Provinciales, llamadas en lo sucesivo —1 de enero de 1809— Juntas Superiores Provinciales de Observación y Defensa, deben también en conjunto figurar en su haber, conformado más por un admirable espíritu de resistencia e intento de creación de un nuevo modelo de convivencia que por medidas concretas.

Pero justamente por ello, por debatirse constantemente entre dudas y aporías, a la búsqueda de acuerdos lo más amplios posible, cabe aplicarla a su política de un permanente fracasado consenso, la frase de un primate de su odiada Revolución Francesa, Danton, “Los que hacen las revoluciones a medias cavan su propia tumba”. El mis-

49 A cuarenta años de distancia quizá siga siendo el trabajo más completo sobre tan importante cuestión el debido a M^a I. ARRIAZU, “La consulta de la Junta Central al país sobre Cortes”, en *Estudios sobre Cortes de Cádiz*, Pamplona 1967, pp. 19-117, que tributa el condigno aplauso al estudio pionero de F. JIMÉNEZ DE GREGORIO, “La Convocación a Cortes Constituyentes en 1810. Estado de la opinión española en punto a la reforma constitucional”, en *Estudios de Historia Moderna*, Barcelona 1955, V, pp. 223-347. Nada ejemplificará mejor la necesidad de nuevas catas en el tema que el juicio de un conspicuo publicista, muy inclinado a las lecturas históricas y cuyos ensayos gozasen de notable influjo en los decenios finales de la centuria precedente: “Se trabajó con la información obtenida tras una consulta al país —propuesta y organizada también por Jovellanos— de la que se recibió amplia respuesta. El trabajo se realizó de forma relativamente sosegada en Cádiz (sic: tanto la Comisión como la Junta de Legislación habían ya desaparecido...), en un ambiente claramente liberal por el predominio de los elementos progresistas sobre los representantes del clero y de la nobleza”. R. TAMAMES, *Una idea de España. Ayer, hoy y mañana*, Barcelona 1987, p. 55.

mo gobierno que dictara los decretos ya mencionados respecto de las manos muertas eclesiásticas y los jesuitas, revocaría el último y promulgaría otro —12 de abril de 1809— en que se condenaban como reos presuntos de alta traición a los obispos sospechosos de connivencia con los josefinos. Y el poder que tanto se esforzara por abrir las compuertas de la dictadura poniendo los cimientos de un verdadero estado de opinión, no encontró otra solución para salir de una situación ciertamente hartamente comprometida que la de crear un Tribunal de Seguridad Pública, encargado de perseguir y castigar los delitos de traición, bien que su actividad estuviera atemperada, al more hispánico, por la contradicción y la desmaña, pese al reaccionarismo de su titular, el temido Marcos de Oviedo. Mas con todo, antes que en *dossiers* y medidas, la obra de un gobierno ha de basarse y juzgarse desde una política; y ésta fue lo verdaderamente positivo en el legado de la Junta Central, al haber explorado algunos de los principales caminos de un sistema de gobierno al nivel de los tiempos, condigno de los inmensos sacrificios de la nación por su libertad e independencia.

Hostigada amén de por muchos individuos e instituciones por dos enemigos mortales, el tiempo y la guerra, la Junta sucumbió a manos de entrambos. Por dos veces, los sucesos bélicos de dos fatídicos noviembre —Somosierra y Ocaña— le obligaron a abandonar sus residencias de Aranjuez y Sevilla. En la última ocasión, sólo quedaba ya como puerto de refugio Cádiz... y luego América, una América en la que los volcanes de la ruptura se encontraban ya a un grado de su erupción, en parte, por su desacertada política, carente de reflejos y firme voluntad de hermanamiento. No obstante lo cual, sus habitantes y los de la Península eran llamados por la Central el 28 de octubre —antes, por consiguiente, del desastre militar acaecido en los llanos de La Mancha— a participar en unas Cortes que, convocadas el 1 de enero de 1810, se reunirían el 1 de marzo siguiente, conforme al modelo estamental o por brazos⁵⁰.

Con todo, la elección de los representantes americanos así como otros puntos concernientes al proceso electoral y la posterior reunión de Cortes serían objeto de un tratamiento más completo en el último o penúltimo —según se anteponga o no el promulgado para la designación de la Regencia que habría de sustituirla— de los decretos dados por la Central —29 de enero, Isla de León— antes de su desaparición, náufraga

⁵⁰ Vid. el preciso relato de quien fuera uno de los máximos conocedores del tema, F. SUÁREZ, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid 1983, pp. 20-3.

un tanto indecorosa de la tormenta desatada por la irrupción de las tropas del mariscal Soult por todas “las Andalucías”. Pues, efectivamente, pese a haber sido anunciada con anterioridad —día 13 de enero—, pero sin fecha, su salida de Sevilla —23 de enero—, de noche y subrepticamente, no apagados todavía los ecos del rocambolesco complot contra ella, urdido horas antes por el incombustible conde de Montijo y Francisco Palafox junto con sus adlátares, careció de la compostura exigida al que había sido, en verdad, con sus luces y sombras, el primer gobierno de la España del siglo XIX⁵¹. Representación estamental y bicameralismo constituían los ejes vertebradores del antedicho documento, que tampoco se salvaría de la maldición que parecía acompañar a todos los actos del poder ahora fenecido. Su obsesión por el consenso o su genético hibridismo llevaron a sus 21 firmantes a entreverar más que a integrar *nova et vetera*, tradición nacional e imitación foránea —parlamentarismo anglosajón—, complicando más que aclarando el camino y la naturaleza del futuro Parlamento, cuyas leyes tendrían que ser acordadas y sancionadas obligatoriamente por sus dos Cámaras. Tal mixtura o compromiso —sobre todo, a la hora de la votación, a la que se negaba su valor individual— se atribuiría posteriormente a la propia evolución de su principal inspirador, Jovellanos, que ciertos autores actuales llevan incluso a los límites del doceañismo radical...⁵².

De modo muy significativo, la primera disposición adoptada por su heredera la Regencia instituida solemnemente en la Isla de León, el 31 de enero y constituida por el prelado ourensano Pedro de Quevedo y Quintano —que ostentaría la presidencia, vacante hasta su llegada a Cádiz en mayo siguiente—, Francisco Saavedra, los generales Castaños y Escaño y el jurista mejicano Manuel de Lardizábal y Uribe, quien reempla-

51 “Dueños los franceses del puerto del Rey, y apoderados de los primeros pueblos de Andalucía, temeroso Jovellanos de que ocupasen aquella metrópoli, contribuyó con tiempo y actividad a evitar el desorden que pudiera acontecer en la precipitada traslación de la Junta central a la Isla de León. Adelantáronse a ella muchos vocales, pero don Gaspar permaneció en Sevilla despachando los asuntos que ocurrían en aquella confusión hasta que la cercana invasión le obligó a salir el 24 de enero en un barco para Sanlúcar de Barrameda, perdiendo la pobre librería que había podido juntar allí. Corre inmediatamente a la Isla, donde sin descansar trabaja y se desvela para reunir la Junta. Logrado este triunfo emprende con la mayor actividad la organización nombramiento e instalación de la primera Regencia del reino, que también se consigue; y, por último, que la Junta central deposite en sus manos el día 31 de enero de 1810 la autoridad que había tenido hasta entonces, jurándola fidelidad y obediencia”. J. A. CEÁN BERMÚDEZ, *Memorias para la vida del Excmo Señor D. Gaspar Melchor de Jovellanos y noticias analíticas de sus obras*, Madrid en la Imprenta que fue de Fuentenebro 1814, pp. 102-3. “Por lo tanto, fue preciso huir frente a la avalancha francesa —escribe uno de los últimos biógrafos del prócer gijonés al describir sus postreras horas sevillanas—; y huir en las peores condiciones, con alteraciones populares y bajo la sombra de la deshonra”. M. FERNÁNDEZ ALVÁREZ, *Jovellanos*, Madrid 1988, p. 192.

52 Para calibrar con cierta exactitud este último rumbo de la navegación política y doctrinal del gran asturiano ha de acudirse forzosamente a la lectura de las *Cartas de Jovellanos y lord Vasall sobre la guerra de la Independencia, 1808-1811*, dadas a la luz por J. SOMOZA GARCÍA-SALA, Madrid 1911, vol II., glosadas en parte con suma perspicacia por M. MORENO ALONSO, *La forja del...*, pp. 226-38.

zó al también americano Esteban Fernández de León, que manifestó su negativa, respecto al inacabable proceso de Cortes fue, el 14 de febrero, relativa a dar a conocer a los americanos el “verdadero estado de España, para obviar el fatal efecto de las primeras voces exageradas que era natural se divulgasen en aquellos dominios de resultados de la invasión de Andalucía y de la catástrofe de la Central”, y a convocarles con insistencia a las próximas Cortes. Empero, en el serpenteante itinerario de la futura asamblea, de nuevo se abriría un inexplicable paréntesis tras el mencionado decreto hasta que el 13 de junio otro también de pintoresco destino —por cuanto es hartos seguro que no llegara al público— urgía la activación de los trabajos electorales por todo el territorio nacional y ultramarino. Pero nueva y enésima, aunque no última sorpresa: no serían un escurridizo Consejo de Regencia o el apático Consejo de Estado ni menos aún el completamente desnortado Consejo Supremo de España e Indias o Consejo Reunido —creado por la Central el 25 de junio de 1809 con los miembros de los ya desaparecidos de Castilla, Indias, Órdenes y Hacienda— los dinamizadores del tema, sino nuevos nombres del círculo de Quintana los que lo hicieran entrar en su recta final.

Cádiz, su ambiente y sus fuerzas vivas habían para entonces también irrumpido, y poderosamente, en el escenario. Con viento favorable —atmósfera ciudadana, dinero, prensa, embajada inglesa, ¿poderes ocultos?...—, el *staff* mencionado creyó llegado el momento de jugar la última de sus cartas. Mediante un golpe de efecto, el conde de Toreno, futuro adalid del partido *liberal*, según su propia denominación y el canónigo conquense Guillermo Hualde, abanderado en el inmediato porvenir del *servil*, en nombre de los diputados de las Juntas provinciales presentes en la ciudad de Hércules, solicitaron de la Regencia —17 de junio— la inmediata celebración de unas Cortes Extraordinarias, calificativo alusivo a su origen, no eran convocadas por el monarca, y contexto; moción respaldada el 18 en términos calurosos y persuasivos —promesas crematísticas al canto para sufragar la próxima campaña militar— por los vocales de la propia Junta de Cádiz, que empujaron en la misma dirección... Resultado: el mismo día se ordenaba por la Regencia el comienzo del “augusto Congreso en todo el mes de agosto”.

Las elecciones correspondientes se efectuarían por medio de sufragio indirecto o de segundo grado. El pueblo, distribuido en parroquias, votaría a sus compromisarios, los que, reunidos en la capital de provincia, elegirían a los diputados. Cada una de las 33

ciudades con voto en Cortes y todas las Juntas provinciales tenían derecho a designar un representante y los restantes serían elegidos uno por cada 50.000 habitantes o fracción en los territorios no ocupados⁵³. Después de no pocas discusiones y del voto en contra del Consejo de Estado acerca de la legalidad del procedimiento, los regentes comprendieron que la futura asamblea carecería de legitimidad sin la presencia de los españoles de “los dos hemisferios”, y admitió definitivamente la propuesta de incluir a los del Nuevo Continente a través de unas elecciones provisionales realizadas en Cádiz, a la espera de la recepción en ella de los electos en los territorios ultramarinos. Así, sus habitantes, de América y Filipinas, tendrían igualmente representación en el “Augusto Congreso” —de los 26 fijados en la convocatoria de 1 de enero se pasaría a 29—, habida cuenta de la presencia ya en Cádiz del diputado por Puerto Rico, Ramón Power, venido a formar parte de la Central, pero al que la Regencia convirtiera en primer diputado de Ultramar. Mas hasta su llegada a la Península ocuparían sus escaños diputados suplentes, elegidos, como acaba de recordarse, entre los varones americanos residentes en Cádiz y en la Isla de León —177 electores, de ellos, 14 europeos avecindados en América y Filipinas—; al paso que los suplentes de los de las provincias españolas en poder de los franceses se escogerían entre sus coterráneos establecidos en estas dos mismas poblaciones. De esta forma, si bien transitoriamente devaluada, la representatividad de las Cortes estaría fuera de duda. La renuente Regencia asumía el coste político que sus demoras y las de su predecesora, la Central, habían supuesto para la regulación de un proceso en cuyo tramo final se acumulaban las precipitaciones e improvisaciones⁵⁴.

Pero el diablo debía empeñarse en añascar todavía un poco más su ya muy asendereada andadura. Cuando los cinco regentes se dieron por enterados —3 de julio— del contenido del decreto de la agonizante Central de 29 de enero, misteriosamente desaparecido en las covachuelas oficiales antes de su circulación y, por tanto, escamoteado a su conocimiento hasta pasado un largo semestre, nuevas dudas les asaltaron acerca del procedimiento de convocatoria, por brazos o universal. Pese a lo cual, una vez

53 Vid. P. CHÁVARRI SIDERA, *Las elecciones de diputados a las Cortes Generales y extraordinarias (1810-1813)*, Madrid 1988; etiam F. CARANTOÑA ÁLVAREZ, “El camino de la libertad: la elección de los diputados en las Cortes de Cádiz”, en J. A. Armillas (coord.), *La Guerra de la Independencia. Estudios...* I, pp. 579-600.

54 Un poco a redropelo, la autora de un meticuloso artículo reconoce el ímprobo esfuerzo hecho por la Regencia para completar y perfeccionar el censo de adultos americanos afincados en Andalucía, realizado —también con encomiable buena voluntad y afán perfeccionista— a mediados y finales de diciembre de 1809 por la Junta Central: M.-L. RIEU MILLÁN, “La supleance des députés d’outremer aux Cortes de Cádiz, une laborieuse preparation”, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, XVII (1981), pp. 263-89.

más, por vía indirecta en esta ocasión, la cuestión americana sirvió para desatracar el tema del punto muerto al que parecía volver nuevamente. En perfecta coordinación con la segunda moción del conde de Toreno y de Hualde urgiendo a la Regencia la designación de una fecha concreta y perentoria para el inicio de las sesiones del Congreso, la Junta de Cádiz, acicateada por la declaración de independencia caraqueña —cuya noticia transmitió a los regentes...—, les instaba el 6 de julio a no demorar un instante la inauguración de las Cortes como único medio ya factible para la salvación del país. Receloso e inhibido, a menudo —tira y afloja entre un prelado y un general, en que acabaría por imponerse Castaños, dispuesto a hacer de la necesidad virtud—, nunca sin criterio firme y siempre zarandeado, el Consejo de Regencia, después de una última consulta al iniciarse agosto al Consejo de Estado y al Consejo Reunido acerca del nudo gordiano del tema, es decir, el modo de celebración de las Cortes, se avino definitivamente con su sorpresivo parecer —en contradicción con sus posiciones precedentes— de una convocatoria general, sin distinción de brazos. Bien que todavía quedaban cabos sueltos en punto a la titularidad y suplencia de los diputados, sobre todo, de los americanos, e hilos pendientes en otros extremos concernientes al examen de los poderes de los parlamentarios así como al funcionamiento mismo de la asamblea en aspectos esenciales, el proceso avistó ya puerto.

Antes de que entrase definitivamente en él, la cuestión americana sería objeto de especiales cuidados por el decreto de 8 de setiembre, que regulaba la elección de los diputados suplentes. En un Cádiz atravesado ya de “voces vagas” sobre los primeros brotes independentistas surgidos en la América del Sur —Venezuela y Río de la Plata— y en ansiosa espera de la llegada de los diputados criollos convocados por la Instrucción de la primera Regencia de 14 de febrero, según se vio, la elección —tan contestada luego en ambas orillas del Atlántico por ausencia de verdadera representatividad— de sus suplentes se quiso realizar con todas las garantías legales que eran dables en un marco muy magmático y confuso. Correspondiendo los virreinos de Méjico, Perú, Santa Fe, Buenos Aires, siete, cinco y tres representantes —los dos últimos—, respectivamente, Filipinas, Guatemala, Chile, Cuba y Venezuela, dos, y uno Puerto Rico y Santo Domingo, un reputado miembro del antiguo Consejo de Indias, el ya mencionado J. P. Valiente, fue el encargado por la Regencia para supervisar todo el complicado proceso. Mientras que, como era previsible, los compromisarios por los grandes virreinos ascendía a una cifra estimable —32 para Perú y 31 para Méjico—, los de las pequeñas Antillas eran so-

lamente dos y uno el de las Filipinas, sumándose por ello a la junta electoral de los de Cuba en el caso de Santo Domingo y el de Filipinas a la de Méjico; y así en otros casos: Venezuela y Nueva Granada, Chile y Buenos Aires. Las anomalías —más bien, diferencias muy explicables en el contexto referido— con relación a las elecciones de la metrópoli, en la que los siete compromisarios de cada Junta electoral elegían tres nombres, para que a su vez, a través de sorteo, saliera el diputado, las americanas únicamente escogieron dos nombres para dicho sorteo, sin necesidad de que el diputado así nombrado fuera natural del territorio en cuestión, como se prescribía para los peninsulares, sino meramente habitante de él. Estos y otros avatares y singularidades no impidieron, sin embargo, que, en conjunto, la elección de los diputados suplentes de América y Oceanía se efectuase en el gaditano convento de los Descalzos, con arreglo a la legalidad escrupulosa que había distinguido por espacio de tres siglos la “gobernación de las Indias” por la burocracia estatal. Aun así, conforme quedó apuntado poco ha, las protestas lloverían, debido en parte a la “politización” de que, posteriormente, fuese objeto todo lo concerniente a la representación americana, de un papel y una influencia en el curso del proceso constituyente gaditano como nadie sospechara con anterioridad⁵⁵.

Dentro de su gran dificultad y de la actitud siempre recelosa de la Administración y la sociedad metropolitanas respecto a la mayoría de edad política y la toma de conciencia de sus intereses “regnícolas” por parte de los denominados ya españoles americanos, la tramitación del referido proceso electoral semejaba autorizar alguna firme esperanza en que el inminente Congreso sirviera no sólo para resolver los males de los habitantes de la Península y sus dos Archipiélagos, sino también, a la vista del ejemplo norteamericano, para que sus elites ofreciesen un alto ejemplo de generosidad e inteligencia política, dando lugar a una integración novedosa y hasta revolucionaria de los territorios de la vieja Monarquía. No fue así; figurando entre los mayores fiascos de la gran empresa llevada a cabo por las Cortes de Cádiz la cecidad ante la crónica de una emancipación anunciada, que bien —o, muy bien— hubiera podido tener otro curso si distinta hubiere sido su respuesta a la ilusión y esperanza depositadas aún al día de

⁵⁵ En las últimas páginas del I volumen del benemérito y venerable *Derecho Parlamentario Español* de M. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ sigue quizás encontrándose al día de la fecha la mejor reconstrucción documental de la fase final del proceso constituyente. Madrid 1992 (reproducción facsímil del original de 1885).

la fecha —1810-1813— en una vasta comunidad de pueblos por gran parte de los estamentos dirigentes ultramarinos.

Con ambas, sin embargo, se adentraban por fin sus representantes y los de la metrópoli en los trabajos parlamentarios en una de las fechas que, con la del 2 de mayo de 1808 y el 19 de marzo de 1812, formarían la tríada conmemorativa más refulgente del calendario de la España contemporánea: 24 de septiembre de 1810⁵⁶.

56 Vid. el libro de inminente aparición de J. M. CUENCA TORIBIO, *Un conflicto decisivo: La Guerra de la Independencia (1808-1814)*, Madrid 2006.

Ana Del Pino Carazo

LETRADA DE LA ASAMBLEA DE MADRID Y PROFESORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PARLAMENTARIOS

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II CONSIDERACIONES PREVIAS: LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ACERCA DEL ARTÍCULO 23.2 DE LA CONSTITUCIÓN Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE SUSPENSIÓN DE DERECHOS PARLAMENTARIOS.
- III CAUSAS DE SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS DEL PARLAMENTARIO. 3.1. La no adquisición de la condición plena de Diputado como causa de suspensión. 3.2. La aplicación de la disciplina parlamentaria. 3.2.1. *Las previsiones del Derecho positivo*. 3.2.2. *Breve referencia al Derecho Comparado*. 3.2.3. *La aplicación del principio de legalidad en materia sancionadora*. 3.2.4. *Procedimiento sancionador*. 3.2.4.1. LAS PREVISIONES DEL DERECHO POSITIVO. 3.2.4.2. SOBRE LA COMPETENCIA DE LOS PRESIDENTES DE COMISIONES PARA IMPONER SANCIONES DISCIPLINARIAS. 3.2.4.3. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONSTITUCIÓN A LA MATERIA SANCIONADORA. 3.3. La existencia de una resolución judicial penal. 3.3.1. *Auto de procesamiento*. 3.3.2. *Sentencia penal*. 3.3.3. *Procedimiento para la suspensión*.
- IV EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN. 4.1. Duración de la suspensión. 4.1.1. *Por no haber adquirido la plena condición de Diputado*. 4.1.2. *Por aplicación de la disciplina parlamentaria*. 4.1.3. *Por existencia de una resolución judicial penal*. 4.1.3.1. AUTO DE PROCESAMIENTO. 4.1.3.2. SENTENCIA PENAL. 4.2. Alcance de la suspensión. 4.3. Extensión de la suspensión a la subvención de los Grupos Parlamentarios.
- V CONCLUSIONES.

I INTRODUCCIÓN

La eficacia de los derechos fundamentales en el Parlamento ha sido frecuentemente un tema olvidado en el tratamiento doctrinal, en buena medida debido al hecho de que el Derecho Parlamentario como disciplina independiente no ha tomado entidad propia hasta tiempos relativamente recientes, permaneciendo hasta entonces como una parte del Derecho Constitucional preocupada más bien por los aspectos orgánicos y funcionales del Parlamento¹.

¹ Baste recordar que en los antiguos planes de estudio de las Facultades de Derecho, el estudio del Parlamento se insertaba en la organización de los poderes del Estado y centrado en el análisis somero de la clásica trilogía de las funciones legislativa, aprobación de los Presupuestos y de control del Ejecutivo.

Esta circunstancia ha creado una suerte de “tierra de nadie”: por una parte, los estudios de Derecho Parlamentario no suelen prestar atención, salvo en lo que se refiere a la teorización del derecho de acceso a los cargos públicos (artículo 23.2 de la Constitución), a los derechos en el ámbito intraparlamentario; por otra, rara vez los análisis doctrinales sobre los derechos fundamentales, con la misma salvedad, dedican atención a su operatividad en el espacio parlamentario

A lo anterior hay que añadir que, como con acierto puso de manifiesto Mohrhoff, “el Derecho parlamentario tiene en muchos aspectos un carácter mixto debido a la materia jurídico-política que constituye su objeto”². Más que cualquier otra rama del derecho, ésta se encuentra a caballo entre lo político y lo jurídico. La referida conexión entre ámbitos diversos impide reducir el Derecho Parlamentario a una dimensión puramente normativa, ya que presenta, asimismo, una dimensión sociológica, en cuanto que el Parlamento es expresión y reflejo de una sociedad pluralista, y, por lo que ahora nos interesa, una dimensión axiológica o valorativa que hace que esta disciplina jurídica sea, sobre todo, como expusiera Longi³ un ambiente, “una atmósfera de libertad” en el Parlamento.

Esta esfera de libertad que inunda el ámbito parlamentario justifica dos características propias del Derecho Parlamentario. De un lado, su extraordinaria flexibilidad y elasticidad propiciada por la cotidiana vida parlamentaria, que impide reducir a los estrechos márgenes de la norma escrita la riqueza de la experiencia parlamentaria, por lo que en este sector del ordenamiento cobra especial sentido la tesis de Jellinek, Shön y Rümelin sobre “el valor normativo de lo fáctico”. De otro, la pervivencia de ciertas prerrogativas surgidas para salvaguardar a la institución parlamentaria de las posibles y nocivas injerencias del Poder Ejecutivo y garantizar la libre actuación de los representantes del pueblo, prerrogativas que, siguiendo a Pérez Serrano⁴, pueden clasificarse en: prerrogativas de índole individual (inmunidad e inviolabilidad), “porque aun correspondiendo en principio a la Cámara, y debiendo servir solamente para su beneficio, redundan en favor de los parlamentarios”; y las de carácter colectivo (autonomía), que “pertenecen a la Asamblea y pretenden garantizar su vida como Cuerpo”.

² La cita ha sido extraída de MARTÍNEZ ELIPE, LEÓN: “Significación del Derecho Parlamentario”, *RCG*, nº 8, 1986, pág. 190.

³ LONGI, VINCENZO: *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1982.

⁴ PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, pág. 771.

Precisamente el poder de autonormación de las Cámaras, constitucionalmente reconocido en el artículo 72.1 de la Norma Fundamental para las Cortes Generales y estatutariamente para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ha estado ligado durante mucho tiempo a la doctrina de origen alemán de los *interna corporis*, cuya consecuencia involuntaria ha sido, en no pocas ocasiones, una “situación comprometida” para los derechos fundamentales, que han quedado descuidados en la regulación parlamentaria, más preocupada de asegurar que la vida parlamentaria se desarrolle por cauces adecuados, sometiendo a límites de racionalidad el libre juego de las fuerzas políticas, que de respetar los derechos fundamentales.

La anterior afirmación no nos debe hacer pensar que el ámbito parlamentario desconoce los derechos fundamentales, produciéndose una vulneración sistemática e impune de los mismos. Lo que queremos poner de manifiesto es la existencia de algunas situaciones de anomalía desde la perspectiva de los derechos fundamentales que se producen en el seno de las Cámaras parlamentarias y que tradicionalmente han sido admitidas, e incluso justificadas, acudiendo a las prerrogativas parlamentarias.

Ante esta situación no han faltado reacciones doctrinales y jurisprudenciales encaminadas a afirmar, lo que por otra parte no deja de ser una obviedad, la vigencia de los derechos fundamentales en el interior de las Cámaras y a posibilitar el control judicial de sus posibles violaciones. Como ejemplo de lo primero baste transcribir las palabras de Torres Muro, quien, al hilo del análisis del control jurisdiccional de los actos parlamentarios y su limitación como consecuencia de la autonomía parlamentaria afirma que “la independencia en un Estado de Derecho no puede significar una “patente de corso” para violar los derechos fundamentales ni la creación de un estado dentro del Estado, en el que la jurisdicción no pueda entrar. Ha de ser siempre entendida dentro del marco del respeto a la ley y al Derecho”⁵. Como muestra de lo segundo, la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que desde las iniciales posiciones negadoras de la posibilidad de interponer recurso de amparo por ser lo recurrido actos internos (ATC 183/1984, de 21 de marzo; STC 90/1985, de 22 de julio y ATC 706/1986, de 17 de septiembre) desembocó progresivamente, mediante el levantamiento del velo de la doctrina de los *interna corporis*, en la exclusión de la citada doctrina de los casos de vulneración de los derechos fundamentales (STC 118/1988,

5 TORRES MURO, IGNACIO: “Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo” en *REDC*, nº 12, 1984, págs. 162-163.

de 20 de junio; 161/1988, de 20 de septiembre; 23/1990, de 15 de febrero y 214/1990, de 20 de diciembre, entre otras). Asimismo, el Supremo Intérprete de la Constitución ha extendido, en ocasiones en exceso, el contenido de algún derecho, específicamente del de acceso a las funciones y cargos públicos, para darle una mayor operatividad en el ámbito intraparlamentario.

No obstante esta reacción, siguen perviviendo algunas regulaciones que provocan anomalías respecto del sistema general de los derechos fundamentales. Como muestra de ello analizaremos la suspensión de la condición de Diputado, pues al hilo de la suspensión del derecho del artículo 23.2 de la Constitución tendremos ocasión de ver cómo no siempre se respetan otros derechos fundamentales. Vaya por delante que por ser la teoría general sobre la suspensión de derechos suficientemente conocida hemos preferido dejar constancia de los múltiples problemas y cuestiones concretas de orden práctico que plantea la suspensión en la esfera parlamentaria.

II CONSIDERACIONES PREVIAS: LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ACERCA DEL ARTÍCULO 23.2 DE LA CONSTITUCIÓN Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE SUSPENSIÓN DE DERECHOS PARLAMENTARIOS

El análisis de la suspensión de derechos parlamentarios requiere analizar varias premisas que se constituyen en punto de partida ineludible; premisas que son el resultado de la construcción que el Tribunal Constitucional ha realizado del “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes” (artículo 23.2 CE). Este precepto, como señala con acierto Jiménez Campo, “no proclama un genérico e inconcebible derecho a acceder a cargos y funciones, sino, más sencillamente, el derecho a que las condiciones de acceso a unos y a otras se definan en términos respetuosos con la igualdad”⁶, siendo esta igualdad realizable a través de la legalidad.

⁶ JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER: “Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios”, en PAU I VALL, FRANCESC (coord): *Parlamento y justicia constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 222.

Empero, el Supremo Intérprete de la Constitución ha procedido a realizar lo que Fossas Espadaler ha denominado “una operación de dilatación del derecho”⁷ por medio de la cual éste ya no se reduce a garantizar la igualdad ante la ley en el acceso, sino que incluye en su objeto otros elementos relativos al sistema electoral y al ejercicio del cargo representativo.

Siguiendo la distinción que acuñara Santi Romano⁸ entre *ius ad officium* y *ius in officium*, el Tribunal ha extendido el contenido del derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Norma Fundamental de lo primero a lo segundo, es decir, que el derecho no se agota en el acceso, sino que se amplía hasta abarcar el ejercicio de la función representativa⁹. Así puede leerse en el FJ 3º de la STC 32/1985, de 6 de marzo:

“El derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros ...”.

La extensión no podía hacerse sino acudiendo a la referencia constitucional a la ley. Con base en la remisión a la ley considera el Tribunal que el derecho que nos ocupa es “un derecho de configuración legal”, lo que constituye el artificio idóneo para admitir que las facultades que los Reglamentos parlamentarios conceden a los Diputados para el ejercicio de su función parlamentaria son parte integrante del derecho fundamental, lo que otorga a los Reglamentos parlamentarios un enorme protagonismo. *Ad litteram* en la STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7, se contiene la idea que está presente en posteriores pronunciamientos del Tribunal (SSTC 205/1990, de 13 de diciembre; 214/1990, de 20 de diciembre, 38/1999, de 22 de marzo; 27/2000, de 31 de enero; 107/2001, de 23 de abril; 203, 2001, de 15 de octubre y 177/2002, de 14 de octubre):

7 FOSSAS ESPADALER, ENRIC: *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 102 y siguientes. A esta ampliación que el Tribunal Constitucional ha realizado se refiere TORRES MURO como “la insospechada riqueza del artículo 23 CE”, en “Los derechos de los parlamentarios”, *RDP*, n° 44, 1988, pág. 261.

8 SANTI ROMANO: *Corso di Diritto Costituzionale*, Padua, 1940, pág. 77.

9 La ampliación del contenido del derecho se inició ya con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero y 10/1983 de 21 de febrero.

“El derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución [...], es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido”.

A la vista de esta afirmación, con razón puede sostenerse, como ha hecho García Roca, que “el artículo 23.2, además de un derecho de participación en la formación de la voluntad del Estado, es también un derecho de autonomía de los parlamentarios frente a diversas agresiones ilegítimas”¹⁰.

En el fragmento reproducido se encuentra, asimismo, la razón que, a nuestro juicio, explica la excesiva amplitud con que el Juez Constitucional ha concebido el derecho del artículo 23.2 de la CE: la pretensión de permitir la fiscalización jurisdiccional de situaciones que pueden producirse en el interior de las Asambleas en el ejercicio de la función representativa que, de no conectarse con un derecho fundamental, quedarían exentos de control judicial¹¹.

La anterior doctrina jurisprudencial expande el contenido del derecho hasta límites insospechados, pues los Reglamentos confieren a los parlamentarios, unas veces explícitamente y otras de manera implícita un gran elenco de facultades que hace difícil la tarea de concreción del contenido del derecho. Consciente de ello y para evitar una excesiva judicialización de la actividad parlamentaria el Tribunal ha intentado poner un cierto freno, sin mucho éxito, a la *vis expansiva* de su doctrina afirmando que “no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el estatuto del parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al

¹⁰ GARCÍA ROCA, JAVIER: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 253.

¹¹ TORRES MURO considera correcta la opción seguida por el Tribunal Constitucional y de extrema importancia la combinación de los artículos 23.2 CE y 42 LOTC para impedir los posibles abusos de los grupos mayoritarios, por lo que, en su opinión, sólo cabe felicitarse; en “Los derechos de los parlamentarios”, *op. cit.*, pág. 270.

núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno” (STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5; en el mismo sentido se pronuncia la STC 38/1999, de 22 de marzo), lo que, dicho sea de paso, cubre prácticamente toda la actividad parlamentaria.

A este problema de la delimitación de los contornos del derecho se añade el riesgo de confusión del plano de la legalidad y el de la constitucionalidad al tener que emplear como parámetro de la constitucionalidad de una medida parlamentaria el enjuiciamiento desde la legalidad reglamentaria o, expresado en otros términos, el peligro de interpretar la Constitución a la luz de las normas reglamentarias y no a la inversa.

De este planteamiento jurisprudencial¹² se deducen tres órdenes de consecuencias para el objeto de nuestro trabajo. Por un lado, al haberse construido como derechos integrados en el artículo 23.2 de la Constitución las facultades que los Reglamentos confieren a los parlamentarios, la privación temporal de alguna de dichas facultades adquiere los perfiles de una suspensión de derechos fundamentales, de modo tal que la contravención de lo dispuesto en las normas parlamentarias en relación a la suspensión se traduce en una lesión del mencionado derecho que puede ser objeto de control por el Tribunal Constitucional. Esto se hace especialmente patente, como veremos, en materia de disciplina parlamentaria.

Por otra parte, resultan aplicables, como consecuencia igualmente de su consideración como derechos integrantes del fundamental de acceso a los cargos públicos, los principios de *favor libertatis* y de interpretación restrictiva de las nor-

12 La construcción del Tribunal Constitucional ha suscitado un interesante debate doctrinal acerca de si las atribuciones que los Reglamentos parlamentarios confieren a los Diputados son auténticos derechos fundamentales, con las consecuencias que desde la perspectiva de las garantías entraña —posición que emplea como argumentos la interpretación sistemática de los artículos 23.1 y 23.2, así como la prohibición de mandato imperativo del artículo 67.2 de la Constitución y el principio democrático representativo— o, por el contrario, son simples facultades. Los términos del debate los planteó LUCAS MURILLO DE LA CUEVA y pueden verse en “El estatuto de los parlamentarios” en Revista Andaluza de Administración Pública, nº 5, 1991, págs. 11-52. Para la defensa de la primera tesis *vid.* GARCÍA ROCA, JAVIER: “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”, *RCG*, nº 34, 1995, págs. 84 y ss; del mismo autor *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, págs. 283 y ss.; y TORRES MUÑOZ, IGNACIO: “Los derechos de los parlamentarios”, *op. cit.* Una argumentada defensa de la segunda postura se encuentra en BIGLINO CAMPOS, PALOMA: “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, *RCG*, nº 30, 1993, págs. 54-100. Con brillante claridad y apoyándose en la consabida tesis organicista de JELLINEK, para quien las facultades que pertenecen al Diputado no le corresponden en cuanto individuo, sino por su condición de miembro de un órgano del Estado, defiende la profesora de Valladolid su configuración como atribuciones, sobre la base de tres argumentaciones: el papel instrumental que adquieren en el desarrollo de la actividad de las Cámaras, su desconexión con la dignidad de la persona y la posibilidad de seguir manteniendo la concepción clásica de la representación, según la cual relación de imputación se construye entre órganos y no entre sujetos.

mas limitativas de derechos, contruidos sobre la base del mayor valor que los derechos fundamentales poseen en nuestro ordenamiento.

Por último, la construcción jurisprudencial del derecho del artículo 23.2 CE como derecho de configuración legal dota a los Reglamentos parlamentarios de enorme libertad para configurar la suspensión de los derechos parlamentarios, lo que ni mucho menos puede conducir a pensar, aunque el Derecho positivo quiera empeñarse en ocasiones en demostrar otra cosa, que se hallan carentes de límites.

Desde estas premisas generales se debe abordar el análisis de los casos en que un parlamentario puede ser suspendido en el ejercicio de su cargo público.

III CAUSAS DE SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS DEL PARLAMENTARIO

Todos los Reglamentos, con la sola excepción del Reglamento de la Cámara Alta, contiene un Capítulo dedicado a la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario. El que el Reglamento del Senado no contenga un apartado con entidad propia relativo a la suspensión no significa que carezca de previsión al respecto, pues regula la suspensión con ocasión del suplicatorio y de la disciplina parlamentaria.

La suspensión de la condición de parlamentario obedece a una serie de causas. Sin perjuicio de la concreta previsión de cada Reglamento y de las matizaciones que cada uno introduce, puede decirse, de forma simplificada y en una primera aproximación, que el efecto suspensivo es consecuencia de tres grandes tipos de causas, a saber:

1. No haber adquirido la plena condición de Diputado.
2. La aplicación de la disciplina parlamentaria.
3. La existencia de una resolución judicial penal que lo comporte o impida el desempeño de la función parlamentaria.

Las dos primeras son endógenas, en cuanto que surgen de la vida parlamentaria, mientras que la tercera es una causa exógena, asociada a circunstancias extraparlamentarias, pero que, por su relevancia, tienen incidencia en el ámbito parlamentario.

3.1 LA NO ADQUISICIÓN DE LA CONDICIÓN PLENA DE DIPUTADO COMO CAUSA DE SUSPENSIÓN

Los Reglamentos parlamentarios someten la adquisición de la condición plena de Diputado al cumplimiento de forma acumulativa y no alternativa de una serie de requisitos que, con carácter general, son:

- Presentación de la credencial expedida por el correspondiente órgano de la Administración electoral.
- Cumplimentación de las declaraciones de actividades, bienes e intereses.
- Prestación, en la primera sesión del Pleno a la que asistan, de la promesa o juramento de acatar la Constitución y, en el caso de los parlamentarios autonómicos, además, el Estatuto de Autonomía de la correspondiente Comunidad.

Se trata en los tres casos de requisitos de naturaleza formal. En cuanto al primero, se agota en el mero acto de presentación de la credencial en el Registro de la Cámara o en la Secretaría General de la misma, según los Parlamentos. El segundo, es también de carácter formal, pues consiste en la presentación de las declaraciones de actividades y bienes patrimoniales, quedando diferido a un momento posterior el análisis material del contenido de la declaración por parte de la Comisión encargada de conocer del estatuto del Diputado, a efectos de determinar si existe o no incompatibilidad. Incluso del tercero de ellos es predicable tal carácter, pues las dudas que pudieran suscitarse al respecto, el Tribunal Constitucional¹³ las ha despejado al de-

13 Sobre el requisito de la promesa o juramento de acatamiento de la Constitución, en el que no podemos centrar nuestra atención por exceder del objeto del presente trabajo, existe jurisprudencia constitucional consolidada en las SSTC 101/1983, de 18 de noviembre; 122/1983, de 16 de diciembre; 119/1990, de 21 de junio; y 74/1991, de 8 de abril. En la S. 119/1990, FJ. 4, puede leerse: "Tanto la Ley (art. 108 LO 5/1985) como los Reglamentos parlamentarios introducen esta obligación como un requisito formal que han de cumplir quienes han recibido el mandato popular para el acceso al ejercicio pleno de la función de Diputados o Senadores". El citado requisito y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto, han dado lugar a un extenso análisis doctrinal: *vid.* APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL: "El acatamiento a la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario" en *Revista Jurídica*

clarar que el requisito de promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y, en su caso, el Estatuto de Autonomía no conlleva necesariamente una adhesión material a sus postulados, sino un deber de respeto a la misma que deriva, asimismo, de su artículo 9.1. Ahora bien, su carácter formal no les priva ni reduce su importancia, ya que, a tenor de las previsiones del Derecho positivo, la elección no perfecciona la condición de parlamentario, pues parece haber tomado carta de naturaleza la distinción entre parlamentario electo y condición de parlamentario.

Aunque pudiera resultar una afirmación evidente, se es parlamentario por la elección de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de sufragio activo. Una vez celebradas las elecciones, realizado el escrutinio y extendida la credencial de la proclamación por la Junta Electoral correspondiente se es Diputado. Sin embargo, tanto el artículo 108.8 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, como los respectivos Reglamentos parlamentarios condicionan la adquisición de la “plena condición” al cumplimiento del deber de promesa o juramento de acatar la Constitución y demás requisitos antes reseñados.

En realidad la distinción parlamentario electo/condición de parlamentario no es tal, ser parlamentario electo no es algo diverso de ostentar la condición de parlamentario o, dicho en otros términos, el cumplimiento de los requisitos mencionados actúa a modo de condición suspensiva de los derechos y, en su caso, de las prerrogativas parlamentarias, de tal manera que si se satisfacen tales requisitos los derechos y prerrogativas se ostentan desde la proclamación como electo, en tanto que si todos o alguno de ellos no se cumplimentan los derechos parlamentarios quedan suspendidos.

No han faltado posiciones doctrinales como la de Morales Arroyo, que han querido ver en esta dilatación en el tiempo de la adquisición de la condición de parlamentario un resurgimiento de “la teoría del órgano por la que se asimilan los cargos electivos a los demás cargos administrativos y en la que la “toma de posesión” se sustituye por la

dica de Cataluña, n.º 4, 1985; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 119 a 162; DÍAZ REVORIO, FRANCISCO JAVIER: “El acatamiento a la Constitución y el acceso al ejercicio de cargos públicos representativos” en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 28, 1993; FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, PLÁCIDO: “El juramento de Diputados y Senadores” en *Revista General de Derecho*, n.º 504, 1986; RUIZ LAPEÑA, ROSA M.ª: “El juramento de los parlamentarios” en *De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1985, págs. 374-389; SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: “El juramento y los reglamentos parlamentarios: comentario a la STC 119/ 1990, de 21 de junio” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 30, 1990, págs. 149-160; SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: JUAN JOSÉ: Voz “Juramento o promesa de la Constitución”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Cívitas, Madrid, 1995, págs. 3.857-3.860.

satisfacción de unos requisitos (especialmente, el acatamiento de la Constitución), como muestra pública de la admisión en la Cámara”¹⁴.

La postura del citado autor se explica por la errónea concepción de la que suele partir la regulación jurídica del instituto del juramento o acatamiento de la Constitución por parte de los parlamentarios, que toma como modelo el juramento de los funcionarios. Sin embargo, funcionario y parlamentario no son figuras asimilables. El comienzo de la relación funcional sí puede hacerse depender, entre otras cosas, del juramento que forma parte del acto de toma de posesión del funcionario, en tanto que, como ya advirtiera Solozábal Echavarría, “en el caso del parlamentario lo que existe es una relación de representación producida exclusivamente por la elección y dependiente en cuanto a su operatividad del cumplimiento de específicos actos de integración”¹⁵.

Aun cuando la tesis expuesta anteriormente viene avalada por la expresión “toma de posesión” que contiene el artículo 108.8 de la LO 5/1985, de 19 de junio, creemos que es recurriendo al instituto de la suspensión¹⁶ como se justifica la común inclusión en los Reglamentos parlamentarios de un precepto del tipo del recogido en el artículo 20.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados¹⁷, a tenor del cual:

“Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca”.

14 MORALES ARROYO, JOSÉ M^o: “El problema del inicio del mandato de diputados y senadores” en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, n^o 6, 1989, págs. 229-230.

15 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ: “Juramento o promesa de la Constitución”, *op. cit.*, pág. 3.859.

16 Coincidimos con VÍBORAS JIMÉNEZ, cuando afirma que “el problema que suscita la mencionada distinción [se refiere a la diferenciación entre parlamentario electo y condición de parlamentario], jurídicamente, sería mucho más fácil explicarlo acudiendo a la figura de la suspensión” vid. “Los parlamentarios: acceso, condición, suspensión y pérdida”, en *Sujetos de Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2001, págs. 81-82.

17 De similar redacción son los artículos 9.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón; artículo 9.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; artículo 6.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias; artículo 18.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; artículo 5.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; artículo 5.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 7.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia; y artículo 7.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; artículo 10.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja. Algo diferente, aunque conservando el mismo espíritu, son los artículos 5.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 7.2 y 3 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 12.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; y 10.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. El Reglamento del Senado (art. 12.2) dispone que hasta que no perfeccionen su condición los Senadores no devengarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara. Carecen de una prescripción equivalente los Reglamentos de los Parlamentos de Navarra, Cataluña, País Vasco y de las Cortes Valencianas.

La primera frase del precepto sienta en tono categórico las bases del planteamiento: la proclamación como electo confiere al Diputado su *status*. Pero si no cumple los requisitos establecidos en el párrafo anterior en el plazo que se fija, que suele ser el de tres sesiones plenarias, queda suspendido en el ejercicio de sus derechos, que previamente ha adquirido por la proclamación como electo. Es cierto que el precepto adolece de la claridad que sería deseable y que, incluso, contiene una contradicción entre los términos del primero y del segundo inciso porque si los derechos son efectivos desde la proclamación como electo no cabe afirmar a renglón seguido que no tendrá derechos hasta que la adquisición de la condición de parlamentario se produzca, pues, según se acaba de indicar, ya se han adquirido con la proclamación.

La contradicción se disipa si se acepta que la privación de derechos y prerrogativas hasta que la adquisición de la condición de Diputado tenga lugar a la que alude el precepto transcrito es jurídicamente una suspensión de derechos no expresamente tildada de tal. Más evidente resulta en los Reglamentos del Parlamento de Andalucía, de la Asamblea de Madrid y de la Asamblea Regional de Murcia, en los que explícitamente se alude al efecto suspensivo de derechos como consecuencia del incumplimiento de los meritados requisitos.

En resumen, la presentación de la credencial, de la declaración de bienes y actividades y el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución (y a los Estatutos de Autonomía) no son requisitos que determinen la adquisición de la titularidad de los derechos parlamentarios, sino deberes formales que los Reglamentos imponen (cuya idoneidad no es una cuestión que nos interese en nuestro estudio), reforzando su cumplimiento con una sanción, que no es otra que la suspensión de la condición de parlamentario.

En otros ordenamientos la sanción es más rigurosa. En efecto, en Austria, tanto en el Consejo Federal como en el Consejo Nacional, no realizar el juramento, no hacerlo en la forma establecida o pretender hacerlo con reservas o limitaciones constituye causa de pérdida del acta, aunque, eso sí, la pérdida no se produce automáticamente, sino que ha de ser declarada por el Tribunal Constitucional conforme a lo previsto en el artículo 141 de la Constitución, previa impugnación por la propia Cámara.

3.2 LA APLICACIÓN DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

3.2.1 LAS PREVISIONES DEL DERECHO POSITIVO¹⁸

Punto común en todos los Reglamentos parlamentarios con una significativa peculiaridad, constituida por el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, es el establecimiento de la suspensión de derechos como sanción por el incumplimiento de la disciplina parlamentaria¹⁹, efectuando una remisión a las normas que regulan dicha disciplina. La normativa reglamentaria es compleja y variada, a la par que rigurosa en esta materia. No obstante, dejando al margen las sanciones disciplinarias que conllevan privación momentánea de derechos singulares como el de asistencia a la sesión o el del uso de la palabra como consecuencia de llamadas al orden o a la cuestión, podemos indicar que la mayor parte de los Reglamentos, tomando como modelo el Reglamento del Congreso de los Diputados, contemplan dos modalidades:

- la privación temporal de uno o varios derechos²⁰, que tiene lugar en los siguientes supuestos:
 - a) inasistencia reiterada e injustificada o voluntaria a las sesiones del Pleno o de las Comisiones²¹,
 - b) quebrantamiento del deber de secreto,

a los que algunos Reglamentos añaden una tercera causa que puede ser:

18 Para un examen exhaustivo de la normativa sobre la disciplina parlamentaria vid. SORIANO HERNÁNDEZ, ENRIQUE: "La infracción de los deberes por los parlamentarios", en *Derecho Parlamentario Sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2005, págs. 71-107.

19 Cfr. artículo 21.1.1º del Reglamento del Congreso de los Diputados; art. 18 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 5.a) del Reglamento de las Cortes de Aragón; art. 7.1º del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; art. 19.1.1º del Reglamento del Parlamento de Cantabria; art. 7.1º del Reglamento del Parlamento de Canarias; art. 8.1.a) del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; art. 17 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; art. 17.1º del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; art. 20.1º del Reglamento del Parlamento de Galicia; art. 8.1.1º del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; art. 13.1.b) del Reglamento de la Asamblea de Madrid; art. 27.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra; art. 20 del Reglamento de las Cortes Valencianas y art. 17.3 del Reglamento del Parlamento Vasco.

20 Vid. los siguientes artículos de los Reglamentos de los Parlamentos: art. 99 del Congreso de los Diputados, 100 de Andalucía, 113 de Aragón, 128 de Asturias, 111 de Canarias, 95 de Cantabria, 123 de Castilla-La Mancha, 99 de Castilla y León, 99 de Extremadura, 101 de Galicia, 102 de las Islas Baleares, 34 de Madrid, 86.1 de La Rioja, 95 de la Comunidad Valenciana y 87 del País Vasco.

21 El Reglamento de las Cortes de Aragón, a nuestro juicio con buen criterio, añade a la inasistencia a las reuniones de estos órganos funcionales la ausencia de las reuniones de las Ponencias. Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que no sigue la sistemática general, fija en tres sesiones consecutivas o cinco alternas el número de inasistencias injustificadas que pueden comportar la imposición de sanciones; con ello se garantiza una mayor seguridad jurídica evitando el mayor margen de apreciación que permite el empleo de conceptos indeterminados como el de notoriedad.

- c) abuso de sus derechos en desprestigio de la Cámara (Castilla-La Mancha),
 - d) ofensas graves a las Cortes o a sus miembros dentro o fuera del recinto parlamentario (Castilla y León), o
 - e) incumplimiento del deber de efectuar declaraciones de actividades, patrimonial y de rentas o la falsedad u ocultación de los datos (Andalucía, Extremadura y Madrid ²²).
- la suspensión temporal de la condición de Diputado ²³, del ejercicio de las funciones parlamentarias ²⁴, de los derechos y deberes del Diputado ²⁵, o la exclusión temporal de la Cámara ²⁶, según los casos, en las hipótesis que se indican:
 - a) cuando, una vez cumplida la sanción de privación temporal de alguno de los derechos parlamentarios el Diputado persistiera en su actitud,
 - b) cuando portara armas dentro del recinto parlamentario ²⁷,
 - c) cuando, tras haber sido expulsado del salón de sesiones, se negara a abandonarlo,
 - d) cuando contraviniera el deber de no invocar la condición de parlamentario en el ejercicio de determinadas actividades ²⁸,

22 El Reglamento de la Asamblea de Madrid sólo prevé la ausencia en plazo de la declaración notarial de bienes patrimoniales.

23 Art. 101 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 130 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, art. 97 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, art. 124 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, art. 101 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, art. 103 del Reglamento del Parlamento de Galicia, art. 104 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, art. 86.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, art. 97 del Reglamento de las Cortes Valencianas y 89 del Reglamento del Parlamento Vasco.

24 Art. 114 del Reglamento de las Cortes de Aragón y 193 y 194 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Este último prevé la exclusión temporal del ejercicio de la función parlamentaria por causas diferentes a la de la generalidad de los Reglamentos: por ser llamado al orden por cuarta vez en la misma sesión, cuando cumplida la sanción correspondiente por ausencia reiterada e injustificada a las sesiones, persista en su conducta, por provocar alboroto en el salón de sesiones o en cualquier otro lugar del recinto parlamentario, o por invocar la condición de diputado.

25 Art. 113 del Reglamento del Parlamento de Canarias, art. 35 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

26 Art. 101 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

27 Causa no prevista en el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

28 Circunstancia no prevista en el Reglamento del Parlamento Vasco.

a las que algunos Reglamentos adicionan el atentar gravemente contra la disciplina, el orden, el decoro o la cortesía parlamentaria (Andalucía, Madrid y Galicia²⁹).

Como supuesto especial de suspensión de la condición de parlamentario regulan los Reglamentos, la alteración grave del orden en el recinto parlamentario³⁰. Esta alteración grave del orden, que puede motivar la suspensión de la condición de parlamentario —o la privación temporal de derechos en el caso de Canarias, Islas Baleares y Navarra— presenta peculiaridades de tipo procedimental y recibe un tratamiento diferenciado en una sección o capítulo propio, que suele rubricarse “del mantenimiento del orden”, porque se refiere no sólo a los supuestos en que el orden es alterado gravemente por los Diputados, sino por cualquier otra persona que carezca de tal condición.

Esta gran diferenciación —privación de algún derecho, por un lado; y suspensión de la condición, la función o los derechos y deberes parlamentarios, por otro— parece querer significar la existencia de dos estadios de repercusión progresiva en la suspensión de derechos como consecuencia de sanciones disciplinarias: uno primero, menos grave, que afecta a algún derecho parlamentario en particular o incluso a todos los que se otorgan en determinados preceptos; y un segundo estadio, de mayor gravedad, en el que lo suspendido no es un derecho singular o varios, sino la condición, el *status* parlamentario, entendido no en el sentido empleado por Jellinek³¹ para designar los conjuntos de derechos imputables a cada una de las posiciones asumidas por las personas en relación con el Estado, sino como algo más extenso, como un complejo de situaciones jurídicas diversas comprensivo de derechos, facultades, obligaciones y deberes. La diferente gravedad de la sanción en uno y otro supuesto explica que el órgano competente para imponer la sanción sea, en líneas generales y sin perjuicio de un examen más exhaustivo que realizaremos posteriormente, la Mesa cuando la sanción es la privación de alguno de los derechos y el Pleno cuando de la suspensión

29 El art. 103.1.4º del Reglamento del Parlamento de Galicia alude a la contravención de lo dispuesto en el artículo 13, que se refiere al deber de secreto, al respeto al Reglamento, el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias; ahora bien en la medida en que el quebrantamiento del deber de secreto es causa de la privación temporal de derechos prevista en el artículo 101.1.2º, debe entenderse excluido de la remisión al artículo 13.

30 Con acertado criterio ha distinguido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 169/1995, de 20 de noviembre, el concepto de “desorden grave”, que conlleva la sanción de suspensión de la condición de Diputado, del desorden que justifica las llamadas al orden por el Presidente. En el segundo caso parece tratarse del desorden que acompaña a la actitud de todo Diputado que se niega a dejar la palabra y acatar la orden de expulsión de la sesión, mientras que el desorden grave lo es de otra naturaleza: manifestaciones en el recinto parlamentario, agresiones, etc.

31 JELLINEK, GEORG: *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milán, 1912.

temporal de la condición de Diputado se trata. En el caso de Navarra es todavía más llamativa la gradación a la que nos referimos ya que la suspensión de derechos puede tener lugar por las causas³² que los demás reglamentos prevén para los dos supuestos, en tanto que la suspensión temporal de los derechos y deberes se produce si el parlamentario, una vez impuesta y cumplida la sanción de privación temporal de los derechos, persiste en su actitud o cuando la sanción propuesta por la Mesa supera ciertos límites temporales. Sin embargo, en el Reglamento del Parlamento de Andalucía la diferenciación se difumina ya que de una parte se regula en el artículo 100 la privación temporal de alguno o de todos los derechos, y por otra, el artículo 101 norma la suspensión temporal de todos o alguno de los derechos parlamentarios, sin que parezca existir diferencia alguna en cuanto a la duración de la sanción disciplinaria.

Mayor distancia del modelo general se aprecia en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, en el que se prescinde de la anterior distinción y tan sólo se contempla, siguiendo los cánones del Derecho comparado, la expulsión temporal de los trabajos de la Cámara como sanción asociada a la expulsión de la sala de sesiones.

Además, como ya advertíamos anteriormente, contiene en esta materia una peculiaridad digna de mención y de no menos elogio, ya que, de conformidad con su artículo 11.2 :

“En ningún caso la suspensión de la condición de diputado podrá acordarse como sanción de la Cámara, siendo la máxima medida disciplinaria a imponer, conforme a este Reglamento, la exclusión temporal de las labores de la Asamblea con pérdida, en su caso, de la asignación económica correspondiente, medida que no comportará la suspensión de aquellos otros derechos, deberes y prerrogativas que no deban quedar afectados por el contenido básicamente funcional de dicha decisión sancionadora”.

De acuerdo con esta norma, la sanción de suspensión de derechos como consecuencia de la disciplina parlamentaria es siempre parcial, esto es, no puede afectar a todos los derechos parlamentarios.

³² Las causas son en concreto: la inasistencia reiterada y voluntaria a las sesiones del Pleno o de las Comisiones; el quebrantamiento del deber de secreto, la negativa a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado, el portar armas o promover desorden grave dentro del recinto parlamentario, el contravenir el deber de no invocar la condición de parlamentario y el no cumplimentar las declaraciones de actividades y de bienes o no poner a disposición de las Comisiones de Investigación las declaraciones de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre el Patrimonio.

Tampoco observa el esquema diseñado por el Reglamento del Congreso el del Senado, que sólo contempla la suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria, ex artículo 101.3 y 102.1 y 2, y por las siguientes causas:

- a) la negativa a abandonar el salón de sesiones tras haber sido expulsado,
- b) portar armas en el recinto parlamentario,
- c) causar agresiones a otro Senador o a un miembro del Gobierno durante una sesión.

3.2.2 BREVE REFERENCIA AL DERECHO COMPARADO

Una primera ojeada a los ordenamientos parlamentarios de nuestro entorno permite concluir que no son tan represores como el nuestro en materia sancionadora. La máxima sanción a imponer —salvo en Irlanda, donde la perturbación grave del orden puede implicar la suspensión de funciones del parlamentario— es la expulsión de la Cámara que conlleva la imposibilidad de participar en las sesiones plenarias y de las Comisiones y la prohibición de acudir al recinto de la Asamblea, pero no afecta a la condición de Diputado como tal. No obstante, lo anterior no es más que una tendencia generalizada, lo que no excluye la existencia de ordenamientos como el portugués o el austríaco en los que la inasistencia reiterada e injustificada con la concurrencia de determinados requisitos puede llevar a la pérdida del acta de Diputado.

Conductas como dirigir injurias a otros diputados o a instituciones y autoridades del Estado, emplear la violencia o no abandonar la sesión tras haber sido expulsado, que nuestro Derecho Parlamentario castiga con la suspensión de la condición de parlamentario, en los países de nuestro entorno se salda con la exclusión de las labores de la Cámara por un determinado tiempo.

Como prueba de lo afirmado y sin ánimo de exhaustividad cabe citar como ejemplos: el *Bundestag alemán*, donde la expulsión tiene lugar por violación grave del orden. En la *Asamblea Nacional francesa* esta sanción se produce por el empleo de la violencia en sesión, resistencia a la censura simple impuesta por el Presiden-

te o sometimiento a ella por dos veces, y por injurias, provocaciones o amenazas a la Asamblea, a su Presidente o a otras autoridades e instituciones del Estado. En la *Cámara de Diputados italiana*, y de modo análogo en el Senado, la censura con prohibición de participar en los trabajos parlamentarios es una sanción prevista para los supuestos de uso de la violencia, provocación de tumultos, amenazas a otro colega o a miembros del Gobierno o injurias contra las instituciones o el Jefe del Estado. El recurso a la violencia y las ofensas al Parlamento o a su Presidente implica en la *Cámara de Diputados de Luxemburgo* la represión con exclusión temporal. La negativa del Diputado expulsado a abandonar el salón de sesiones se sanciona en las dos *Cámaras belgas* con la expulsión temporal, sanción también prevista en la Cámara de Representantes para el caso de agresión a otro Diputado.

Además, el arrepentimiento del sancionado puede enervar la sanción en países como Irlanda, Bélgica y Luxemburgo. En la Cámara de Diputados luxemburguesa la declaración por escrito del Diputado lamentando haber desatendido la decisión del Presidente de la Cámara, que será leída en el Pleno, deja sin efecto la expulsión, circunstancia que también puede producirse en la Cámara Baja belga, no así en el Senado. Sin embargo, en Irlanda la declaración de pesar del Diputado formulada por escrito, que se inserta en el Diario de Sesiones, no pone fin a la sanción automáticamente, sino que queda al criterio del Pleno.

En esta previsión de lectura, o incorporación al Diario de sesiones, del arrepentimiento del diputado subyace una filosofía de las sanciones que no está presente en nuestro Derecho: la consideración de la publicidad como un elemento más de la sanción y, como consecuencia de ello, que, a la postre, la sanción más importante es la que puede imponer la opinión pública.

3.2.3 LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA SANCIONADORA

La extensión de la normativa de nuestro ordenamiento y lo abigarrado de la misma impide su análisis pormenorizado, pero no podemos dejar de predicar de las sanciones disciplinarias en el ámbito parlamentario, como también lo ha hecho el Tribunal Constitucional, la vigencia del principio de legalidad de las sanciones consagrado

como derecho fundamental en el artículo 25.1 de la CE. De acuerdo con ello, la conducta ilícita debe estar legalmente descrita previamente con precisión y la sanción que lleva aparejada ser determinada, “lo que significa que una sanción sólo podrá imponerse en los casos previstos y tipificados en normas preestablecidas y únicamente en la cuantía y extensión y con observancia de los límites previstos por dichas normas” (STC 136/1989, de 19 de julio, reiterada recientemente en las SSTC 301/2005, de 21 de noviembre y 129/2006, de 24 de abril).

La clásica trilogía *lex scripta*, *lex previa* y *lex certa* en que se concreta el principio de legalidad en materia sancionadora incorpora una doble garantía: una de carácter formal y otra material. La primera supone que la predeterminación de las infracciones y las sanciones debe hacerse por Ley, sin perjuicio de la colaboración reglamentaria. Esta exigencia formal queda cubierta en el ámbito parlamentario mediante la regulación por el Reglamento de las Cámaras, pues de acuerdo con una línea jurisprudencial consolidada, basada en la incardinación directa de esta norma en la Constitución y en las previsiones del artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (SSTC 101/1983, de 18 de noviembre y 118/1988, de 20 de junio, entre otras), los Reglamentos parlamentarios son disposiciones normativas con fuerza de ley, equiparables a las leyes.

La garantía de orden material tiene alcance absoluto y se traduce en la exigencia de que en el momento de cometerse el hecho a castigar esté predeterminado normativamente de modo cierto que la conducta constituye una infracción y lleva aparejada una sanción también cierta. El problema está en concretar el grado de detalle que ha de tener la norma a la hora de tipificar la conducta ilícita y la sanción. Es difícil establecer apriorismos al respecto, pues la cuestión requeriría un análisis singular y pormenorizado de cada caso, pero puede afirmarse que la garantía no queda conculcada por el hecho de que la norma, para definir la infracción, efectúe remisiones intranormativas a otros preceptos en los que se establecen obligaciones o deberes, siempre y cuando quede claro que la infracción de tal deber u obligación tiene una determinada consecuencia punitiva. Es frecuente en los Reglamentos definir la conducta sancionable por referencia a la vulneración del deber impuesto en determinado artículo reglamentario. En tales casos la concreción de la infracción no requiere más que la sencilla operación de acudir al precepto al que se remite el primero e identificar la conducta que constituye el deber conectándolo con la sanción impuesta en la norma de remisión.

Asimismo, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados no está reñido con la garantía material del principio de legalidad³³, porque el empleo de conceptos de experiencia o de valoración para definir una realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en el enunciado de la norma no tiene por qué conllevar la vulneración de la exigencia de *lex certa* si, de acuerdo con criterios lógicos y de la experiencia y teniendo en cuenta los valores sociales y culturales imperantes en cada momento, el sujeto puede representarse con cierto grado de seguridad cuál es la conducta constitutiva de la infracción, pues como indican García de Enterría y Fernández³⁴, lo esencial del concepto jurídico indeterminado es que “la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una “unidad de solución justa” en cada caso”. Por esta razón puede considerarse válida la utilización de términos tales como “reiterada” y “notoria” para calificar la inasistencia a las sesiones que resulta sancionable.

Sin embargo, la aplicación del principio de legalidad penal a la materia sancionadora parlamentaria ha merecido duros reproches doctrinales. Jiménez Campo considera dudoso que el principio de legalidad del derecho sancionador resulte aquí canon apropiado porque “la potestad disciplinaria de la asamblea sobre sus miembros no es expresión de supremacía, especial o no, sino manifestación de la propia capacidad autoorganizativa”³⁵. Por su parte, Blasco Jáuregui considera que con esta exigencia “los órganos parlamentarios ven fuertemente limitada su capacidad de acción a la hora de aplicar sanciones que impliquen la suspensión de la actividad de un parlamentario”³⁶.

Ahora bien, entendemos que la capacidad autoorganizativa de las Cámaras o, dicho de otra manera, la autonomía parlamentaria, no sufre ni se ve afectada por el hecho de observar el aforismo de formulación latina *nullum crimen nulla poena sine lege*, porque el Legislativo goza de libertad para tipificar las conductas castigables y las sanciones que llevan aparejadas. La exigencia de predeterminación nor-

³³ En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en las SS. 69/1989, de 20 de abril y 219/1989, de 21 de diciembre.

³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN: op. cit., pág. 444.

³⁵ JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER: “Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios”, en PAU I VALL (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 273.

³⁶ BLASCO JÁUREGUI, JERÓNIMO: “Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario”, PAU I VALL, Francesc (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 273.

mativa de las infracciones y sus correspondientes sanciones no coarta la autonomía normativa ni organizativa de las Asambleas, ya que cada Cuerpo Legislador puede, y de hecho así sucede, fijar en su Reglamento cuáles son las conductas a sancionar y el castigo a imponer. El que un parlamentario pueda verse “sorprendido” por una sanción que afecta a sus facultades parlamentarias al amparo de una mal entendida autonomía parlamentaria no parece estar justificado ni en la indudable singularidad de la vida parlamentaria, ni en la naturaleza y significado de la institución. Lo contrario, es decir, la inobservancia de las exigencias mínimas del principio de legalidad permite, sin excesivos esfuerzos, amparar la arbitrariedad en la imposición de sanciones disciplinarias, con el riesgo añadido de la instrumentalización política de las medidas disciplinarias³⁷. En este sentido se pronuncia Torres Muro al señalar que “no hay razón alguna para entender que no deba ser aplicado dentro del Parlamento” el artículo 25.1 de la Constitución y si bien “el principio de legalidad dentro de las Cámaras requiere de matizaciones [...] que vienen exigidas por la peculiar naturaleza de éstas [...] no pueden llegar hasta el punto de excluirlo radicalmente, como pretenden algunos, porque las Asambleas legislativas no son ya [...] una excepción a la necesaria propagación de las reglas de la Constitución por todo el ordenamiento jurídico, incluido el parlamentario”³⁸.

Cuestión distinta es la de que a la sombra del principio de legalidad se cobijen determinados pronunciamientos del Tribunal Constitucional que poco o nada tienen que ver con aquél. En efecto, concluir que se ha vulnerado el artículo 25.1 de la Ley Fundamental porque es más razonable incluir la conducta del Diputado en un precepto reglamentario en lugar de en otro, pero considerando en cierto modo que lo segundo es también admisible, no parece correcto³⁹. Asimismo, carece de fundamento que se justifique la lesión del derecho reconocido en el meritado artículo constitucional en la circunstancia de que en la resolución sancionadora se alude no sólo a hechos que

37 Se comparte nuestra opinión en cuanto a la aplicación de las garantías derivadas del principio de legalidad en el Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la aplicación de lo dispuesto en el artículo 99 del Reglamento del Congreso de los Diputados por inasistencia reiterada o notoria a las sesiones del Pleno y de las Comisiones, publicado en *RCG*, nº 25, 1992, págs. 233-285, en concreto véase las páginas 268-271.

38 TORRES MURO, IGNACIO: “La disciplina parlamentaria. Una introducción” en VV.AA.: *Derecho Parlamentario sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2005, pág 43.

39 En la Sentencia 169/1995, de 20 de noviembre, ante la sanción impuesta a un Diputado *ex art.* 108 del Reglamento, previsto para los desórdenes graves, tras haberle llamado reiteradamente al orden, conminándole a abandonar el uso de la palabra y posteriormente expulsarlo de la sala, afirma el Tribunal que “puede admitirse que la conducta del recurrente generó un desorden de esa especie [grave] y, por tanto, era perfectamente aplicable el art. 108. Sin embargo, parece más razonable pensar que los desórdenes del art. 108 son de entidad diversa” (FJ 3).

acaecieron en la sesión en la que se impuso la sanción, como exige el Reglamento, sino también a conductas que se produjeron en sesiones anteriores⁴⁰.

3.2.4 PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

3.2.4.1 *Las previsiones del Derecho positivo*

También se plantean algunas polémicas cuando se analizan los cauces previstos para la imposición de sanciones disciplinarias. Lo primero que hay que señalar es la ausencia de un procedimiento como tal reglamentariamente previsto; más bien lo que se contemplan son trámites aislados y aspectos competenciales, resultando una tipología procedimental de lo más variopinta. No obstante, siguiendo con la distinción mayoritariamente prevista en las normas parlamentarias, cabe señalar que:

- Para la imposición de la sanción disciplinaria de *privación temporal de algún derecho* del Diputado la regla general es la necesidad de que dicha medida se adopte por la Mesa de la Cámara⁴¹, siendo preciso en algún supuesto que el acuerdo del órgano rector vaya precedido de la propuesta motivada de la Comisión *ad hoc* encargada de conocer de las vicisitudes que afectan al estatuto del Diputado⁴². Este modelo conoce las siguientes excepciones:

— las Cortes de Castilla-La Mancha, en que se adopta por el Pleno a propuesta de la Mesa y tras informe motivado de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado;

⁴⁰ En la misma Sentencia 169/1995 el Alto Tribunal estima el recurso con el argumento de la extemporaneidad parcial de la sanción impuesta: “admitida la competencia del Presidente de la Comisión para sancionar “en el acto” (art. 108) la conducta observada por el Diputado recurrente en la sesión de 17 de junio, es obvio que la inmediatez exigida por el precepto no concurría respecto de lo sucedido el 15 de junio, por lo que lo acaecido en esta última fecha no podía dar lugar a sanción ex art. 108 (...). En la medida en que la sanción ahora impugnada se fundamenta en la conducta del recurrente en ambas sesiones, puede concluirse que el art. 108 se ha aplicado a hechos para los que no está previsto (...). En último término, por tanto, ha venido a conculcarse el derecho fundamental del actor ex art. 25.1 CE”. Sin embargo, curiosamente, no se mantiene la sanción impuesta a los hechos ocurridos en la sesión del 17 de junio.

⁴¹ Este es el caso del Congreso de los Diputados, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Madrid, Comunidad Valenciana y País Vasco. En Madrid se exige expresamente que sea por acuerdo motivado y previa audiencia del interesado.

⁴² Así sucede en Andalucía, donde además se ha de oír a la Junta de Portavoces, y en Castilla y León.

- el Parlamento de Cataluña, en el que el órgano competente para tomar la decisión es la Comisión del Estatuto de los Diputados, a propuesta del Presidente de la Cámara, a iniciativa propia o del Presidente de la correspondiente Comisión;
- los Parlamentos de Navarra y La Rioja, en que es la Mesa o el Pleno, dependiendo de la duración de la sanción: En Navarra ha de intervenir el Pleno si la sanción es superior a tres meses; y en La Rioja la Mesa, si la duración es como máximo un mes y el Pleno, si excede de ese tiempo.
- Variada es también la normativa cuando la sanción a imponer es la de suspensión de la condición de parlamentario. En todos los Parlamentos —con la excepción del Senado⁴³— la citada sanción, dada su gravedad, debe ser decidida por el Pleno de la Cámara; empero, a partir de este punto común las regulaciones son dispares en cuanto a los trámites previos a la decisión plenaria. A pesar de ello, el procedimiento habitual es el de que la decisión se adopta por el Pleno en sesión secreta y con la posibilidad de intervención de un representante de cada Grupo Parlamentario, a propuesta de la Comisión del Estatuto del Diputado, si la causa de la sanción es la contravención del deber de no invocar la condición de parlamentario; o de la Mesa, en los demás casos⁴⁴.

En otros Reglamentos no se establece diferenciación por la causa de la suspensión, sino que, en cualquier caso, la propuesta ha de partir de la Mesa (Andalucía y Aragón) o del Presidente (en Cataluña y Murcia) y existir informe previo motivado de la Comisión del Estatuto del Diputado. No requieren informe previo de la Comisión con competencia para conocer del estatuto del Diputado, sino que basta con la propuesta de la Mesa y la posterior decisión del Pleno, los Reglamentos de Madrid, Navarra y La Rioja.

43 En la Cámara Alta, alejada del modelo del Congreso de los Diputados, se siguen procedimientos diversos en función de la causa que motive la suspensión; *vid.* arts. 101.3 y 102.

44 Siguen este procedimiento en los siguientes Parlamentos: Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y País Vasco, así como en el Congreso de los Diputados.

Como apuntábamos anteriormente, existe una singularidad procedimental si lo que da lugar a la suspensión de la condición de Diputado es la alteración grave del orden en el recinto parlamentario. Ante una situación de este tipo la inmediatez con la que hay que actuar explica que los Reglamentos atribuyan la competencia para la imposición de la sanción al Presidente de la Cámara, que ha de ofrecer una respuesta sin demora ante el desorden causado por el Diputado, sin perjuicio de que posteriormente el Pleno —la Mesa en el Parlamento de Navarra— con mayor sosiego y siguiendo los trámites previstos para la imposición de este tipo de sanción, pueda revisarla⁴⁵.

A todo lo anterior hay que añadir que la imposición de sanciones disciplinarias que implican la privación momentánea de determinados derechos singulares como el uso de la palabra o la asistencia a una concreta sesión, consecuencia de reiteradas llamadas al orden o a la cuestión son competencia del Presidente.

3.2.4.2 *Sobre la competencia de los Presidentes de Comisiones para imponer sanciones disciplinarias*

En principio, ha de entenderse que la competencia conferida al Presidente lo es al Presidente de la Cámara, afirmación que aunque no la explicitan los Reglamentos, sí pudiera desprenderse de una interpretación sistemática que ponga en conexión el correspondiente artículo que regula la disciplina y el mantenimiento del orden en el recinto parlamentario con aquel otro que, al regular las funciones de la Presidencia de la Cámara, le atribuye la de dirección de los debates y el mantenimiento del orden en los mismos.

Si bien es claro que el Presidente del Parlamento tiene potestad sancionadora en los casos analizados, el problema está en dilucidar si los Presidentes de las distintas Comisiones son o no competentes para imponer este tipo de sanción, máxime si la sanción, como hemos visto, puede llegar a ser la suspensión temporal

⁴⁵ En los casos de Canarias, Islas Baleares y Navarra la revisión se hará respetando los trámites previstos para la privación temporal de derechos.

de la condición de Diputado por un plazo de hasta un mes, es decir, una sanción de una gravedad que excede de la mera retirada de la palabra o de la menos leve expulsión del salón de sesiones y prohibición de asistir a la siguiente sesión.

La cuestión llegó a suscitarse indirectamente en la STC 169/1995, de 20 de noviembre, por la que se resuelve el recurso de amparo interpuesto contra la Resolución del Presidente del Parlamento de Galicia, por la que se confirma la decisión del Presidente de la Comisión de Modificación del Reglamento de suspender al Diputado recurrente en el ejercicio de sus derechos parlamentarios por el plazo de un mes. Aunque la competencia del Presidente de la Comisión no fue lo determinante para la resolución del recurso, pues el Tribunal se basó en el concepto de “desorden grave” al que alude el precepto reglamentario en que se fundó la sanción y en la falta de inmediatez de la sanción que requiere dicho precepto para estimar el amparo, sí ofrece el Tribunal como *obiter dicta* algunas pistas que permiten deducir la posición del Alto Tribunal al respecto. El Supremo Intérprete de la Constitución parece distinguir entre:

- llamadas al orden, al tiempo y a la cuestión, en que la competencia sancionadora correspondería a los dos órganos: al Presidente de la Cámara y a los Presidentes de Comisiones⁴⁶.
- si se trata de desórdenes graves la competencia para sancionar es únicamente del Presidente de la Asamblea, pero no de los de las Comisiones⁴⁷.

Es cierto que en todos los Reglamentos las normas de disciplina parlamentaria —como todas las normas generales de funcionamiento— parecen estar pensadas para las sesiones plenarias y, por tanto, cuando la competencia se atribuye al Presidente, se entienda que es el Presidente del Parlamento. Sin embargo, no hay que olvidar que es común la atribución reglamentaria a los Presidentes de las Comisiones de las facultades de dirección de sus debates y mantenimiento del orden en los mismos. Conforme a ello, si a los Presidentes de las Comisiones les corresponde la dirección de los debates que en ellas se desarrollan y dicha

⁴⁶ En el Fundamento Jurídico 2 puede leerse “... En el presente caso, la suspensión fue acordada por el Presidente de una Comisión, órgano al que sólo corresponde la competencia sancionadora prevista en el art. 106.”, artículo que regula las llamadas al orden.

⁴⁷ A dicha conclusión se llega a partir de la siguiente afirmación: “De la conjunción de los preceptos transcritos resulta que la suspensión temporal sólo puede acordarla el Pleno (art. 103) o, excepcionalmente, el Presidente de la Cámara en el supuesto del art. 108: promoción de desorden grave”.

dirección conlleva la posibilidad de llamar al Diputado a la cuestión, al tiempo o al orden, según el caso, lógico es que se le atribuya la potestad sancionadora ante la negativa del parlamentario a atenerse a los requerimientos de la Presidencia.

Otro tanto cabe decir en los casos en que durante las sesiones de la Comisión se producen desórdenes graves. De lo contrario, es decir, si se niega la competencia de los Presidentes de las Comisiones para imponer las sanciones previstas para este tipo de conductas —que es lo que parece proponer el Tribunal Constitucional en la sentencia aludida—, nos encontramos con un escollo insalvable. Todos los Reglamentos que regulan el mantenimiento del orden en el recinto parlamentario establecen como sanción la expulsión de la persona que causa el desorden grave y si es Diputado, además, la suspensión “en el acto” de sus derechos parlamentarios. Así pues, se exige una inmediatez en la imposición de la sanción de suspensión que no podría satisfacerse si no se atribuye a los Presidentes de las Comisiones competencia sancionadora. Dicho de otra manera, el supuesto de hecho de la norma no podría cumplirse nunca en las sesiones de las Comisiones, lo que es tanto como afirmar que los desórdenes graves ocasionados durante las sesiones de las Comisiones resultan impunes.

Como no parece una solución muy satisfactoria, entendemos que lo más adecuado y a la vez respetuoso con la norma reglamentaria es considerar que los Presidentes de las Comisiones sí ostentan la facultad sancionadora prevista para el normal desarrollo de las sesiones, aunque eso sí, circunscrito a las sesiones de las Comisiones⁴⁸. No cabe ocultar que la sanción de suspensión de los derechos parlamentarios es de la máxima gravedad, pero precisamente por ello el Pleno posee facultad revisora *ex post*.

3.2.4.3 *La aplicación del artículo 24 de la Constitución a la materia sancionadora*

El Supremo Intérprete de la Constitución en alguna ocasión⁴⁹ ha juzgado la constitucionalidad de las sanciones disciplinarias con el parámetro del derecho fundamental recogido en el artículo 24 CE, de modo que para la imposición de tales

48 A conclusión análoga llega PASCUAL MEDRANO, AMELIA: “La disciplina parlamentaria en las Cortes Generales”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 4, 1998, pág. 348.

49 Así sucedió en el ATC 334/1993, de 10 de noviembre (FJ 2), en el recurso de amparo contra diversas Resoluciones de los órganos de Gobierno del Parlamento Vasco que impusieron a los recurrentes la sanción de pérdida de los derechos económicos hasta la finalización de la legislatura por inasistencia reiterada e injustificada a las sesiones del Pleno y de las Comisiones.

sanciones se precisa el respeto de algunas garantías como la audiencia del interesado o, en su caso, la existencia de un trámite probatorio. De “excesivamente formalista” ha sido calificado por Blasco Jáuregui el criterio seguido por el Alto Tribunal, “teniendo en cuenta que su aplicación se lleva a cabo en un parlamento, en medio de una sesión y con un Presidente que está obligado a juzgar, “practicar las pruebas”, “sentenciar” e incluso “aplicar la sentencia” sobre la marcha, para no vulnerar las previsiones de los Reglamentos parlamentarios”⁵⁰.

La anterior crítica puede estar justificada en los casos en que la sanción se ha de imponer en el momento, lo que sucede en relación a las llamadas al orden, a la cuestión o al tiempo, en que, efectivamente, el Presidente ha de evaluar en la misma sesión, sobre la marcha y sometido al calor de los acontecimientos la conducta del Diputado, calificarla conforme a las previsiones Reglamentarias y, en su caso, castigarla. Sin embargo, no puede decirse lo mismo cuando la sanción disciplinaria es impuesta *a posteriori* y previo acuerdo de la Mesa o el Pleno, lo que supone la inclusión del asunto en su orden del día e, incluso, la propuesta previa de otro órgano parlamentario, disponiendo de tiempo para la reflexión y libre del ambiente apasionado de la sesión en que la conducta se manifiesta. En estos supuestos, y no es por casualidad, la sanción a imponer, como ha quedado reseñado, es de mayor gravedad, pues puede comportar la privación temporal de todos o algunos derechos parlamentarios o la suspensión en la condición de tal.

No sólo no nos parece descabellado, sino más bien jurídicamente adecuado, que, al menos en estos supuestos se apliquen, aunque con matices y sin que ello signifique en absoluto administrativizar la vida parlamentaria, las garantías mínimas y los límites que el Tribunal Constitucional ha predicado de la potestad sancionadora de la Administración Pública y que, como es por todos conocido, se inspiran en los principios elaborados en el seno del Derecho Penal⁵¹. La celeridad de la vida parlamentaria no impide que en los casos señalados se observen garantías como las siguientes:

⁵⁰ BLASCO JÁUREGUI, JERÓNIMO: *Op. cit.*, pág. 273.

⁵¹ A la misma conclusión se llegó en el Informe elaborado por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, recogido en BERMEJO GARDE, MOISÉS: “La suspensión de los derechos de los miembros del Parlamento de Navarra”, *Revista Jurídica de Navarra*, nº 8, 1989, págs. 327-348. En el citado informe se examinaba la posibilidad de suspensión de los parlamentarios forales de “Herri Batasuna” por su inasistencia a las sesiones de la Cámara y sus efectos sobre la subvención que reciben los Grupos Parlamentarios, admitiendo en el epígrafe 2 la aplicación analógica de los límites y principios predicables de la potestad sancionadora de la Administración Pública y en concreto considerando de aplicación al caso la presunción de inocencia, la audiencia previa del interesado y la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Constitucional. En análogo sentido se pronuncia SARMIENTO MÉNDEZ, JOSÉ ANTONIO: *Dereito Parlamentario de Galicia*, Xerais, Vigo, 2001, *vid. especialmente* págs. 54-59.

- Aplicación de la presunción de inocencia, de modo que corresponde a la Asamblea la prueba de la comisión de la infracción disciplinaria⁵².
- Audiencia previa del interesado, de forma que pueda hacer las alegaciones que estime oportuno y aportar los documentos o cualquier otra prueba que desvirtúe el carácter infractor de los hechos. Téngase en cuenta que algunas de las conductas sancionables son la inasistencia reiterada e injustificada a las sesiones, la contravención del deber de secreto, la invocación de la condición de parlamentario, etc., por lo que deberá darse al interesado la posibilidad de que justifique su inasistencia o exponga su versión de los hechos acerca de la supuesta revelación de secretos o la invocación de su condición, por poner algunos ejemplos.
- Motivación del acuerdo adoptado por el órgano competente para sancionar y, en su caso, de la propuesta de acuerdo, con el fin de no cercenar el derecho de defensa y que el afectado pueda rebatir dicha motivación y, en un momento posterior a la sanción, recurrirla si así lo estima.

Más discutible es la cuestión de si es necesaria, para garantizar los derechos de defensa del Diputado, la previsión de recursos internos. Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, generada a propósito del Derecho Penal, que la Constitución no garantiza un derecho a los recursos, sino que, sólo cuando éstos están previstos en las normas legales su utilización adquiere las dimensiones de un derecho. En nuestra opinión puede extenderse a nuestro campo estas consideraciones, de modo que sólo cuando en los Reglamentos se prevea la posibilidad de impugnación del acuerdo sancionador ante un órgano de la Cámara no podrá privarse al parlamentario del uso de tal posibilidad, sin que pueda adquirir las vestes de obligatoriedad la previsión de los medios impugnatorios, máxime cuando existen cauces para la impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Desde la perspectiva del respeto de los requisitos generales del procedimiento sancionador, se puede afirmar con Sarmiento Méndez que existe “un tratamiento

52 No parece ser de la misma opinión SANTAOLALLA LÓPEZ, quien con ocasión de la crítica al control por el Tribunal Constitucional de la aplicación de la disciplina parlamentaria afirma que “Si a un diputado se le priva del uso de la palabra o se le prohíbe asistir a una o más sesiones del pleno o de las comisiones, hay que presumir que es porque se ha hecho merecedor de ello y así lo exige el buen orden de los trabajos” en SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: *Op. cit.*, pág. 307.

desafortunado en los Reglamentos parlamentarios”⁵³. A pesar de esta valoración general, algunos Reglamentos incorporan ciertas garantías procedimentales, especialmente en cuanto a la motivación se refiere, exigiendo que el acuerdo de privación temporal de derechos sea motivado⁵⁴ o que, para la suspensión en la condición de Diputado, al menos se motive la propuesta o el correspondiente informe de la Comisión *ad hoc*⁵⁵. Sin embargo, menos son los Reglamentos que reconocen la previa audiencia del interesado⁵⁶, lo que no deja de causar extrañeza. En este punto es digno de elogio el Reglamento de la Asamblea de Madrid que prescribe, para la imposición de ambos tipos de sanciones, la audiencia del interesado y la motivación del acuerdo sancionador. Sin embargo, la situación descrita contrasta abiertamente con la de otros ordenamientos europeos, que incorporan con naturalidad la exigencia de audiencia al Diputado antes de la imposición de la sanción —así Italia, Francia, Bélgica o Luxemburgo— pese a que, como se ha reseñado, las sanciones son más leves.

No obstante, dado que, como ya ha quedado expuesto, las normas parlamentarias no regulan un procedimiento sancionador como tal, comprensivo de todos y cada uno de sus *iter*, sino tan sólo alguno de sus trámites, los silencios reglamentarios en este campo pueden y deben ser suplidos con la aplicación analógica, adaptada a las peculiaridades de la vida intraparlamentaria, de las garantías precisas para evitar la indefensión del parlamentario.

3.3 LA EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL PENAL

La existencia de un proceso penal que afecte a un parlamentario puede tener consecuencias para su *status* parlamentario. De ahí que, como señalábamos al diseñar el esquema general, una de las causas de suspensión de los derechos parlamentarios es la existencia de una resolución judicial penal que la comporte o impida el ejercicio de la función parlamentaria. Bajo este genérico apartado incluimos dos tipos de resoluciones judiciales penales que pueden dar lugar a la suspensión de la condición de parlamentario: el auto de procesamiento y la sentencia condenatoria.

53 SARMIENTO MÉNDEZ, JOSÉ ANTONIO: “Las sanciones por incumplimiento de los deberes parlamentarios”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 9, 2000, pág. 323.

54 Así sucede en los Reglamentos del Congreso de los Diputados, Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Madrid, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco.

55 Este es el caso de los Reglamentos de Andalucía, Aragón, Cataluña, Madrid y Navarra.

56 Tan sólo los Reglamentos del Senado, Aragón, Asturias, Madrid, Murcia y Navarra.

3.3.1 AUTO DE PROCESAMIENTO⁵⁷

El fundamento de la previsión del auto de procesamiento como causa de suspensión radica en el propio concepto de auto de procesamiento. Éste constituye, en palabras de Gimeno Sendra⁵⁸, “una resolución motivada y provisional, emanada del Juez instructor ordinario (o del Magistrado perteneciente al Tribunal del “aforado”), por la que se declara a una persona determinada como formalmente imputada; al propio tiempo que se le comunica la existencia de esa imputación a fin de que pueda ejercitar con plenitud su defensa privada”. Así pues, hasta que no existe auto de procesamiento —en el procedimiento común— no existe imputación formal de la comisión del delito y, por tanto, puede considerarse que hasta entonces no existen indicios racionales de criminalidad que puedan aconsejar el suspender al parlamentario de sus derechos. Hasta entonces el reproche penal se mueve en el ámbito de la mera sospecha, y en ese terreno no puede tener consecuencias parlamentarias; de lo contrario, podría producirse un grave atentado contra la institución parlamentaria.

Precisamente, esta razón de ser de la exigencia de un auto de procesamiento contra el Diputado explica que en todos los Reglamentos que lo prevén se requiera que el auto de procesamiento sea firme. La condición de firmeza del auto se erige así en garantía del Diputado que, en otro caso, podría ver suspendidos sus derechos pese a que el auto de procesamiento fuera posteriormente revocado como consecuencia de la estimación del pertinente recurso de reforma o de apelación.

Ahora bien, debe tomarse en consideración que el auto de procesamiento es un trámite procesal que sólo está presente en el enjuiciamiento de los delitos por el procedimiento común, no así en el procedimiento abreviado ni en el juicio de jurados, en los que la imputación judicial formal tiene lugar a través del auto de transformación de las dili-

⁵⁷ Hacen referencia al auto de procesamiento como causa de suspensión de los derechos del Diputado los Reglamentos de las siguientes Cámaras: Congreso de los Diputados, Senado (condicionado en ambas Cámaras a la concesión previa del suplicatorio), Junta General del Principado de Asturias, Parlamento de Canarias, Parlamento de Cantabria, Cortes de Castilla-La Mancha, Parlamento de Cataluña, Parlamento de las Islas Baleares, Asamblea de Madrid, Parlamento de Navarra, Parlamento de La Rioja y Parlamento Vasco. El Reglamento de las Cortes de Aragón no alude expresamente al auto de procesamiento; sin embargo, en la medida en que sí incorpora como causa de la suspensión el hallarse el Diputado en situación de prisión provisional puede entenderse incluido en este apartado ya que la prisión provisional es una medida cautelar que tiene como requisito previo el procesamiento del acusado, aunque en los procesos abreviados ha desaparecido el auto de procesamiento.

⁵⁸ GIMENO SENDRA, VICENTE: *Derecho Procesal Penal*, Colex, Madrid, 2004, págs. 335.

gencias previas⁵⁹, en el primer caso; y el auto de continuación del procedimiento, en el segundo. Así pues, el auto de procesamiento es tan sólo uno de los actos judiciales posibles para imputar formalmente a una persona la comisión de un hecho delictivo; por ello, nos hallamos ante el dilema de si deben interpretarse en sentido estricto las referencias reglamentarias al auto de procesamiento o, por el contrario, debe entenderse que la alusión al auto de procesamiento es genérica y comprensiva de los trámites procesales equivalentes en los procedimientos abreviado y en el juicio por jurados.

El problema estriba en que la primera interpretación, es decir, la que supone restringir a sus términos literales la referencia al auto de procesamiento, aun cuando es más respetuosa con los derechos parlamentarios, supone impedir la suspensión del parlamentario pese a estar siendo enjuiciado por delitos castigados con pena privativa de libertad hasta de nueve años u otra pena de distinta naturaleza cualquiera que sea su cuantía o duración (cuyo enjuiciamiento se realiza por los trámites del proceso abreviado) o por delitos como cohecho, tráfico de influencias, malversación de caudales públicos (enjuiciados por jurados) y otros que, por su especial vinculación con el ejercicio de funciones públicas, merecen mayor reproche cuando el enjuiciado ostenta la condición de parlamentario y, por tanto, mayor justificación habría para la suspensión.

A pesar de darse esta paradoja consideramos que no puede extenderse analógicamente el supuesto de hecho de la norma a los casos en que no hay auto de procesamiento en sentido estricto, pues ello supondría una interpretación *in malam partem* contraria al principio de interpretación más favorable a la plenitud de los derechos fundamentales. Si no existe previsión expresa no puede producirse por vía interpretativa una ampliación del ámbito de aplicación de la norma, máxime cuando la mayor parte de los Reglamentos parlamentarios vigentes han sido aprobados con posterioridad a la introducción del procedimiento abreviado por la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre y muchos de ellos son de fecha posterior a la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, lo que obliga a entender que si el legislador, pudiendo haberlo hecho, no introdujo la referencia a los actos judiciales equivalentes al auto de procesamiento es porque no quiso.

59 Sin terciar en la polémica, que excede con creces los límites materiales de este trabajo, debe tenerse en cuenta, no obstante, que para algunos penalistas la resolución judicial equivalente en el proceso abreviado al auto de procesamiento del procedimiento ordinario es el auto de apertura del juicio oral. En este sentido se pronuncia COBO DEL ROSAL al afirmar que "el auto de procesamiento es al procedimiento sumario lo mismo que el auto de apertura del juicio oral al procedimiento abreviado, en *Derecho Procesal Penal*, CESEJ, Madrid, 2006, pág. 412.

Por tanto, sólo en los supuestos en que expresamente se mencionan estos otros actos, puede producirse la suspensión por esta causa. Es el caso de Cataluña, Madrid y Navarra, en cuyos Reglamentos se equipara al auto de procesamiento otros actos procesales de naturaleza análoga⁶⁰, exigiéndose, como no podía ser de otra manera, que el acto equivalente haya adquirido, asimismo, firmeza.

Lo que acabamos de exponer tiene plena vigencia para los Diputados de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los cuales gozan de una inmunidad que pudiéramos denominar “debilitada” —o “semiinmunidad” en terminología de Fernández-Viagas Bartolomé⁶¹—, pues como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 36/1981, de 12 de noviembre) no es extensible al ámbito autonómico la figura del suplicatorio que, sin embargo, la Constitución ha previsto en su artículo 71.2 para los parlamentarios de las Cortes Generales, de modo que éstos no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

Excede de los límites del presente trabajo el análisis de la prerrogativa de inmunidad⁶²; baste en estos momentos una breve reflexión acerca de las consecuen-

- 60 El Reglamento del Parlamento de Navarra ha sido el pionero en incorporar la previsión expresa de los actos procesales de naturaleza equivalente en la redacción del vigente Reglamento de 2 de febrero de 1995, introduciendo como nueva causa de suspensión la que estamos analizando, que no figuraba en su anterior Reglamento de 12 de junio de 1985. En el caso madrileño, el artículo 19.1.2º del anterior Reglamento, de 18 de enero de 1984, sí fijaba como causa de suspensión el hallarse el Diputado en prisión provisional, siendo firme el auto de procesamiento, pero tan sólo contenía la referencia al auto de procesamiento, completándose por el vigente Reglamento de 31 de enero de 1997 con la equiparación del auto de procesamiento a otros actos procesales similares. En el Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005, se ha incorporado junto al auto de procesamiento la referencia al auto de apertura de juicio oral.
- 61 FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, PLÁCIDO: *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 92 y 194.
- 62 La bibliografía existente sobre la inmunidad parlamentaria es tremendamente extensa. Sin ánimo de exhaustividad cabe citar: ABELLÁN, ÁNGEL MANUEL: *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992; ALONSO DE ANTONIO, ÁNGEL LUIS: “El suplicatorio como manifestación de la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 86, 1996; ARANDA ÁLVAREZ, ELVIRO: “Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios. Un comentario a la STC 206/1992, de 27 de noviembre”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 86, 1996; ARANDA ÁLVAREZ, ELVIRO: “Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de los suplicatorios. Un comentario a la STC 206/1992, de 27 de noviembre”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 86, 1996; BRETAL VÁZQUEZ, JOSÉ MANUEL: “Notas sobre la inmunidad parlamentaria”, *REDC*, nº 15, 1985; FAIRÉN GUILLÉN, VÍCTOR: “Notas sobre inviolabilidad e inmunidad: algunos ejemplos en el presente”, *Cuadernos de Política Criminal*, nº 66, 1998; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, ALFONSO: “La inmunidad parlamentaria en la actualidad”, *REP*, nº 215, 1977; “Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles”, *REDC*, nº 12, 1984; “Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria”, *Comentarios a las Leyes Políticas*, Edersa, Madrid, 1989; “Inmunidad parlamentaria”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, vol. III; FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, PLÁCIDO: “Consideraciones sobre la inmunidad de los parlamentarios”, *Revista General de Derecho*, nº 516, 1987; *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores: la crisis de los “privilegios” parlamentarios*, Civitas, Madrid, 1990; FIGUERUELO BURRIEZA, ÁNGELA: “Prerogativas parlamentarias y quiebra del principio de igualdad”, *RCG*, nº 17, 1989; “Derechos fundamentales y abuso de inmunidad”, *Revista Jurídica Española*, 1989-I; “El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional. Comentario a la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre”, *RCG*, nº 27, 1992; GARCÍA GARCÍA, EZEQUIEL: “Prerogativas parlamentarias: su incidencia en el juicio de faltas”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 4, 1993; GARCÍA LÓPEZ, ELOY: *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989; “Crisis jurídica y crisis política de la inmunidad parlamentaria”, *RCG*, nº 18, 1989; “Inmunidad parlamentaria y Constitución democrática”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 15 (monográfico), 1989; GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN: “Contenido, finalidad y control de la immuni-

cias que la concesión del suplicatorio pudiera tener en la problemática que hemos abordado. Para ello es preciso partir de las regulaciones parlamentarias. El artículo 21.1.2º del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que:

“1. El Diputado quedará suspendido en sus derechos y deberes parlamentarios:

dad parlamentaria”, *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, CEC, Madrid, 1994; GRANADOS CALERO, FRANCISCO: “Diputados y Senadores: su igualdad ante la ley”, *RCG*, nº 17, 1989; GERPE LANDÍN, MANUEL: “La inmunidad parlamentaria y la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista Jurídica de Cataluña*, nº 93, 1994; GÓMEZ BENÍTEZ: “La inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 64, 1982; GONZÁLEZ RIVAS, JUAN JOSÉ: “Algunas consideraciones sobre la inmunidad parlamentaria y su regulación actual”, *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, vol. 2; LAVILLA RUBIRA, JUAN JOSÉ: “Diversas cuestiones relativas a las prerrogativas de los parlamentarios autonómicos”, *RCG*, nº 25, 1992; LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO: “A vueltas con un problema de inmunidad parlamentaria: qué hacer con el parlamentario electo en prisión provisional. (El caso Muguruza revisted)”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, PABLO: “Sobre las inmunidades parlamentarias”, *REP*, nº 69, 1990; MARTÍN PALLÍN, JOSÉ ANTONIO: “Momento procesal para pedir el suplicatorio en las causas contra los diputados y senadores”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 29, 1991; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO: “Para un debate sobre la inmunidad parlamentaria”, *REDA*, nº 83, 1994; “Inmunidad parlamentaria y separación de poderes”, *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, CEC, Madrid, 1994; MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL: “La inmunidad parlamentaria: nota a la STC 206/1992, de 27 de noviembre. El Tribunal Constitucional en un callejón sin salida”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 3, 1993; “Inmunidad y derecho al proceso: la inmunidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista General de Derecho*, 1994; “Las prerrogativas de los parlamentarios territoriales: notas sobre la inmunidad limitada de los parlamentarios autónomos”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 1, 1995; MARTÍNEZ VAL, JOSÉ MARÍA: “La inmunidad parlamentaria ante el Tribunal Constitucional: sentencia de 22 de julio de 1985”, *Revista General de Derecho*, nº 493-494, 1985; “Las Cortes sometidas a la Constitución: comentario a la STC de 22 de julio de 1985, que anula el Acuerdo del Senado denegando un suplicatorio”, *Revista General de Derecho*, nº 499, 1986; MONTORO PUERTO, MIGUEL: “Prerrogativas parlamentarias en las comunidades autónomas y jurisdicción penal”, *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, vol. 2; MORALES ARROYO, JOSÉ M: “Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional. A propósito de las sentencias 5/1985, de 10 de abril y 90/1985, de 22 de julio”, *RCG*, nº 12, 1987; PIQUERAS BAUTISTA, JOSÉ ANTONIO: “Las inmunidades e inviolabilidades de los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, *Organización Territorial del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, vol. 4; PORTERO GARCÍA, LUIS: *Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias*, Universidad, Málaga, 1979; PUNSET BLANCO, RAMÓN: “Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas”, *RCG* nº 3, 1984; RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, RICARDO: “Inviolabilidad e inmunidad de diputados y senadores: especial consideración del suplicatorio y del momento para solicitarlo”, *Actualidad Informática Aranzadi*, nº 317, 1997; ROMERO COLOMA, AURELIA MARÍA: “La inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria”, *Revista General de Derecho*, nº 524, 1988; SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: “LA inmunidad parlamentaria en el Derecho comparado”, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987; “La inmunidad parlamentaria y su control constitucional: comentario de la sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional”, *REDC*, nº 38, 1993; SUÁREZ BILBAO, FERNANDO: “El procedimiento especial penal del suplicatorio: antecedentes históricos a la cuestión de la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 86, 1996; XIFRA HERAS, JORGE: “Inmunidad parlamentaria”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Francisco Seix, Barcelona, 1977, vol. 12.

En la doctrina italiana es, asimismo, dilatada la bibliografía sobre la materia. Vid. CIAURRO, LUIGI: “L’arresto in flagranza del parlamentare, dopo la legge 5 agosto 1988”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 11-12, 1988; D’ANDREA, ANTONIO: *Note sull’autorizzazione all’arresto dei membri del Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1985; DI RAIMO, GIACOMO: “La lege costituzionale di riforma dell’accusa parlamentare e le normative necessarie per le sua attuazione”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 4, 1988; DONATI, FILIPPO: “Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 11-12, 1988; LASORELLA, GIACOMO: “Procedimento e deliberazioni parlamentari in materia di immunità dopo la riforma dell’articolo 68 della Costituzione”, *Bollettino di Informazioni Costituzionali e Parlamentari*, nº 3, 1994; MARTINELLI, CLAUDIO: “Immunità parlamentari: l’individuazione della camera competente tra prassi parlamentare e interpretazione della Costituzione”, *Rassegna Parlamentare*, nº 2, 2000; MIDIRI, MARIO: “La riforma dell’immunità parlamentare”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 2, 1994; PANIZZA, SAULLE: “La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale ed ordinario)”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 1, 1994; PINARDI, ROBERTO: “L’autorizzazione a procedere per i giudici della Corte Costituzionale dopo la riforma della immunità parlamentari”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 2, 1995; PIZZORUSSO, ALESSANDRO: “La inmunidad parlamentaria. Un enfoque comparatista”, *RCG*, nº 2, 1984; “Le immunità parlamentare: ressgna comparata”, *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, vol. 1; RESUTTI, ADONELLA: “Autorizzazione a procedere e riforma della immunità parlamentare”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 2, 1993; TRAVERSA, SILVIO: “Immunità parlamentare”, *Enciclopedia del Diritto*, Miuffrè, Milán, 1970, vol. XX.

1.º [...]]

2.º *Cuando, concedida por la Cámara la autorización objeto de un suplicatorio y firme el auto de procesamiento, se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta”.*

Por su parte, el artículo 22.6, párrafo primero, del Reglamento del Senado establece que:

“Concedido el suplicatorio y firme el auto de procesamiento, la Cámara podrá acordar por mayoría absoluta de sus miembros, y según la naturaleza de los hechos imputados, la suspensión temporal en la condición de Senador”.

En ambas Cámaras, como puede observarse, al auto de procesamiento precede —como consecuencia de la inmunidad— la previa concesión del suplicatorio. Esto supone la existencia de un pronunciamiento anterior por parte de la Cámara para proceder penalmente contra el parlamentario, cualquiera que sea el delito presuntamente cometido y el tipo de proceso a seguir para exigirle la responsabilidad penal.

A partir de la consideración de que el suplicatorio es necesario para juzgar penalmente al Diputado o Senador, con independencia de que se le haya de juzgar por el procedimiento común, el abreviado o el juicio por jurados, podría llegar a pensarse que la referencia al auto de procesamiento como causa de suspensión ha de interpretarse en un sentido amplio y no circunscrito al trámite del proceso común que recibe ese nombre. A lo anterior se añadiría que la decisión sobre el suplicatorio ya entraña un pronunciamiento sobre la existencia de un proceso judicial que afecta a un parlamentario.

Empero, esta concatenación de ideas no nos parece determinante. En primer lugar, porque la asociación de los conceptos “suplicatorio” y “auto de procesamiento” en los preceptos transcritos no obliga a hacer coincidentes los ámbitos de actuación de cada uno de ellos. Tanto si la mención al auto de procesamiento se entiende en un sentido amplio como si se hace en un sentido estricto se precisa la previa autorización de la Cámara.

En segundo lugar, porque el significado del suplicatorio poco o nada tiene que ver con la posible ulterior suspensión. Su finalidad, como ya se sabe, no es otra que

evitar la utilización partidista de la acusación penal en un intento de privar a las Cámaras de uno de sus miembros. En palabras del Tribunal Constitucional en la Sentencia 90/1985, de 22 de julio, “la amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede serlo de tipo político, y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular” (FJ 6). La Cámara al decidir sobre el suplicatorio no está tomando una postura sobre la suspensión del Diputado, ni predeterminando en modo alguno el posterior acuerdo del Pleno de la Cámara sobre tal extremo, por lo que no necesariamente el radio de acción del suplicatorio ha de hacerse extensivo al auto de procesamiento para hacerlo comprensivo de cualquier acto judicial formal de imputación.

A la firmeza del auto de procesamiento se liga, en algunos Parlamentos, como condición *sine qua non* de la suspensión el que el parlamentario se halle en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta⁶³. Nos encontramos ante una situación distinta que supone un paso más, un grado ulterior que agrava el estado procesal penal del parlamentario, contra el que no sólo se ha dictado auto de procesamiento, sino que, además, es objeto de una medida cautelar de la máxima incidencia cual es la prisión provisional.

Prima facie parece lógico que si el parlamentario se halla en prisión sus derechos como parlamentario se encuentren suspendidos. Al fundamento que concurre para la suspensión por causa de auto de procesamiento se añade aquí una razón puramente fáctica para la suspensión de los derechos del parlamentario: la privación de libertad de éste impide, por sí misma, el ejercicio de algunos derechos del Diputado tales como el de asistencia a las sesiones y el de voto, toda vez que el derecho al voto es personal e indelegable. Ahora bien, la imposibilidad material de ejercer los derechos parlamentarios, aunque es predicable de buena parte de los derechos, en concreto de los que acabamos de mencionar y todos aquellos que requieren la asistencia del parlamentario en la sede de la Cámara, no lo es de todos, pues otros como la presentación de peticiones de información no requieren la presencia del Diputado en el Parlamento.

⁶³ Contienen tal previsión los Reglamentos de los Parlamentos de: Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra y La Rioja, así como el del Congreso de los Diputados.

3.3.2 SENTENCIA PENAL

Con una redacción mimética la mayoría de los Reglamentos parlamentarios incorporan como causa de suspensión de los derechos parlamentarios que una sentencia firme condenatoria lo comporte o que su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria⁶⁴.

Aun cuando suele incluirse en el mismo apartado se trata de dos supuestos diferentes ya que el primero (que una sentencia firme lo comporte) supone que la propia resolución judicial impone una pena que implica por sí misma la suspensión de los derechos parlamentarios, en tanto que en el segundo supuesto (que el cumplimiento de una sentencia firme impida el ejercicio de la función parlamentaria) la pena impuesta en la resolución judicial penal es de distinta naturaleza, pero su cumplimiento impide desarrollar la función parlamentaria.

En relación al primer supuesto (el que una sentencia comporte la suspensión) hay que señalar con Víboras Jiménez⁶⁵ que es irrelevante que se contemple o no en los Reglamentos porque la imposición de la pena excede aquí de la autonomía parlamentaria. Por esta razón, en el Reglamento del Senado, así como en los de los Parlamentos vasco y catalán, no se prevé, sin que ello signifique, como es obvio, que un Senador o un parlamentario vasco o catalán no pueda ser condenado a la suspensión de su cargo público por sentencia penal. Así pues, las normas parlamentarias que lo incluyen como causa de suspensión cumplen en este punto una mera función de sistematización o codificación.

Entendemos que la sentencia condenatoria conlleva la suspensión de los derechos parlamentarios cuando establece la pena, ya sea con carácter principal o acceso-

⁶⁴ Escapan de esta redacción los siguientes Reglamentos: el de la Asamblea Regional de Murcia que sólo contempla la primera de las hipótesis, es decir, que “una sentencia judicial firme lo comporte”; el del Parlamento de Canarias que regula ambas, pero somete la segunda a un requisito temporal cual es el de que la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria como consecuencia del cumplimiento de una sentencia condenatoria firme sea por un tiempo inferior a lo que resta de legislatura (art. 7.3^o) porque si la imposibilidad se extiende a lo que reste de legislatura la consecuencia es la pérdida de la condición de diputado (art. 8.6^o); en similares términos se pronuncia el Reglamento del Parlamento de La Rioja, pero en relación a la primera hipótesis (art. 11.2). A los dos supuestos habituales (que la sentencia comporte la suspensión o que su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria) el Reglamento de las Cortes de Aragón añade la posibilidad de que el Pleno acuerde la suspensión en el caso de sentencia firme condenatoria por delito que no cubra las hipótesis anteriores (artículo 5.d).

⁶⁵ VÍBORAS JIMÉNEZ, JOSÉ ANTONIO: “Los parlamentarios...”, *op. cit.*, pág. 91. Considera este autor que las previsiones de ciertos Reglamentos parlamentarios, al introducir algún elemento que condiciona su eficacia, son contrarias a la Constitución y por tanto deben entenderse como no puestas.

rio, de suspensión de cargo público (art. 43 del Código Penal); mientras que el que la ejecución de la sentencia implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria alude a aquellos casos en que la sentencia impone como pena la prisión (artículos 35 y siguientes CP) o la privación del derecho a acudir a determinados lugares (artículo 48 CP) si la sede parlamentaria se encontrara en el radio de acción de la prohibición (hipótesis que aunque pudiera causar en principio extrañeza no es descartable). A pesar de que la sentencia imponga una de estas dos últimas penas no concurre el supuesto de hecho causante de la suspensión de los derechos parlamentarios si se suspende la ejecución de la pena privativa de libertad (artículos 80 a 87 CP), se produce el perdón del ofendido (artículo 130.4 CP), o la conmutación de la pena de prisión por la de arresto de fin de semana o la de multa (artículo 88 CP) porque estas circunstancias, que tienen lugar antes del inicio de la ejecución de la sentencia, o bien la impiden, o bien el cumplimiento de la nueva pena ya no implica la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.

Al igual que sucede con el auto de procesamiento, tanto si la sentencia impone la suspensión como si establece otra pena cuyo cumplimiento imposibilita el ejercicio de la función parlamentaria, es necesario que haya adquirido firmeza. Con ello se satisfacen dos exigencias:

- Una de carácter procesal, puesto que por *mor* del artículo 3.1 del Código Penal y 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sólo pueden ejecutarse las sentencias que hubieran ganado firmeza y una vez que ha sido declarada por el Tribunal que la hubiera dictado.
- Otra de naturaleza constitucional, ya que con ello se cumple la finalidad de garantía de los derechos. No cabe ocultar que el requisito de la firmeza de la sentencia puede ser instrumentalizado por el parlamentario para retrasar la suspensión mediante la interposición de los pertinentes recursos. Se trata de un riesgo que está presente en todo el sistema de recursos judiciales, pero que en este caso se hace todavía más patente, si cabe, ya que es probable que cuando el recurso se resuelva la legislatura haya concluido y, por tanto, llegue a quedar sin efecto la suspensión. No obstante, es un riesgo que en un Estado de Derecho debe ser asumido.

3.3.3 PROCEDIMIENTO PARA LA SUSPENSIÓN

Si al analizar la disciplina parlamentaria decíamos que los Reglamentos no regulan un procedimiento sancionador *stricto sensu*, sino que tan sólo aluden a algunos trámites, el silencio en cuanto a la suspensión por causa de una resolución judicial penal es absoluto en buena parte de los Reglamentos parlamentarios⁶⁶. Tal silencio se debe a que la suspensión de los derechos parlamentarios opera automáticamente con la sola concurrencia de la causa que la motiva, es decir, basta con que adquiera firmeza el auto de procesamiento o la sentencia que comporta la suspensión o impide el ejercicio de la función parlamentaria.

Sin embargo, no estaría de más una previsión como la contenida en el artículo 13.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Conforme al citado precepto corresponde a la Mesa la declaración formal de la suspensión de los derechos y deberes del Diputado. Con ello se trata de constatar por el órgano rector de la Cámara la concurrencia de la causa de suspensión, sin que quepa ningún margen de decisión, porque, en estos casos la sanción no viene impuesta por el Parlamento, sino por los órganos judiciales.

No obstante, el automatismo no opera siempre, sino que en algunos Reglamentos⁶⁷ se hace depender del contenido y tipo de la resolución judicial penal, requiriéndose en ciertos casos, previo dictamen de la Comisión competente en materia de

⁶⁶ En concreto se trata de los Reglamentos de las siguientes Cámaras: Congreso de los Diputados, Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana.

⁶⁷ Así acontece en los siguientes supuestos: El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias: el artículo 24 determina la suspensión automática, como no puede ser de otra forma, cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento conlleve la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria. Por el contrario, cuando existe un auto de procesamiento firme la suspensión no actúa *ope legis*; sólo se producirá el efecto suspensivo si así lo acuerda el Pleno por mayoría absoluta, previo dictamen motivado de la Comisión de Reglamento, atendida la naturaleza de los hechos imputados. Lo mismo establece el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, con la única diferencia que no requiere el dictamen motivado de la Comisión del Estatuto de los Diputados ni expresamente que el acuerdo del Pleno se adopte en consideración a la naturaleza de los hechos imputados, aunque, si se quiere evitar la arbitrariedad, es obligado tenerlo en cuenta. Algo similar sucede en las Cortes de Castilla-La Mancha, donde el automatismo funciona cuando la suspensión es impuesta por una sentencia firme condenatoria. Sin embargo, para los supuestos de actuación del Diputado que afecte al decoro o dignidad de la Cámara, auto de procesamiento firme que conlleve prisión preventiva y cumplimiento de sentencia firme por delito que implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria, la suspensión queda en manos del Pleno, que puede acordarla por mayoría de tres quintos, previo informe motivado de la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado.

En el Senado se precisa acuerdo de la Cámara por mayoría absoluta para decidir la suspensión en la condición de Senador una vez concedido el suplicatorio y firme el auto de procesamiento. En el Parlamento Vasco se requiere el acuerdo del Pleno por mayoría absoluta para determinar la suspensión por causa de auto de procesamiento, atendida la naturaleza de los hechos imputados; o por causa de sentencia condenatoria por delito considerando la gravedad del hecho, la naturaleza de las penas y no estimando procedente la privación de la condición de Diputado. En el caso de Cataluña se precisa, asimismo, acuerdo del Pleno por mayoría absoluta para determinar la suspensión por causa de auto de procesamiento, atendida la naturaleza de los hechos imputados; o si el parlamentario ha sido condenado por sentencia firme a pena privativa de libertad que imposibilite la asistencia a las sesiones plenarias.

estatuto del Diputado, acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta o mayoría cualificada, atendiendo a la naturaleza o la gravedad de los hechos. Mas esta previsión reglamentaria que condiciona la suspensión a la decisión de la Cámara, como ha advertido Mancisidor Artaraz ⁶⁸, no procede “cuando la decisión viene directamente establecida por la sentencia firme”.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de acuerdo con el cual:

“Firme un auto de procesamiento y decretada la prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, el procesado que estuviere ostentando función o cargo público quedará automáticamente suspendido en el ejercicio del mismo mientras dure la situación de prisión”.

Ante esta previsión, cede la regulación reglamentaria, de modo que producido el supuesto de hecho contemplado en la norma la suspensión se produce automáticamente, sin que entren en juego las exigencias reglamentarias de previo acuerdo de los órganos parlamentarios. Cuestión distinta es que en la Cámara se tome conocimiento de la resolución judicial y de los efectos que comporta para la vida parlamentaria.

Especial mención requiere el régimen jurídico imperante en las Cortes de Aragón, en las que cuando la resolución judicial es un auto de procesamiento la suspensión puede ser acordada por el Pleno por mayoría de dos tercios, atendida la naturaleza de los hechos imputados y en los casos de sentencia firme condenatoria por delito, distinta de la sentencia firme que comporte la suspensión o su cumplimiento implique el ejercicio de la función parlamentaria, se requiere, asimismo, acuerdo del Pleno, aunque esta vez, adoptado por mayoría de tres quintos, considerando la gravedad de los hechos imputados y la naturaleza de las penas. En cualquier caso, para todos los supuestos de suspensión de derechos como consecuencia de resoluciones judiciales, incluso cuando se trata de sentencias firmes que impongan la suspensión o cuyo cumplimiento imposibilite

⁶⁸ MANCISIDOR ARTARAZ, EDUARDO: “La sesión constitutiva. El estatuto del Diputado”, en *El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pág. 112.

el ejercicio de la función parlamentaria, se precisa previo dictamen motivado de la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados.

La exigencia de un dictamen motivado de la citada Comisión plantea problemas cuando la suspensión del cargo representativo la impone una sentencia firme. Como decíamos en páginas anteriores, la imposición de esta pena excede de los límites de la autonomía parlamentaria, es decir, la Cámara carece de potestad para decidir si se ejecuta o no la pena impuesta o para condicionar de ningún otro modo la eficacia de la sentencia, porque, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117.3 de la Constitución, el ejercicio de la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales, siendo obligado, por *mor* de lo estipulado por el artículo 118, cumplir las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes y prestar la colaboración requerida por aquéllos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto. Si esto es así, y así es pues no se exceptiona al Poder Legislativo del cumplimiento de tales preceptos, no parece *prima facie* del todo constitucional el requisito del previo dictamen motivado de la Comisión. Trataremos de justificarlo.

Es cierto que la emisión de un dictamen por la Comisión no es en sentido estricto la adopción de una decisión acerca de la suspensión de los derechos del Diputado, sino tan sólo la expresión de un parecer razonado sobre la materia en cuestión, parecer que ni mucho menos ha de ser vinculante. Ahora bien, tampoco se descubre ningún secreto si afirmamos que la elaboración de cualquier dictamen conlleva un análisis de la situación y su valoración jurídica o política, en función de la naturaleza del dictamen. Llegados a este punto la pregunta que inmediatamente surge es ¿qué parecer fundado en Derecho o en criterios de oportunidad corresponde dar a la Cámara sobre la imposición por sentencia de la pena de suspensión de cargo público? La respuesta parece meridianamente diáfana. Ningún pronunciamiento cabe efectuar en términos jurídicos porque el enjuiciamiento ya ha sido realizado por quien constitucionalmente corresponde, es decir, por el órgano judicial y tampoco hay cabida para la decisión política, porque cualquiera que sea ésta es irrelevante para la suspensión del Diputado y la ejecución de dicha pena. En definitiva, no corresponde al Parlamento sino acatar sin más la resolución judicial en sus propios términos.

No obstante, cabe una interpretación *ex constitutione* que salve las dudas de constitucionalidad del precepto reglamentario⁶⁹. Aunque la sistemática interna del precepto conduce a pensar que el dictamen motivado de la Comisión es requisito ineludible para la suspensión cuando ésta se impone en una sentencia firme condenatoria, una interpretación basada en los criterios hermenéuticos literal y finalista permiten eludir el citado requisito. El empleo del adjetivo “previo” condiciona el momento procedimental en que el dictamen debe ser emitido y conduce a pensar, sin solución de continuidad, que hay algo posterior. Además, el dictamen cumple la finalidad de ilustrar al órgano decisorio y constituye la base sobre la cual este otro órgano parlamentario adopta un acuerdo ulteriormente. Sin embargo, para el caso que nos ocupa no hay previsión reglamentaria, ni debe haberla por las razones expuestas, sobre un posterior acuerdo del Pleno o de otro órgano parlamentario que resuelva sobre la suspensión. Por tanto, cabe concluir que la exigencia de un previo dictamen de la Comisión lo es para los casos en que, conforme a la previsión reglamentaria la suspensión queda a la decisión del acuerdo del Pleno, como sucede cuando el Diputado se halle en prisión provisional o en los en que haya sido condenado por sentencia firme a pena distinta de la suspensión del cargo de parlamentario o cuyo cumplimiento no impida el ejercicio de la actividad parlamentaria.

IV EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN

4.1 DURACIÓN DE LA SUSPENSIÓN

Es consustancial al concepto de suspensión la limitación temporal de sus

69 *Ad litteram* el artículo 5 del Reglamento de las Cortes de Aragón dispone:

El Diputado quedará suspendido en el ejercicio de sus derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios, previo dictamen motivado de la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados, en los siguientes casos:

- a) *En los que así proceda, por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria establecidas en el presente Reglamento.*
- b) *Cuando se halle en situación de prisión provisional y el pleno de las Cortes, atendida la naturaleza de los hechos imputados, así lo acuerde por mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara.*
- c) *Cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.*
- d) *En los demás casos de sentencia firme condenatoria por delito, si el Pleno de las Cortes así lo acordara por mayoría de tres quintos de los miembros de la Cámara, atendiendo a la gravedad de los hechos imputados y a la naturaleza de las penas.*

efectos ⁷⁰. Precisamente este elemento temporal es el que permite distinguir la suspensión de derechos de su privación, que por definición es definitiva. Por tanto, resulta conveniente determinar la duración de la suspensión, lo que está en función de la causa que la ha motivado.

No obstante, existe un límite temporal genérico, común a todas las causas de suspensión, constituido por la duración de la legislatura. Siendo el mandato parlamentario de duración limitada, la suspensión de dicho mandato ve su fin cuando termina el mandato mismo. La propia esencia de las elecciones, que se erige en un límite al poder e intenta asegurar la correlación entre la posición mayoritaria del cuerpo electoral y su representación institucional explica que la suspensión cuya duración exceda de la legislatura no pueda desplegar su eficacia una vez expirado el mandato parlamentario.

4.1.1 POR NO HABER ADQUIRIDO LA PLENA CONDICIÓN DE DIPUTADO

Cuando la suspensión viene ocasionada por el incumplimiento de los requisitos reglamentariamente exigidos para la adquisición de la condición de parlamentario, la duración de aquélla no resulta cierta y predeterminada de antemano, sino que depende de la propia voluntad del sujeto en el sentido de que basta con cumplir tales requisitos para que la suspensión se levante. En palabras de Caamaño Domínguez “esta suspensión produce un efecto de “congelación” *sine die* del ejercicio del mandato” ⁷¹; es decir, una vez que se satisfacen los requisitos se está en disposición de ejercer los derechos parlamentarios.

4.1.2 POR APLICACIÓN DE LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

En los supuestos en que la suspensión es consecuencia de una sanción disciplinaria el tiempo de duración de la misma será la impuesta por el órgano parlamentario.

⁷⁰ En la segunda acepción ofrecida por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española el término “suspender” significa “detener o diferir por algún tiempo una acción u obra”; y en su cuarta acepción y en sentido figurado “privar temporalmente a uno del sueldo o empleo que tiene”.

⁷¹ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO: *El mandato parlamentario*, op. cit., pág. 221.

rio competente para sancionar, quien no siempre está sujeto a condicionamiento reglamentario explícito⁷².

Esta ausencia de concreción de la duración de la sanción provoca inseguridad jurídica⁷³ que se encuentra proscrita por el artículo 9.3 de la Norma Fundamental. Además, defendida en páginas anteriores la aplicación analógica de las garantías materiales del principio de legalidad en materia sancionadora constitucionalmente consagradas en el artículo 25.1 CE, el silencio reglamentario en este punto no puede considerarse sino contrario a la exigencia de tipificación de las sanciones, en la medida en que la graduación temporal de la sanción es un elemento del tipo.

A nadie le llamaría la atención la declaración de inconstitucionalidad de un precepto penal que para castigar el asesinato prescribiera sin más la pena de prisión, dejando al albur del juez penal que la prisión pudiera ser de un día o de veinte años. Tampoco resultaría extraño una declaración de este tipo si al regular el régimen disciplinario de los funcionarios la legislación de la función pública previera para determinadas infracciones la sanción de suspensión de empleo y sueldo sin concretar durante cuánto tiempo. ¿Por qué se permite entonces que los Reglamentos parlamentarios no concreten la duración de la sanción?

Con frecuencia se recurre al argumento de la autonomía para justificar estas deficiencias reglamentarias; pero el argumento no nos parece válido. La autonomía parlamentaria se reconoce histórica y actualmente para evitar intromisiones, que pudieran ser nocivas para la eficacia del sistema parlamentario, procedente de poderes externos, más específicamente del poder sometido al control parlamentario, es decir, del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la autonomía reglamentaria no se resiente por incorporar las garantías constitucionales en materia sancionadora, siendo la propia Cámara la que en el Reglamento fije de antemano la duración posible de la sanción.

72 Sin embargo, en la Asamblea Regional de Murcia la exclusión temporal de los trabajos de la Cámara tiene, por determinación reglamentaria, una duración que oscila entre cinco días y tres meses. Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Navarra también constriñe en alguna medida la duración de la sanción fijando en un caso el límite máximo y en otro el mínimo (artículos 115 y 116). Algo similar sucede en el Reglamento del Parlamento de La Rioja, aunque sólo para la suspensión de algún derecho singular, no para la suspensión de la condición de Diputado.

73 En este mismo sentido se pronuncia CAAMAÑO DOMÍNGUEZ en *El mandato parlamentario, op. cit.*, pág. 237 para quien el que el Reglamento no fije el tiempo de duración de la sanción “contradice flagrantemente las garantías mínimas de seguridad jurídica en materia sancionadora”.

Con ello no se afecta tampoco a la tantas veces invocada especificidad de la institución parlamentaria. El libre juego de los agentes políticos representativos, el equilibrio de poderes del sistema parlamentario, la relevancia que para el régimen político tiene el control parlamentario del Gobierno podrá suponer flexibilizar las garantías en otros ámbitos, pero no en el de la suspensión de los derechos de uno de los miembros de la Cámara. Precisamente en este campo de la privación temporal a la Cámara de alguno de sus miembros, que puede alterar la composición política de la misma, la necesidad de reducir los márgenes de la discrecionalidad es más evidente. Se quiera o no, las decisiones de la Cámara o de sus órganos aparecen siempre teñidas de un tinte político de mayor o menor intensidad, consecuencia de su carácter político, del que no siempre pueden desprenderse. Por eso, no se puede dejar al libre criterio de la mayoría la determinación de la duración de la sanción, con el consiguiente peligro de que se hagan valer espurios intereses políticos por encima de criterios de proporcionalidad y eficacia.

Por tanto, consideramos necesario, desde planteamientos de *lege ferenda*, la introducción de una duración exacta de las sanciones o, al menos, la indicación de un límite máximo y mínimo que acote los márgenes dentro de los cuales puede moverse la libre, que no arbitraria, valoración de la Cámara, debiendo, en todo caso, imperar el principio de proporcionalidad entre las circunstancias del caso y la sanción impuesta.

No es esta, empero, la postura asumida por el Tribunal Constitucional, para quien la no indeterminación reglamentaria expresa de los límites de la sanción no merece reproche constitucional porque siempre existe el límite máximo derivado de la caducidad del mandato parlamentario. En el Fundamento Jurídico 5 de su Sentencia 129/2006, de 24 de abril, se sostiene que “*dos son los criterios que determinan el límite máximo de la sanción. De un lado, la propia naturaleza de la sanción de suspensión de la condición de parlamentario determina que no puede tener una duración superior a la del propio mandato parlamentario, esto es, cuatro años. De otro no puede desconocerse que el artículo 89 del Reglamento del Parlamento Vasco configura la sanción como «temporal»*”. Estamos de acuerdo con estas afirmaciones, que hemos sostenido al comienzo de este apartado, pero en lo que no coincidimos con el Tribunal es en emplearlas como argumento para justificar la indeterminación normativa de los límites temporales de la sanción, hasta el punto de considerar que en los Regla-

mentos en los que sí aparece un límite cuantitativo expreso resulta ineficaz. Si se avala la ausencia de condicionantes temporales, normativamente impuestos, a la sanción de suspensión por el mero hecho de que el mandato parlamentario es temporal, habría que admitir sin reparos (y, sin embargo, no parece ser esta la postura comúnmente defendida) la posibilidad de que —siguiendo con el ejemplo puesto— las normas de la función pública no fijen la duración máxima de la sanción de suspensión de empleo y sueldo del funcionario, pues también la relación funcionarial es temporal al venir limitada por la edad de jubilación.

A nuestro entender la temporalidad del cargo de parlamentario debe actuar como límite para la fijación normativa de la duración de la suspensión, mas no puede servir de obstáculo para no exigir que las normas parlamentarias establezcan la duración de las sanciones. Es decir, siendo el mandato parlamentario de cuatro años, no sería admisible que la norma fijara la suspensión de derechos por un tiempo de cuatro años o superior, porque tal circunstancia chocaría con el carácter intrínsecamente temporal de aquélla.

No debe confundirse la imposición de una sanción y la eficacia de la misma, es decir, una cosa es que la sanción a imponer tenga una duración cierta, determinada legalmente al menos en su límite máximo, y concretada por el órgano sancionador competente, y otra es que la sanción impuesta en cada caso particular no pueda cumplirse, *de facto*, en su totalidad porque su duración sea superior al tiempo que resta para la finalización de la legislatura. No se trata, aunque el Supremo Intérprete de la Constitución así lo considera, de que la máxima duración posible de la sanción dependa en cada caso del tiempo de mandato que reste al parlamentario el día en que se formula la sanción (FJ 5, párrafo segundo), de donde infiere el Tribunal la imposibilidad de fijar normativamente límites de duración de la sanción. La máxima duración posible, a nuestro juicio, debe ser la que prevean las normas parlamentarias, y, en su caso, concreten los órganos sancionadores.

La tesis elaborada por el Tribunal Constitucional se construye sobre la base de una hipótesis extrema y para obviar el problema —que en realidad no es tal, como se acaba de ver— de que el tiempo que resta de legislatura sea inferior a la duración de la sanción prevista en la norma. Sin embargo, que la norma fije, verbigracia, la sanción de un mes de suspensión, ofrece muchas más ventajas desde el punto de

vista de la seguridad jurídica y de las garantías de la persona susceptible de ser sancionada que el supuesto perjuicio derivado de la ineficacia de la sanción cuando resta menos de un mes para el fin del mandato parlamentario.

Consciente el Tribunal del déficit de seguridad jurídica que sin duda conlleva su doctrina, trata de soslayarlo mediante el recurso a los usos y precedentes parlamentarios afirmando que para la garantía de la predeterminación de las infracciones y sanciones se ha de estar “*a la normatividad decantada a partir de los usos y costumbres acreditados en cada Asamblea*”⁷⁴. Ahora bien, sin entrar en la cuestión de si los usos y costumbres parlamentarios satisfacen las exigencias del principio de legalidad, desde un aspecto puramente práctico, ha de tenerse en cuenta que en las mayoría de las Cámaras los precedentes en esta materia no son muy numerosos.

La postura que defendemos es más acorde con las regulaciones de nuestro entorno europeo, que constriñen reglamentariamente la duración de la sanción. En algunos casos, como en Francia⁷⁵, Bélgica⁷⁶ e Irlanda⁷⁷, se fija la duración exacta de la sanción por lo que al órgano sancionador sólo le corresponde la decisión de la sanción si concurre el supuesto de hecho normativo. En otros países se permite al órgano parlamentario correspondiente que individualice la sanción, pero se marcan unos límites mínimos y máximos —Luxemburgo⁷⁸ y la Cámara de Diputados italiana⁷⁹— o sólo estos últimos, como en Alemania⁸⁰, Dinamarca⁸¹ y el Senado italiano⁸².

74 Curiosamente, sin embargo, en la STC301/2005, de 21 de noviembre, se otorga el amparo al recurrente por vulneración del derecho a no ser sancionado sino en los casos y circunstancias previstos en el Reglamento de la Cámara y se afirma que “no respeta el principio de legalidad penal la sanción consistente en la prohibición de asistir a las dos sesiones plenarias siguientes, ya que no encuentra reflejo en ningún precepto del Reglamento parlamentario” (FJ 4) ¿por qué no recurre aquí el Tribunal a los precedentes y la práctica parlamentaria?.

75 En la Asamblea Nacional la censura con expulsión temporal tiene siempre una duración de quince días. Además, tanto para la llamada al orden con mención en el acta, como para la censura simple y la censura con expulsión temporal se concreta la duración de la suspensión de la asignación económica del Diputado.

76 En las dos Cámaras belgas la expulsión temporal del Palacio alcanza al resto de la sesión en la que la sanción se imponga y si el Diputado desobedeciere la orden del Presidente de abandonar la Cámara se extenderá a las ocho sesiones siguientes (en la Cámara de Representantes) o diez (en el Senado).

77 En Irlanda la suspensión tiene una duración concreta, pero variable en función de que sea la primera vez que se impone al Diputado —una semana en el Senado y hasta el segundo día que haya sesión plenaria en la Cámara de Representantes—, la segunda —una quincena en el Senado y hasta el cuarto día en la Cámara Baja— o la tercera o posterior —un mes en la Cámara Alta y hasta el octavo día en la Baja—.

78 En la Cámara de Diputados luxemburguesa la represión con exclusión temporal ha de ser de una a tres sesiones plenarias, sin que pueda exceder de quince días naturales. En caso de desacato al Presidente o de que se aplique por segunda vez la referida sanción, será de tres a seis sesiones plenarias, sin que pueda sobrepasar de un mes natural.

79 La censura con prohibición de participar en los trabajos parlamentarios en la Cámara de Diputados será por período de dos a quince días de sesión.

80 En el Bundestag la exclusión será decretada por un tiempo máximo de treinta días de sesión.

81 La suspensión no puede ser superior a catorce días.

82 La sanción se establece por un tiempo máximo de diez días de sesión.

En nuestro ordenamiento, sin embargo, al margen de la sanción de expulsión del salón de sesiones y prohibición de asistir a posteriores sesiones, generalmente, los Reglamentos someten en un caso a límites cuantitativos la decisión sancionadora: cuando la sanción disciplinaria tiene como causa la promoción de desórdenes graves en el recinto parlamentario, fijando como duración máxima de la suspensión un mes⁸³ —diez días en Navarra—, sin perjuicio de que el Pleno —en Navarra la Mesa— pueda revisar la sanción. En la mayor parte de los Reglamentos la intervención del Pleno —o la Mesa— se prevé exclusivamente cuando la revisión de la sanción comporta una agravación de la misma⁸⁴. Por el contrario, son menos explícitos los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía (art. 106.1) y Asturias (art. 135) que admiten la posibilidad de modificación de la sanción, sin más especificaciones. Parece lógico que la ampliación de la duración de la sanción sea confiada a un órgano colegiado dotado de mayor legitimidad como es el Pleno, pero ello no permite, a nuestro juicio, circunscribir en los casos andaluz y asturiano la revisión que el Pleno pueda llevar a cabo exclusivamente a la agravación de la sanción, sino que, con base en el aforismo *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* y en el principio de *favor libertatis* podrá el Pleno, asimismo, reducir la sanción impuesta por el Presidente, máxime cuando la decisión sancionadora es adoptada con la inmediatez requerida por los acontecimientos, como ocurre en este supuesto.

4.1.3 POR EXISTENCIA DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL PENAL

4.1.3.1 *Auto de procesamiento*

Cuando la suspensión aparece ligada a la previa existencia de un auto de procesamiento firme, la duración es precisa en los casos en que no basta con el auto de procesamiento, sino que se exige, asimismo, que el Diputado se halle en situación de prisión provisional. En tales supuestos los derechos parlamentarios se hallarán en suspenso mientras dure la prisión provisional, levantándose la suspensión cuando el parlamentario adquiera la libertad, lo que pone de manifiesto que lo realmente determinante no es tanto el reproche penal que cabe hacer al Diputado procesado, sino el hecho de que se encuentra privado de libertad.

⁸³ En Madrid la duración de un mes no actúa como límite máximo sino que es un término fijo.

⁸⁴ Contemplan esta posibilidad los Reglamentos de los siguientes Parlamentos: Aragón (art. 119.2), Canarias (art. 118), Cantabria (art. 102), Castilla y León (art. 106), Extremadura (art. 106), Galicia (art. 108), Islas Baleares (art. 108), Madrid (art. 33), Navarra (art. 121), Comunidad Valenciana (art. 102) y País Vasco (art. 94).

Ahora bien, silencio guardan los Reglamentos acerca de la duración de la suspensión cuando resulta indiferente el que se haya decretado o no la prisión provisional contra el parlamentario, siendo suficiente con que se haya dictado auto de procesamiento firme. En tales casos entendemos que la suspensión continúa mientras el parlamentario se encuentre procesado, viéndose su fin si se produce el sobreseimiento de la causa o concluye el proceso mediante sentencia absolutoria.

Sin embargo, mayores problemas se plantean si el proceso finaliza con una sentencia condenatoria. Si ésta implica la suspensión de los derechos parlamentarios o su cumplimiento impide el ejercicio de la función parlamentaria se producirá igualmente la suspensión, pero justificada ya, no en la existencia de un auto de procesamiento, sino en una de estas causas. En los demás casos de sentencia condenatoria sólo tendrá lugar la suspensión en aquellos Parlamentos cuyo Reglamento así lo prevé y condicionado al cumplimiento de los requisitos en él previstos.

Ahora bien, hemos visto que la suspensión por sentencia penal sólo se produce cuando la sentencia adquiere firmeza. Por tanto, entre que se dicta sentencia y ésta deviene firme media un tiempo para el que la norma no ha previsto la suspensión. Aun cuando no parezca del todo lógico que mientras se está procesado estén suspendidos los derechos parlamentarios y, sin embargo, una vez dictada sentencia condenatoria hasta que no adquiera firmeza no sea operativa la suspensión, el principio de *favor libertatis* y la necesidad de interpretar restrictivamente las limitaciones de los derechos fundamentales impide prolongar en el tiempo la suspensión del parlamentario que estuvo procesado y que a pesar de haber sido ya condenado, la sentencia no es todavía firme.

4.1.3.2 *Sentencia penal*

Si la suspensión tiene lugar como consecuencia de una sentencia firme condenatoria que la implique, será la propia resolución judicial la que imponga los límites temporales de la pena de suspensión, por lo que nada tienen que determinar en este aspecto los órganos parlamentarios, a los que la decisión sobre la duración de la suspensión les viene dada.

Cuando la pena impuesta en la sentencia no conlleva por sí misma la suspensión, pero su cumplimiento impide ejercer la función parlamentaria porque, como hemos visto, bien impone una pena de prisión o bien una pena de prohibición de acudir a determinados lugares entre los que se encuentre la sede parlamentaria, en vía de principio la duración de la suspensión habría de ser la misma que la duración de la pena. Mas consideramos que la imposibilidad fáctica de ejercer la función parlamentaria desaparece -y por tanto la causa de la suspensión- si concurre alguna de las siguientes circunstancias: que el parlamentario se halle en libertad condicional (artículos 90 a 93 del Código Penal) o que haya sido indultado.

4.2 ALCANCE DE LA SUSPENSIÓN

Hemos visto en epígrafes anteriores que la suspensión puede afectar, según los casos, a todos los derechos o más ampliamente a la condición de parlamentario, en tanto que en otros supuestos queda circunscrita a alguno de aquellos.

Si se suspenden uno o varios derechos singulares del parlamentario el efecto suspensivo es nítido y preciso: el parlamentario no podrá ejercer esos derechos concretos durante el tiempo que dura la suspensión, lo que no empece que ejerza los demás derechos no afectados por la suspensión.

Sin embargo, cuando de lo que se trata es de la suspensión de la condición de Diputado, la suspensión adquiere una dimensión genérica, desplegando sus efectos en una doble vertiente, a saber:

- Directamente, en el sentido de que el parlamentario no podrá ejercer los derechos que como tal le corresponden: derecho al voto, a la asistencia a las sesiones y demás derechos a través de cuyo ejercicio se plasma la función parlamentaria tales como la presentación de preguntas, solicitud de información, defensa de enmiendas, interpelaciones o proposiciones no de ley, en definitiva, la intervención en los debates parlamentarios.
- Asimismo, la suspensión despliega unos efectos que pudiéramos denominar indirectos o derivados porque no recayendo de modo inmediato

sobre derechos específicos, aquélla extiende su halo a la actuación del Diputado en la vida parlamentaria. De acuerdo con ello, entendemos que en estos casos la suspensión afecta no sólo a los derechos que como parlamentario ostenta sino, además y de modo derivado, a los cargos que el Diputado posee en el seno de la Cámara, tales como ser miembro de la Diputación Permanente, miembro de la Mesa de la Asamblea o de las Comisiones o, incluso, portavoz del Grupo Parlamentario en la Cámara o en las Comisiones. En relación a este último cargo, el de portavoz del Grupo, la afirmación anterior debe ser matizada en el sentido de que la suspensión no repercute sobre las relaciones y actuaciones del portavoz en el seno del propio Grupo, relaciones que por no ser el Grupo un órgano parlamentario⁸⁵, no pueden calificarse estrictamente de parlamentarias, pese a su innegable y obvia conexión con el mundo parlamentario, y, por ende, el portavoz suspendido podrá seguir desarrollando su actividad directora o coordinadora que en su caso tenga en el interior del Grupo. Lógicamente, si el Diputado suspendido es portavoz del Grupo y la sanción tiene una larga duración, lo más probable es que deje de serlo, mas no porque ello sea una consecuencia de la suspensión, sino por razones de operatividad y eficacia que lleven al Grupo a sustituirlo.

Evidentemente, la suspensión no alcanza a aquellos otros cargos que el Diputado ostente en el seno de su Grupo, fruto de su organización interna, pero que no posean relevancia parlamentaria ni sean formalmente declarados por los órganos rectores de la Cámara.

Por supuesto, la suspensión de la condición de parlamentario no afecta a los cargos que, siendo compatibles con el de Diputado, se ostenten con independencia de tal condición. Ni siquiera, a nuestro juicio, la suspensión extiende su

85 La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios no es una cuestión pacífica en la doctrina. Una exposición de las diversas teorías elaboradas al respecto puede encontrarse en TORRES DEL MORAL, ANTONIO: "Los Grupos Parlamentarios", *RDP*, nº 9, 1981. *Vid.*, asimismo, SÁIZ ARNÁIZ, A.: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989. Las razones que nos llevan a negar la consideración de los Grupos Parlamentarios como órganos parlamentarios pueden verse en DEL PINO CARAZO, ANA: "El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de jurisprudencia constitucional", *Asamblea*, nº 3, 2000, págs. 100 y 101.

radio de acción a los cargos para cuya designación se requiere la condición de Diputado. Nos referimos a los Senadores de designación autonómica y aquellos otros cargos integrantes de diversos organismos que según las leyes autonómicas han de ser designados por la Cámara en representación de los Grupos Parlamentarios.

En cuanto a los Senadores de designación autonómica, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, admitió que, siendo los Senadores del artículo 69.5 de la Constitución designados por las respectivas Comunidades Autónomas, éstas pueden legítimamente optar dentro del marco de su autonomía entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea autonómica o con la legislatura del Senado. No obstante, esta posible vinculación de mandatos debe entenderse que lo es a efectos de la duración del mandato de Senador y, por tanto, circunscrita a los supuestos de pérdida del mandato parlamentario.

Empero, en lo que afecta al objeto de este estudio, es decir, a la suspensión, hay que proclamar la independencia de mandatos y, consecuentemente, la imposibilidad de extender al mandato senatorial la suspensión impuesta a un Diputado autonómico que a la vez sea Senador por designación autonómica.

Cuestión distinta es que se produzca también la suspensión de este último si existe una sentencia penal que condena a la pena de suspensión de cargo público o concurre cualquiera de las causas suspensivas previstas en el Reglamento del Senado. En tal caso, el efecto suspensivo no es consecuencia derivada de la suspensión de la condición de Diputado autonómico, sino efecto directo de una causa de suspensión de la condición de Senador. Por tanto, entendemos que la suspensión de la condición de Diputado por motivos disciplinarios impuesta por la Cámara autonómica no puede conllevar nunca la suspensión de la condición de Senador autonómico.

Idénticas consideraciones son aplicables a la hipótesis contraria. El Senador suspendido de su condición de tal por decisión de la Cámara Alta y como consecuencia de una sanción disciplinaria, no resulta automáticamente suspendido, si ostenta los dos mandatos, de su condición de Diputado autonómico.

Algo similar cabe decir en los casos en que el Diputado es designado por la propia Cámara para integrar un organismo público en representación de su Grupo Parlamentario. El que la designación recaiga sobre quien ya ostenta la condición de parlamentario y que la misma se efectúe por la Cámara no permite sin más ligar los dos mandatos de modo tal que las vicisitudes acaecidas en uno de ellos se reflejen sin solución de continuidad en el otro. Si esto es así, necesario es concluir que, al menos por lo que se refiere a la materia analizada, la suspensión de la condición de parlamentario no se extiende a estos otros cargos, pese a haber sido designado por la Cámara de la que es miembro. Lógicamente, de esta conclusión se excluye de nuevo el supuesto de que la suspensión venga ocasionada por una sentencia que así lo imponga.

4.3 EXTENSIÓN DE LA SUSPENSIÓN A LA SUBVENCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La suspensión impuesta por razones disciplinarias puede desplegar algún efecto sobre el Grupo Parlamentario al que pertenece el parlamentario suspendido. Esta circunstancia no es sino una consecuencia del papel que los Grupos parlamentarios desempeñan en los modernos Parlamentos.

Superado el individualismo propio del parlamentarismo decimonónico, caracterizado porque el centro de gravedad de la Asamblea eran los Diputados, que se reunían bajo la idea de que representaban a toda la Nación y cada uno procuraba hacerlo con sus ideas personales, el parlamentarismo de los siglos XX y XXI viene dominado por la hegemonía de los Grupos Parlamentarios, con notables repercusiones en la estructura y el funcionamiento de las Cámaras.

Ello explica que se provea a los Grupos Parlamentarios de los medios materiales y económicos precisos para el desarrollo de las funciones parlamentarias. Entre esos medios figura una subvención que el Grupo recibe con cargo al presupuesto de la Cámara y que, en líneas generales, aparece integrado por dos conceptos: una cuantía fija, igual para todos los Grupos, y otra variable, en función del número de Diputados que lo integren. La finalidad que cumplen ambas modalidades de subvenciones establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, es la de fa-

cilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios (SSTC 214/1990, de 20 de diciembre y 15/1992, de 10 de febrero).

Si el Grupo recibe una cantidad económica en razón de los Diputados que lo integran, muchas de cuyas funciones sólo pueden ejercer a través de aquél, lo que ha llevado a García Roca a sostener que puede probablemente “hablarse de un derecho individual de los parlamentarios [...] que es en muchas ocasiones de ejercicio colectivo”⁸⁶, ¿por qué no puede afectar en alguna medida la suspensión del parlamentario a la subvención que se otorga al Grupo?

Por esta razón en un buen número de Parlamentos⁸⁷ se liga a la suspensión por motivos disciplinarios una reducción de la subvención que percibe el Grupo. La mayor parte de ellos permite este efecto extensivo en relación a la sanción disciplinaria de privación singular de derechos. Tan sólo en los Reglamentos del Parlamento de Navarra y de la Asamblea de Madrid la conexión entre la suspensión del parlamentario y la reducción de la subvención del Grupo se prevé con un alcance mayor, pues no sólo afecta a los supuestos de privación singular de derechos, sino también a los casos de suspensión de la condición misma de Diputado⁸⁸.

En cualquiera de los casos no debe olvidarse que la reducción de la subvención del Grupo es una sanción adicional ligada a la sanción de suspensión impuesta al parlamentario y, por tanto, carece de entidad propia. No hay sanciones independientes para los Grupos por la actuación de sus miembros, y no puede haberla por la sencilla razón de que el que es suspendido en sus derechos es el parlamentario individual, sin perjuicio de que, como consecuencia de la organización “grupocrática” de

⁸⁶ GARCÍA ROCA, JAVIER: *Cargos públicos representativos...*, *op. cit.*, pág. 265.

⁸⁷ Vid. los Reglamentos de las siguientes Cámaras: Congreso de los Diputados (art. 99), Cortes de Aragón (art. 113), Parlamento de Canarias (art. 111.2), Parlamento de Cantabria (art. 95.2), Asamblea de Extremadura (art. 99), Parlamento de Galicia (art. 101), Parlamento de las Islas Baleares (art. 102), Asamblea de Madrid (art. 34.2), Parlamento de Navarra (arts. 115 y 116), Parlamento de La Rioja (art. 87.3), Cortes Valencianas (art. 95) y Parlamento Vasco (art. 87).

⁸⁸ Aun cuando no queda explicitado de modo claro, parece que el Reglamento del Parlamento de La Rioja prevé este efecto exclusivamente en relación con la suspensión de la condición de parlamentario, no cuando éste simplemente ve suspendido alguno de sus derechos.

nuestras Cámaras a la que se refiere Manzella⁸⁹, la suspensión de aquél pueda tener una repercusión en el Grupo que exceda de la evidente consecuencia de verse privado temporalmente de uno de sus miembros a través del cual intervenir en los trabajos de la Cámara, para trascender a los medios económicos. Precisamente esta ausencia de sanciones propias y específicas para el Grupo conduce a limitar la reducción de la suspensión a la subvención variable. Se debe rechazar, por tanto, la posibilidad de hacer extensiva esta sanción adicional a la subvención en su conjunto, comprensiva de las dos modalidades ya expuestas. A esta interpretación coadyuvan varios argumentos, cuyo simple enunciado es suficientemente evocador:

- Que sólo la subvención variable se otorga en función del número de Diputados que ostenta el Grupo, en tanto que la fija es independiente de esa circunstancia.
- Que los propios reglamentos aluden a “la parte alícuota” de subvención, lo que, aunque no es del todo diáfano, parece querer ligar la sanción a la parte de la subvención que el Grupo recibe por ser el Diputado suspendido uno de sus miembros.
- Que la normativa sancionadora ha de ser interpretada restrictivamente.

Este último criterio, así como la proscripción de la interpretación analógica de las normas sancionadoras y el principio de legalidad impiden, asimismo, aplicar la sanción adicional en los casos en que no está expresamente prevista.

Por ser una sanción que carece de entidad propia y presentar, por tanto, carácter accesorio, su duración, a nuestro juicio, viene marcada por los límites temporales de la sanción principal, es decir, que la duración de la reducción de la parte alícuota de la subvención ha de ser la misma que la sanción de suspensión del Diputado, por lo que nos remitimos a las consideraciones efectuadas a propósito del análisis de la duración de la suspensión.

⁸⁹ MANZELLA, ANDREA: “Las Cortes en el sistema constitucional español” en PREDIERI, ALBERTO y GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO (dir.): *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1984, págs. 484-485.

V CONCLUSIONES

A) La naturaleza mixta del Derecho Parlamentario, a caballo entre lo político y lo jurídico, así como las prerrogativas que históricamente se han conferido a los Parlamentos para garantizar su libre actuación, evitando las injerencias del Poder Ejecutivo, a lo que hay que añadir la doctrina de los *interna corporis*, han contribuido a “descuidar” la eficacia de los derechos fundamentales en el seno del Poder Legislativo, aunque no han faltado esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales para poner coto a tal situación. No obstante, siguen perviviendo regulaciones poco respetuosas con los derechos fundamentales.

B) La doctrina jurisprudencial del artículo 23.2 de la Constitución —según la cual el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos comprende también el de permanecer en él y desempeñarlo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley porque, al ser un derecho de configuración legal, compete a la Ley establecer los derechos y facultades que corresponden a los parlamentarios, de modo que, una vez creados, se insertan en el contenido del referido derecho— tiene como consecuencia que la suspensión de las facultades parlamentarias, para cuya delimitación tiene el legislador parlamentario un amplio margen de maniobra, adquiere los perfiles propios de la suspensión de derechos fundamentales, por lo que las normas que la prevean deben ser interpretadas en un sentido restrictivo y de acuerdo con el principio de *favor libertatis*.

C) Los requisitos a que los Reglamentos someten la adquisición de la condición plena de parlamentario no hacen nacer la titularidad de los derechos parlamentarios, pese a la dicción no excesivamente diáfana de aquéllos, sino que se trata de deberes formales cuyo cumplimiento se refuerza con la imposición de una sanción consistente en la suspensión de la condición de parlamentario hasta que los mismos se satisfagan.

D) La disciplina parlamentaria presenta en nuestro ordenamiento un extraordinario rigor —a diferencia de lo que sucede en los países de nuestro entorno en los que la publicidad se configura como una sanción en sí misma— si se tiene en cuenta que puede provocar, en términos generales, la suspensión de uno o varios derechos singu-

lares por conductas como la inasistencia reiterada a las sesiones o el quebrantamiento del deber de secreto; o, incluso, como un segundo escalón ante comportamientos de mayor gravedad, la suspensión de la condición misma de Diputado.

A la normativa parlamentaria reguladora de la disciplina le es aplicable el derecho a la legalidad en materia sancionadora reconocido en el artículo 25.1 de la CE, sin que esta sumisión a la Ley Fundamental menoscabe, a pesar de lo que algún sector doctrinal mantiene, la autonomía de las Cámaras, que siguen gozando de libertad para tipificar las conductas ilícitas y las sanciones que llevan aparejadas.

El empleo de conceptos jurídicos indeterminados para tipificar las conductas sancionables o la remisión intranormativa con el mismo fin no conculcan la garantía material del principio de legalidad. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la indeterminación reglamentaria de la duración de las sanciones. Desde consideraciones de *lege ferenda* debiera preverse en la norma la duración de la sanción o, al menos, el establecimiento de límites que constriñan las facultades del órgano sancionador, como sucede en el Derecho comparado.

Los procedimientos o, mejor dicho, los trámites procedimentales que regulan los Reglamentos para la imposición de las sanciones en materia disciplinaria no son siempre respetuosos con los derechos de defensa del parlamentario sancionado. En esta materia es, asimismo, aplicable el artículo 24 de la Constitución, de modo que, pese al olvido del ordenamiento, la presunción de inocencia, la audiencia del interesado y la motivación del acuerdo sancionador son garantías que deben respetarse.

E) La existencia de un proceso penal que afecte a un parlamentario puede desplegar efectos suspensivos sobre su estatuto, bien por haberse decretado auto de procesamiento firme (y, en algunos Parlamentos, además se halle en prisión provisional), o bien porque exista una sentencia firme que comporte la suspensión al imponer la pena de suspensión de cargo público, o su ejecución implique la posibilidad de ejercer la función parlamentaria, lo que tendrá lugar si la pena impuesta es la prisión o la privación del derecho a acudir a determinados lugares si entre ellos se encontrara la sede parlamentaria, siempre y cuando no se produzca el perdón del ofendido, la suspensión de la ejecución de la pena o la conmutación de la pena de prisión.

Salvo en los casos en que expresamente se prevé, la referencia al auto de procesamiento (trámite existente sólo en el procedimiento común) no puede hacerse extensiva a los trámites equivalentes en el procedimiento abreviado y en el juicio por jurados, sin riesgo de conculcar el principio de *favor libertatis* que debe presidir la interpretación de las normas que afecten a derechos fundamentales y la prohibición de la analogía *in malam partem*.

Cuando es la propia sentencia penal la que impone la suspensión, la decisión le viene dada a la Cámara, por lo que los órganos parlamentarios nada tienen que decidir ni ningún condicionamiento pueden establecer, de ahí que la previsión reglamentaria de esta causa de suspensión sea meramente superflua. Cosa distinta sucede en los demás casos, siendo variopinta las posibilidades que prefiguran los Reglamentos, desde los que incorporan el automatismo, de modo que la suspensión se produce por la sola concurrencia de la causa que la motiva (el auto o la sentencia), hasta los que la condicionan al previo acuerdo de determinado órgano de la Asamblea.

F) Cuando el parlamentario es suspendido en su condición de tal y no meramente en uno o varios derechos singulares, la suspensión alcanza no sólo a los derechos que el Reglamento le confiere para el ejercicio de su función parlamentaria, sino también, de modo indirecto o derivado, a los cargos que ostenta en el seno de la Asamblea como ser miembro de la Mesa de la Cámara o de las Comisiones, de la Diputación Permanente e, incluso, portavoz del Grupo Parlamentario en la Cámara o en las Comisiones, si bien, en el caso de la portavocía la suspensión no repercute sobre las actuaciones del portavoz en el interior del propio Grupo.

Por el contrario, la suspensión del Diputado no se extiende *per se* a los cargos que ostente en el exterior del Parlamento pese a haber sido designado por éste en representación de su Grupo parlamentario, ni al mandato senatorial cuando concurre en la misma persona la condición de Diputado y la de Senador de designación autonómica.

G) La trascendencia que los Grupos Parlamentarios han adquirido en el parlamentarismo de nuestros días justifican la posibilidad de que la suspensión impuesta al

parlamentario despliegue un efecto reflejo sobre la subvención que reciben los Grupos con cargo al presupuesto de la Asamblea, mas esta extensión sólo recae sobre la subvención variable —que está en función del número de Diputados que lo integran— y, por ser una sanción adicional que carece de entidad propia, únicamente puede imponerse en los casos en que está expresamente prevista.

Manuel Ramírez

CATEDRÁTICO DE DERECHO POLÍTICO. ACADÉMICO C. DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

SISTEMA DE PARTIDOS Y PARLAMENTO DURANTE LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA (Una reflexión objetiva 75 años después)

SUMARIO

- I A MODO DE INTRODUCCIÓN.
- II UN NO DESEABLE SISTEMA DE PARTIDOS.
- III PARTIDOS Y PARLAMENTO: HOY Y AYER. 1. El problema en el actual Estado de Partidos. 2. La Segunda República o el imperio de la Asamblea.
- IV ¿QUÉ FALTÓ A PARTIDOS Y PARLAMENTO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA?: A MODO DE CONCLUSIÓN.
- V BIBLIOGRAFÍA PROPIA SOBRE LA SEGUNDA REPÚBLICA.

I A MODO DE INTRODUCCIÓN

Tengo par mí que, antes de abordar con claridad, los dos términos que integran el título de estas páginas, se hacen necesarias dos aclaraciones previas de diversa índole. Una vez leídas, espero que nadie se llame a engaño o desilusión.

Ante todo, una palabra sobre lo que podríamos llamar la “ubicación temporal” en que estas líneas se escriben. Y es que, en estos momentos, nuestra política oficial o, al menos, “oficialmente correcta” (y, creo que, por ventura, no nuestra sociedad) ha colocado, de sopetón, sobre la mesa y en algunos medios, tanto una especie de “magnificación” sobre lo que fue nuestra segunda República Española, setenta y cinco años después de su advenimiento un famoso 14 de abril, cuanto una demasiado pronta revisión de nuestra última guerra civil. Sin que se sepa muy bien la causa, las loas a una Monarquía Parlamentaria, bien definida en nuestra actual Constitución, señalando su papel y contribución a la traída de la democracia a España y su posterior defensa en un penoso 23 de febrero, parecen haber pasado en los discursos oficiales a un segundo plano. Insisto. Sin que se sepan muy bien las causas. Ni el ac-

tual Rey ha caído en el “borboneo” de algunos de sus predecesores, ni se ha excedido en las funciones de arbitrar y moderar que nuestra Ley de Leyes le atribuye. Y, a cambio, el recuerdo legítimo hacia la segunda República se ha convertido en fe ciega hacia la misma, en lo que he denominado “magnificación” y, naturalmente y por todo ello, en la aparición de un cierto republicanismo aquí y allá. En este punto, y para lo que vendrá después, conviene una pequeña aclaración.

Quien estos párrafos escribe comenzó a estudiar e investigar sobre la Segunda República a comienzos de los años sesenta. Bajo la dirección de quien fuera su gran maestro, el prof. Murillo Ferrol, se enfrascó en una Tesis Doctoral sobre los grupos de presión en la segunda República Española. La Tesis fue defendida y premiada a comienzos de diciembre de 1964, si bien no pudo ver la luz en la buena Serie de Tecnos hasta el año 1969. El retraso se debió, como resulta fácil adivinar, al “celo” en pro de la ortodoxia que a la sazón uno encontraba en el entonces denominado Ministerio de Información y Turismo. Pero la misma elaboración de la Tesis no tuvo nada de fácil. Escaseaban las fuentes y los pocos libros publicados en España por entonces no destacaban precisamente por su objetividad. La República constituía el bando perdedor de una espantosa guerra civil y, por ende, todo tenía que comenzar por su absoluta y generalizada condena. El Ruedo Ibérico, en el país vecino, estaba ya aportando algunos libros de distinto enfoque y, no hay que ocultarlo, también de distinto valor. Los “hispanistas” de aquellos momentos demostraban un gran interés por el tema, sobre todo por la afirmación, hartamente repetida, de que nuestra guerra era el preludio de lo que iba a suponer, algo más tarde, la Segunda Guerra Mundial. Desde un prisma actual, tengo no pocas dudas sobre la similitud de ambos eventos. Pero, bueno, así lo creyeron y siguen creyendo algunos. Lo cierto es que estos extranjeros que se acercaban a nuestro inmediato pasado parece que tuvieron más facilidades que los nacionales, sin que se sepa certeramente la causa. De cuantos pudieron llegar a mis manos en aquellos años, no tengo la menor duda en destacar la obra de E.E. Malefakis sobre la Reforma Agraria que lleva a cabo la República, así como la bastante documentada de H. Thomas sobre la Guerra Civil. Ambas me siguen pareciendo actualmente de obligada lectura.

Mi obra “Los grupos de presión en la Segunda República Española”, por lo antes referido, apareció tarde y con algunas mutilaciones. Fundamentalmente todo lo relativo a la Reforma Militar que Azaña realiza en el primer bienio. Había, pues, que con-

tinuar estudiando y publicando sobre aquella época. A este empeño se debe la elaboración y publicación de cinco libros más sobre la República, cuya cita concreta encontrará el lector al final de estas páginas. Y amén de ello aproximadamente veinte artículos científicos en Revistas, aportaciones en coloquios nacionales y extranjeros, conferencias aquí y allá, etc.

Pues bien, si he distraído al lector con estas referencias no ha sido, ni mucho menos, por autocomplacencia, ni “autobombo”. Esto último quedó atrás, en su día, cuando hube de defender mi investigación en unas duras oposiciones a Cátedra. Me refiero a los años en que éstas se realizaban en Madrid, con varios opositores de calidad y sin ningún familiar en el Tribunal. Lo que vino después, tras la desastrosa L.R.U., ya fue algo bien distinto.

Lo que he pretendido, a más de reflejar mi creencia en que “algo” conozco sobre la Segunda República, es espantar la idea de que no hay que seguir estudiándola y profundizando en los cien aspectos de su vida que aún quedan en el aire. Pero, y a eso vamos, con seriedad y, sobre todo, con objetividad. Sin olvidar lo que fue, pero sin magnificarla. Analizando sus zonas de luz y sus zonas de sombra. Sin traerla ahora a colación, sin más, para usarla como arma de batalla en la contienda política. En suma, asumiéndola como parte de nuestro inmediato pasado y mirando hacia el futuro. Y me temo que estemos cayendo justamente en todo lo contrario.

Y, en segundo lugar, otra advertencia de carácter más científico. ¿Por qué sistema de partidos y parlamento? Pues porque el estudio aislado de lo segundo, comporta, insoslayablemente, la referencia a lo primero. El mismísimo gran maestro García Pelayo ya lo señaló incluso para la propia Constitución: “La estabilidad política de una Constitución depende de factores exógenos a ella misma, puesto que la Constitución es, al fin y al cabo, un componente de un conjunto más amplio al que, en términos generales, podemos designar como sistema político y, por consiguiente, lo que sea y signifique dependerá de su interacción con otros componentes de dicho sistema entre los que podemos mencionar, a título de ejemplo, los partidos políticos, las organizaciones de intereses, las actitudes políticas, etc. (Vd. Manuel García Pelayo: “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”, en la obra colectiva “Estudios sobre la Constitución española de 1978” con edición preparada por Manuel Ramírez. Libros Pórtico. Serie Ciencia Política. Zaragoza, 1979) ¡Buena lección

para los leguleyos o “juristas finos” que estudian y enseñan nuestra actual Constitución como si fuera la Guía de Ferrocarriles!

Y lo que García Pelayo señala para el texto constitucional, es igualmente válido para cada una de las instituciones que el misma crea. No es lo mismo un Parlamento con bipartidismo que otro con pluripartidismo más o menos extremo. También el fino Sartori sigue poniendo énfasis en lo que afirmo, sin olvidar, naturalmente, las sabias aportaciones de otro de mis maestros, Juan J. Linz, a quien tan cicateramente se ha tratado en nuestro país y con quien compartí un largo curso cuando ambos estábamos en Columbia University. El juego y, sobre todo, la clase de partidos condiciona la misma esencia, la misma razón de ser de un Parlamento. A veces, para bien. A veces para mal. Y me atrevería a insinuar que cuando los partidos no tienen frenos legales o constitucionales, acaban dando al traste con la misma democracia. Se entra en otro peligroso camino llamado partitocracia.

Estamos, por ende, en que hay que hacer referencia a ambas cosas, porque están fuertemente unidas. Por ello, veamos primero el sistema de partidos durante la Segunda República, para abordar después su vida parlamentaria.

II UN NO DESEABLE SISTEMA DE PARTIDOS

Tres son los grandes rasgos mediante los cuales querríamos dibujar brevemente el sistema de partidos que la II República conoce y sobre los que descansa el juego político entre 1931 y 1936:

1º. *Debilidad del sistema.* Rasgo que acompaña a los partidos políticos tanto al comienzo cuanto a lo largo de los años de vida del régimen republicano. Como en otro lugar desarrollamos hace algún tiempo, el régimen se encontró y vivió con partidos creados con precipitación, a veces, con la única intención de ayudar a la empresa de traer la República, de escasa o nula estructura organizativa, lastrados por el personalismo y con no poca falta de coherencia en sus alternativas programáticas.

Los entonces llamados “partidos republicanos” o “auténticamente republicanos” fueron buen ejemplo de ello. Estamos ante “el partido de Azaña” o “el de Alcalá Zamora” o ante “la ORGA de Casares Quiroga”. Partidos que en parte no supieron desprenderse de su inmediato origen en círculos de intelectuales o que en parte siguieron funcionando como plataformas políticas de “personalidades” republicanas. Incluso en los que fueron grandes partidos faltó organización y estructura de partido moderno. El Partido Socialista Obrero Español fue el único partido seriamente organizado al advenir la República. Luego, con el paso del tiempo, la derecha encontró otra excepción: la CEDA. Pero siempre, la debilidad de numerosos partidos influyó no poco en el conjunto del sistema republicano. En unas ocasiones fue causa de fracasos electorales. En otras, motivó la azarosa vida de uniones y escisiones con la que vivió, del comienzo al fin, la vida republicana de partidos. Y continuamente, tuvo su reflejo en los avatares de las minorías parlamentarias, en la aparición de francotiradores y en la falta de disciplina a todos los niveles.

2°. *Pluripartidismo extremo y polarización.* Excesivo número de partidos que dificultan el normal desarrollo del juego político y parlamentario. Y, entre ellos, con presencia de partidos fuertemente opuestos en función del *cleavage* religioso. Fue el sentido de la CEDA, como gran partido de orientación clerical, y, en parte, del Partido Radical-Socialista como lo contrario. Y con la presencia (y difícil convivencia) de partidos antisistema que hablaban de “superar la República” por la derecha o por la izquierda. Todo esto ocasionó que, en muchos casos, la oposición no lo fuera sobre temas concretos, sino sobre principios, y que los partidos que creían en “aquella” República hubieran de desplegar una actitud defensiva en doble frente. Excesivo pluripartidismo con distancias ideológicas a veces irreconciliables, con polarización y, para mayor complicación, con altos índices de fragmentación entre los mismos partidos que apoyaban el régimen. Todo ello tenía por fuerza que acabar en permanente inestabilidad por inflación en la dialéctica política de oferta y demanda y por la continua necesidad de coaliciones que nacían con escaso futuro de permanencia.

3°. *Solapamiento de una doble estructura de partidos: la nacional y la regional* Rasgo motivado, claro está, por la existencia del tema regional que supuso la plena legitimación de partidos políticos con alternativas y alcance regional. Pero el problema se agudizó por la no correspondencia entre esta doble estructura, ni en el terreno ideológico ni en el grado de polarización. La dificultad de establecer una estructura homologable

entre ambos planos, obliga incluso a deslindar dos sistemas coexistentes pero diferenciados de partidos en los que no resulta fácil la simplificación. Está claro que el regionalismo desempeñó el papel de eje diferenciador. Pero se trataba de un eje que, en principio y por sí sólo, no da respuesta definitiva (ni entonces ni después) a la localización en el binomio derecha-izquierda a nivel superior al propiamente regional. El Partido Nacionalista Vasco fue autonomista, por decirlo de algún modo, pero se unía a las derechas en gran parte de las votaciones de las Constituyentes. Cataluña conoció la disputa entre Lliga y Esquerra. Y, por terminar con los ejemplos, la Derecha Regional Valenciana no significaba exactamente lo mismo, a nivel de espectro ideológico, que su hermana mayor la CEDA. Todo esto ocasionó no pocas complicaciones tanto en el juego parlamentario como en las políticas electorales. Porque, para que nada resultara fácil, tampoco fue coincidente el *tempo* del desarrollo político en ambos niveles. El del juego de fuerzas catalán, por ejemplo, no se correspondió con el nacional, como quedó claro en las incidencias del segundo bienio.

Es posible que, al final de la República, se hubiera iniciado un proceso de mayor acercamiento entre partidos que habría facilitado un sistema de fuerzas políticas y un juego político más coherentes que quedaron traumáticamente frustrados. Pero lo cierto es que la II República vivió toda su singladura histórica lastrada por un juego político cuyos protagonistas antepusieron demasiadas cosas a la permanencia del *consensus* republicano, por lo demás ya demasiado frágil. Sólo al final, cuando era la misma República la que se puso en peligro, se empezó a ver la luz. Hasta entonces, la inevitable política de alianzas y coaliciones, insoslayable ante tal debilidad, no pudo originar otra cosa en su contexto de posiciones tan contradictorias. Lo que se originó fue una política concreta que acabó por no contentar ni a tirios ni a troyanos, como continuamente se puso de manifiesto en la vida de la Segunda República.

III PARTIDOS Y PARLAMENTO: HOY Y AYER

Es bastante probable que algunos lectores queden un tanto sorprendidos por la forma de titular este apartado. Lo lógico es siempre ir del pasado al presente. Pero ha-

blamos de la República, que es el ayer, se quiera o no. Y creo que, antes de abordar el problema de la relación partidos-parlamento en dicho ayer, bien conviene una muy ligera alusión a la actual situación que estamos viviendo. Y ambos momentos van a ser abordados en forma sintética para la mejor comprensión.

1 EL PROBLEMA EN EL ACTUAL ESTADO DE PARTIDOS

Cuando los partidos aparecen ya plenamente reconocidos e institucionalizados, si la fórmula de dicho reconocimiento es tan “majestuosa” como la que encontramos en nuestra actual Constitución de 1978, que opta en su artículo sexto por su clara hegemonía a la hora de expresar el pluralismo de la sociedad y, sobre todo, por su predominio casi absoluto a la hora de la participación; y si, a más de ello, no se posee Ley de Partidos que fije límites y que sobre todo, evite monopolios en ambas facetas, la institución del Parlamento pasa a experimentar las siguientes modificaciones:

a) El Parlamento pierde su fundamental papel de ser el “situs”, el lugar en el que, mediante la discusión de los distintos grupos, se alcanza lo que podríamos llamar “la verdad política”. O la mejor decisión a tomar. O la mejor ley a aprobar. Por el contrario, cuando comienza el debate parlamentario todo o casi todo está ya decidido por la previa postura adoptada por dichos partidos. Esto lesiona gravemente el interés ciudadano por el desarrollo de dichos debates, que, en la mayoría de los casos, suelen quedar convertidos en plataformas o momentos políticos para exponer sus propias ideas y programas. Y, también en la mayoría de los casos, sin que esto último tenga mucho que ver con lo que realmente se está discutiendo, algo que está ya anteriormente decidido en el seno de los grupos parlamentarios y que poco o nada cambia después. Diga lo que diga el interlocutor. Sucesión de monólogos sobre lo ya sabido y poco más y evidente relativización de la citada verdad política, antaño muchas veces concebida como “el bien común”, expresión ahora tan en desuso.

b) Claro predominio del Poder Ejecutivo. No olvidemos que nuestra actual estructura jurídico-política se inserta, aunque no se confiese constitucionalmente, en la predominante corriente del reforzamiento de los poderes ejecutivos, propia en casi todos los regímenes democráticos sobre todo a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, tal como, entre nosotros, señaló en su día el prof. Jiménez de Parga. Frente

al Gobierno de Asamblea, Gobiernos Presidencialistas o cuasi-presidencialistas. La hegemonía de la Asamblea caracteriza al siglo XIX. La de los Ejecutivos, los siglos XX y XXI, en términos generales. Y este poder del Ejecutivo se manifiesta de cien maneras harto estudiadas por los especialistas y en las que aquí no podemos detenernos en profundidad: protagonismo en la iniciativa legislativa, aparición de la moción de censura constructiva que garantiza la mayor estabilidad del Ejecutivo, legislación delegada, primacía del Gobierno en los debates parlamentarios, regulación por vías distintas a la ley, etc, etc.

c) Formación y predominio decisorio en el seno de los grupos parlamentarios dominados por los partidos y sobre cuya naturaleza y problemática me extendí y creo que con bastante primacía hace años, recién inaugurada nuestra actual democracia (Vd. Manuel Ramírez: “El grupo parlamentario”, en la obra colectiva “Parlamento y sociedad civil”. Universidad de Barcelona. Cátedra de Derecho Político, Barcelona, 1980). Es en el seno de estos grupos donde en realidad se toman las decisiones, se nombra a los portavoces, se fijan las líneas concretas de actuación del partido en el hemiciclo, etc.

d) Fuerte dependencia del parlamentario al partido. Aunque, en el esquema teórico y hasta Constitucional, el diputado representa “al todo”, a la Nación entera depositaria de la soberanía, la realidad es bien distinta. Sencillamente porque es el partido quien lo ha llevado al Parlamento, mediante su libérrima inclusión en las listas electorales, quien ha sufragado los gastos de su campaña electoral, le ha dotado de medios e instalación, etc, etc. La gran pregunta vendrá de inmediato. Entonces, ¿a quién representa verdaderamente dicho diputado? Iremos a ello de inmediato.

e) Por último, fuerte ligazón al partido mediante la férrea institución de la disciplina de voto. De nuevo es el partido quien marca y ordena la actitud del parlamentario ante un determinado tema y, claro está, ante el momento de su votación. Se trata de algo que puede y debe tener excepciones, tal como la concesión de la libertad de “votar en conciencia” en aquellos temas que afectan de una forma u otra, al sentimiento, las creencias religiosas o la mera opinión profesional del diputado. Son los Reglamentos de los Grupos los que suelen establecer “el castigo” o la penalización por incumplir esta disciplina. Y aunque en algunos países (Gran Bretaña, por ejemplo) lo de conceder este voto en conciencia se suele dar con relativa frecuencia, hemos de confesar que no ocurre lo mismo entre nosotros.

Hasta aquí, en este apartado, hemos abordado sin detenernos en ello demasiado, el sistema actualmente predominante en el punto concreto de la incidencia partidaria en la misma esencia de la institución del Parlamento. Y si lo hemos hecho ha sido para llegar ahora a la comparación con lo que ocurría durante nuestra segunda República, tema central de estos párrafos. No podemos, sin embargo, cerrar lo dicho sin una conclusión que prometía contestar a alguna de las preguntas deliberadamente dejadas en el aire. Hacerlo con algún rigor supondría adentrarnos en un ancho campo. El campo del denominado “Estado de Partidos”, que es el que, realmente, prevalece en nuestros días. Arduo terreno y difíciles respuestas. El maestro García Pelayo lo ha descrito certeramente mediante una significación. Lo que se da es la interacción de dos sistemas, el jurídico-político y el sociopolítico. Los partidos políticos se han convertido en los protagonistas principales de este segundo sistema, hasta el extremo de que lo que estamos asistiendo es a una situación de “un Estado en el que las decisiones y acciones de un partido o de unos partidos llevadas a cabo en el marco de la organología estatal se imputan jurídicamente al Estado”, aunque políticamente sean imputables a la “mayoría parlamentaria” o al “partido en el poder” (...). Los órganos políticos del Estado son ocupados por conjuntos de personas integradas en otras organizaciones, a cuyos criterios y disciplina están sometidas, produciéndose de este modo la transustancialización de la voluntad de los partidos en voluntad del Estado” (Vd. Manuel García Pelayo: “El Estado de partidos”. Madrid. Alianza Editorial, 1986). Quizá estemos ante la mejor expresión o diseño de lo que ocurre. Sería grave osadía contradecir esta conclusión del maestro. Sin embargo, pese a todas las explicaciones, lo cierto es que la tan tradicional teoría de la separación de poderes queda bastante en entredicho cuando coinciden los mismos protagonistas en las dos esferas señaladas. El imperio de ese nuevo Príncipe llamado partido político, a través del derecho o a través del hecho, no deja de estar afectando muy seriamente al sentido mismo de la función del Parlamento, así como a otros supuestos hasta ahora básicos, tales como la aludida falta de libertad del diputado, la pureza de la representación (no se olviden las listas cerradas y bloqueadas en los procesos electorales) y, en algunos casos, hasta la mismísima independencia del poder judicial en algunas de sus instituciones a través del desacreditado sistema “de cuotas”. Creo que una simple mirada a nuestra cercana realidad acredita mis palabras.

Pero volvamos a la Segunda República Española.

2 LA SEGUNDA REPÚBLICA O EL IMPERIO DE LA ASAMBLEA

Hemos de situarnos en el punto radicalmente opuesto a lo hasta aquí esbozado. Frente al predominio y reforzamiento del Poder Ejecutivo, propio de nuestros días, la auténtica veneración ante una Asamblea todopoderosa. Es el reflejo del liberalismo avanzado de la primera hora y, claro está, la herencia del proceso revolucionario francés. Con la salvedad de que esto se daba en los treinta del siglo XX, cuando ya otras trompetas anunciaban derroteros muy diferentes. En gran parte, ahí residió no poco de la falta de modernidad de nuestra segunda República, como en varias ocasiones hemos desarrollado. Pero veámoslo desde la misma referencia constitucional.

Este eco tardío aparece reflejado en la Constitución republicana de 1931, que colocaba al ejecutivo en franca dependencia de las Cortes. No es posible olvidar, en este punto, la profunda conciencia de órgano constituyente de un nuevo orden que éstas poseyeron desde el principio, así como el espíritu de gobierno de asamblea que en muchos de sus protagonistas reinó durante no poco tiempo. En otras ocasiones hemos abordado el tema con detalle. Resumiendo ahora nuestros propios argumentos, digamos lo que sigue sobre nuestra inmediata experiencia constitucional democrática anterior a 1939.

a) El Presidente de la República debía su elección a las Cortes y a un número de compromisarios igual al de Diputados. Es decir, la más alta magistratura de la nación procedía y encontraba su legitimidad de origen en el legislativo (art. 68).

b) El Presidente de la República podía ser destituido antes de la expiración de su mandato de seis años por una Asamblea similar a la que lo elige y a propuesta de las tres quintas partes de los miembros del Congreso (art. 82).

c) El Presidente veía limitada su capacidad de disolver las Cortes en virtud del famoso artículo 81 de la Constitución: dos veces como máximo durante su mandato y con la cortapisa de que, en caso de segunda disolución, “el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver la necesidad del decreto de disolución de las anteriores”. Si la mayoría absoluta de las Cortes estimaba que dicha disolución

no había sido necesaria, ello ocasionaba la automática destitución del Presidente, expediente que, como es sabido, se utilizó para conseguir la desaparición de Niceto Alcalá Zamora de la Presidencia.

d) En la línea del más riguroso parlamentarismo, todos y cada uno de los miembros del Gobierno eran responsables ante el Congreso; solidariamente, en cuanto a la política del Gobierno, e individualmente en cuanto a su propia gestión ministerial (art. 91).

e) La Cámara podía requerir la presencia del Presidente del Consejo y de los Ministros en cualquier momento para explicar su política y éstos no podían excusarla (art. 63). Más aún, el Congreso podía provocar la destitución del Ministro o la dimisión del Gobierno mediante la aprobación de un voto de censura que, aunque regulado con ciertas precauciones por el artículo 64 (mínimo para su presentación, plazo para su discusión y mayoría absoluta para su aprobación), no dejó de ser un permanente medio de control al que los parlamentarios de la República acudieron en distintas ocasiones y por diferentes causas, con independencia de los resultados obtenidos.

f) En fin, este cuadro de claro predominio parlamentario queda igualmente perfilado mediante algunos otros resortes. Entre ellos, autoconvocatoria de las Cortes, fijación de un mínimo de funcionamiento anual, Diputación permanente, etc. A ello, y con mayor importancia hay que añadir el cuidadoso celo que se puso en defender para la Cámara la potestad legislativa. Las excepciones en este terreno quedaban muy atadas en la Constitución, tanto en el caso de autorización por parte del Congreso al Gobierno para legislar por decreto sobre materias reservadas a la competencia del Poder legislativo (art. 61), cuanto en aquel otro en que el Presidente de la República invadiera, por vía de decreto, materias reservadas a la competencia de las Cortes (art. 80).

Hablo de eco tardío y así fue. El modelo de la Constitución de 1931 no era ya el que el mundo occidental de entonces estaba alumbrando. Nuestros constituyentes republicanos estuvieron dominados por la idea, ya en decadencia, de la Asamblea todopoderosa y con claro predominio del legislativo. Como desde el comienzo, para ellos, hegemonía de Asamblea, República y Democracia fueron siempre términos similares. La República, desde el vértice todopoderoso de una Asamblea constituyente, estaba llamada a poderlo todo y a hacerlo todo. No es otro el sentido de la insó-

lita afirmación que el maestro Jiménez de Asúa hace: “Si la República no ha de mudarlo todo, no merecería el esfuerzo de haberla traído”. Como si por un cambio de régimen hubiera necesidad de “mudarlo todo” y como si ello fuera posible a través del texto constitucional. Tengo para mí que, muy posiblemente, nuestra segunda República constituyó, a la altura del siglo, el ejemplo más evidente de este estudiado desequilibrio con predominio del gobierno de Asamblea.

Cuando más de cuarenta años después las cosas vuelvan a plantearse en otro contexto democrático, sin la carga de *cleavages* en que vivió nuestra República, habrán cambiado también las circunstancias y los modelos a imitar serán bien distintos.

IV ¿QUÉ FALTÓ A PARTIDOS Y PARLAMENTO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA?: A MODO DE CONCLUSIÓN

La respuesta podría hacerse en muy pocas palabras: lo que, en realidad, faltó a todo aquel régimen. Es decir, la debilidad del propio consenso sobre el que dicho régimen se asentaba.

Estamos ante lo que a nuestro juicio, fue tema crucial durante la vida de la II República y factor determinante de su propia inestabilidad. Desde la actual terminología científico-política podemos definirlo como fragilidad del consenso sobre el que descansó el régimen republicano, en parte motivado por la ausencia de una eficaz socialización política en los valores que a dicho régimen sostenían.

La conquista del consenso fue especialmente difícil para la II República. Ante todo, por la ausencia de acuerdo en *la clase de República* que deseaba y que era preciso mantener. La divergencia estuvo desde el principio y en no pocas direcciones. Apareció a la hora de elegir entre forma de Estado unitario o forma de Estado federal que permitiera la existencia de regiones autónomas, divergencia que traspasaba con creces el debate constitucional y que resultó capaz de movilizar a grandes sectores del país a favor de una u otra postura. Se puso de manifiesto en el instante mismo de definir la forma de gobierno a

constituir, cuando se discutía el artículo primero de la Constitución. ¿República democrática, a secas o República de trabajadores? Tampoco la discusión era puramente semántica. Ya se sabe que el compromiso fue una República democrática de trabajadores “de toda clase”. Pero en los debates estuvo presente el tema de la clase de República que había llegado y aquella otra a la que se quería llegar. La divergencia se hizo tempestad en la discusión de los temas religiosos, motivando incluso las dimisiones de dos protagonistas, Alcalá Zamora y Maura, que siempre habían pensado en otro tipo de República distinta a la que decían venía a dañar sus conciencias de católicos y que hablaban por boca de muchos españoles. Y, en fin, la discusión sobre la clase de República fue siempre el eje que dividió a unos y otros durante todo el quinquenio de vigencia pacífica del régimen. Superar la República, superar aquella República fue el objeto de parte de la derecha y de parte de la izquierda. Para unos, se había ido demasiado lejos. Para otros, no servía aquel modelo de República que llamaban burguesa y que decían no representaba sus intereses y aspiraciones. Pronto surgió también la desilusión entre quienes con más ardor habían fletado la empresa de traer la República a España: los intelectuales. Y pronto también, aunque con muy distinta canción, surgieron los grupos para los que superar significaba sencillamente arrasar lo existente y crear un “nuevo Estado”.

Ahí residió el gran obstáculo para la consolidación de un sólido consenso y para la tarea de una moderna socialización política en los valores que la República representaba. La ilusión de la primera hora se vio pronto enturbiada por las distintas posiciones que comentamos. Durante el primer bienio, los socialistas hubieron de sacrificar parte de sus aspiraciones para lograr la estabilidad de una alianza con los republicanos. Más tarde, la escisión en el seno del mismo partido empezó a hacer la cuestión más difícil. En los últimos meses de la República, la posición de uno de sus sectores hablaba ya muy claramente de otro tipo de República, según vimos. Entre los republicanos, tampoco faltaron los recelos por la colaboración con los socialistas y ante el peligro de un tipo de República que no era la que habían pensado. Y en la derecha, era suficiente con la utilización del tópico de que “se estaba haciendo política socialista” para dar rienda suelta a los ataques y para encubrir lo que, en gran parte, estaba detrás de su postura: el deseo de que nada cambiara. No hubo nunca consenso porque nunca hubo una imagen generalmente aceptada del tipo, de la clase de República que existía y se deseaba. Y, así las cosas, los resultados no podían ser otros: inestabilidad y discrepancia entre todos y ante todo. Esta es, sin duda, una de las más permanentes lecciones que hoy podemos recibir de aquella experiencia.

V BIBLIOGRAFÍA PROPIA SOBRE LA II REPÚBLICA

1. MANUEL RAMÍREZ: *Los grupos de presión en la segunda República Española*. Edit. Tecnos. Madrid, 1969.
2. MANUEL RAMÍREZ: *Las reformas de la II República*. Tucarc Ediciones. Madrid, 1977.
3. MANUEL RAMÍREZ y otros: *Estudios sobre la II República Española*. Edit. Tecnos. Madrid, 1975.
4. MANUEL RAMÍREZ: *Sistema de partidos en España (1931-1990)*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991.
5. MANUEL RAMÍREZ: *La Segunda República setenta años después*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2002.
6. MANUEL RAMÍREZ: *La legislación de la Segunda República Española (1931-1936)*. Estudio Preliminar y recopilación legislativa. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.
7. MANUEL RAMÍREZ: *Europa en la conciencia española y otros estudios*. Grandes partes dedicadas al tema durante la II República. Edit. Trotta. Madrid, 1996.
8. MANUEL RAMÍREZ: *España en sus ocasiones perdidas y la Democracia mejorable*. Mira Editores. Zaragoza, 2000.

Ángel L. Sanz Pérez

LETRADO DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA Y PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

Luis Villacorta Mancebo

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

LA COSTUMBRE, EL USO Y OTRAS FUENTES NO ESCRITAS EN EL DERECHO PARLAMENTARIO

SUMARIO

- I IDEAS PREVIAS. LAS FUENTES NO ESCRITAS EN EL DERECHO PÚBLICO.
- II CONDICIONES Y REQUISITOS DEL DERECHO CONSUETUDINARIO.
- III LOS USOS EN EL PARLAMENTO.
- IV OTRAS FUENTES NO ESCRITAS.

I IDEAS PREVIAS: LAS FUENTES NO ESCRITAS EN EL DERECHO PÚBLICO

Ofrecer de entrada una definición de costumbre pretendidamente definitiva sería una labor inútil, entre otras razones —y no la menos fundamental— porque sería incompleta. En todo caso, para aproximarse a la idea y relevancia de la costumbre —ciertamente no excesiva, como luego insistiremos— en el ordenamiento parlamentario, puede ser de cierta utilidad el recordatorio del concepto utilizado en el ámbito de la teoría general del Derecho y, en concreto, el que recogiera entre nosotros *F. de Castro*, para quien la costumbre era la norma “creada e impuesta por el uso social”¹. En todo caso, alejándonos de toda pretensión dogmatizante, ha de reconocerse que tiene cierta dificultad referirse a la teoría general de esta fuente jurídica. Puede apuntarse como primera idea, y relevante a nuestros efectos, que la costumbre ha sido una de las principales víctimas, sea en el plano práctico, sea en el teórico de los vaivenes proyectados sobre el siste-

¹ F. DE CASTRO: *Derecho Civil de España*, I, Madrid, 1949, pág. 363. Por otro lado, son innumerables las definiciones que podrían citarse provenientes de la literatura jurídica española, pero además de la indicada en texto, suele repetirse el concepto elaborado en *Las Partidas*, Libro I, Título II, ley 4: “costumbre es derecho o fuero que non es escrito: el qual han usado los omes luengo tiempo, ayundándose de el en las cosas e en las razones, sobre que lo usaron. E son tres maneras de costumbres. La primera es, aquella que es sobre alguna cosa señaladamente, así como en logar, o en persona sierta. La segunda, sobre todo y también en personas, como en logares. La tercera, sobre otros fechos señalados que fazen los omes de que se hallan bien en que están firmes”, *Las Sietes Partidas*, Vol. I, Madrid, pág. 29.

ma de fuentes del Derecho por las diversas teorías jurídico-políticas presentes en cada época². Sirva como apunte la referencia de *B. Pendás*, quien de forma gráfica ha indicado la “mala imagen” de la costumbre en la época de la “racionalización” que se inicia con el movimiento constitucional³. Así, al margen del fenómeno británico se encuentra por diversas razones en unas condiciones desventajosas respecto de las fuentes escritas, en cuanto van ser consideradas éstas más propicias al objeto de obtener una mayor generalidad, seguridad y garantía en el desmantelamiento de las instituciones del Antiguo Régimen⁴. Si bien, pasada la breve fase del constitucionalismo revolucionario, durante la amplia etapa de la monarquía constitucional o constitucionalismo liberal propiamente dicho su incidencia se pretendiera notable, al menos en el plano teórico⁵.

Ahora bien, con el triunfo en el último tercio del siglo XIX del positivismo legalista por influencia fundamentalmente de la escuela alemana de Derecho público, y hasta llegar a alcanzar con *H. Kelsen* sus últimos estadios en los primeros decenios del siglo XIX, la costumbre, cuando menos en lo que respecta al Derecho público, sufriría un nuevo e importante embate. Y no olvidemos que el movimiento codificador discurre en amplia medida en paralelo al movimiento constitucional. En efecto, dado el intento propuesto por esta corriente metodológica de reconciliación del “logos” con la voluntad del legislador empírico en los términos propuestos por ejemplo de un *B. Windscheid*⁶, se llegaría a formular la hipótesis de un legislador ideal, al que se creyera capaz de prever todos los casos en los entresijos de la realidad, o de otro modo, a la consideración de una ley —escrita— más sabia que el legislador, por emplear la expresión utilizada más tarde por *G. Radbruch*. Con todo, pese a estos retrocesos, la costumbre sigue siendo fuente del Derecho en los sistemas jurídicos continentales europeos, y el nuestro no constituye excepción, si bien, en que lo ahora importa a efectos de un ensayo sintético de las características del actual, y sobre todo por lo que afecta al marco del Derecho público, ha de partirse del reconocimiento generalizado del muy limitado y casi inexis-

2 Es muy reveladora la interpretación que F. DE CASTRO efectúa acerca de este fluctuar de la costumbre, y no lo es menos cuando señala que “la escuela histórica creyó hallar en la costumbre un valladar eficaz para contener los afanes de innovaciones de los liberales alemanes, influenciados por las ideas revolucionarias francesas”, *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 364.

3 B. PENDÁS GARCÍA: “Otras fuentes. Esbozo de una construcción principialista”, en AA.VV.: *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Vitoria, 1996, págs. 222 y ss.

4 Acerca de la necesidad y ventajas de los documentos constitucionales frente a las constituciones fundadas en la mera tradición, recientemente, puede verse la reciente versión castellana de algunas aportaciones de D. GRIMM, con el título *Constitucionalismo y Derechos Fundamentales*, Madrid, 2006, págs. 129 y ss.

5 Puede verse en este sentido C. E. BALOSSINI: *Consuetudine, usi, pratiche, regole del costume*, Milano, 1958.

6 Como resume M. VILLEY: *Compendio de Filosofía del Derecho*, Vol. II, Pamplona, 1981, págs. 121 y 180.

tente alcance e influencia de la misma, hasta el punto de atribuírsele una posición claramente secundaria y subordinada en el conjunto del sistema de fuentes.

Por lo tanto, la costumbre pierde valor y fuerza en la época moderna, en un momento en que de forma creciente se duda, de forma más o menos interesada, sobre la existencia de todo aquello carente de publicidad expresa a través de los boletines oficiales. Además, y sin caer en excesos, ha de reconocerse asimismo que, en los últimos años, la evolución y proliferación de los medios informáticos para el conocimiento del Derecho ha producido una nueva sobrevaloración de todo tipo de normas escritas. De este modo, en la actualidad es relativamente fácil el conocimiento de una norma escrita, incluso en su versión más consolidada y actual, (también las de un rango ínfimo). Ello contrasta con las dificultades superiores de conocimiento, certeza y alcances territorial y personal de las normas consuetudinarias, razón de nuevo no menor de entre las que van contribuyendo de forma paulatina si no a su desaparición del catálogo efectivo de fuentes, sí a su actual disminución en número e importancia. Así, más allá de ciertos aspectos dentro del ámbito material del Derecho mercantil y una parte del Derecho civil, no parece que la costumbre aparezca como fuente reguladora de entidad y relevancia en el global del ordenamiento jurídico español. En cualquier caso, y aun en el contexto de estos aludidos ámbitos iusprivatistas, la presencia de la costumbre en la construcción jurisprudencial suele tener un alcance desestimatorio, generalmente debido a las dificultades probatorias que conlleva; aunque, a modo casi de recordatorio, la costumbre reaparezca de forma ocasional y episódica en la jurisprudencia⁷.

Por consiguiente, el Derecho privado ha permanecido como fundamental reducto de las normas consuetudinarias, dado que, como ya se ha apuntado, en el ámbito del Derecho público las limitaciones de la costumbre como fuente son mucho más patentes⁸. No obstante, parte de la doctrina administrativista española se ha esforzado en reconocer una cierta eficacia de la costumbre en la praxis administrativa. Así, siguiendo estos

⁷ Destacan, por ello, algún reconocimiento de ciertas costumbres que siguen efectuando sentencias del Tribunal Supremo (Sala 1.^a, se entiende), como es el caso de la de 10 de octubre de 2005, en que se da cuenta (y reconoce) la costumbre de algunos empresarios de asumir el costo de la carga y descarga de las mercancías.

⁸ En este sentido, se ha señalado que “este tipo de fuentes y principalmente la costumbre, tienen una reducida importancia en el ámbito del Derecho Público, a diferencia de lo que sucede en el ámbito del Derecho Privado —especialmente en el Derecho civil— donde su importancia es superior, y en relación con el Derecho constitucional tienen una eficacia considerablemente más reducida, al margen, claro está, del fenómeno británico”, L. VILLACORTA MANCEBO: *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, pág. 176.

parámetros, se ha señalado que la “formación espontánea de Derecho tiene también lugar en el ámbito público”⁹; a partir de la consideración, desde luego, de la imposibilidad de la costumbre *contra legem* en un sistema fundado en la legitimidad democrática como el español, así como la improcedencia —en el sentido al que se aludirá— de esta misma fuente *secundum legem*. En definitiva, sólo se vendría a admitir la costumbre administrativa *praeter legem* para aquellos casos en los que la norma escrita se remite expresamente a las normas consuetudinarias¹⁰.

La entrada en vigor de la Constitución española tampoco contribuyó precisamente al rescate de la costumbre como fuente; por el contrario, la ha expulsado de su articulado de forma casi general. Y, así, toda vez que la ordenación de las fuentes está dispuesta por la suprema fuerza o capacidad de determinación de la norma constitucional, nos encontramos ante la situación real de que nuestra Constitución apenas alude a la costumbre. Seguramente ello sea debido a que la predeterminación normativa exigible y conforme a los dictados y exigencias del Estado de Derecho y su consolidación, es considerada más fiable a partir de formas jurídicas fijadas mediante documentos escritos de alcance general¹¹. De esta forma, más allá de la atribución genérica que la Norma Fundamental española efectúa al Estado de la materia “determinación de las fuentes del Derecho” —artículo 149.1.8ª CE.—, sólo encontramos referencia a la fuente consuetudinaria en relación con los “Tribunales consuetudinarios y tradicionales” (art. 125 CE), concebida como una de las fórmulas de participación de los ciudadanos en la Administración de justicia. Por el lógico discurrir de los acontecimientos, la cuestión de los tribunales consuetudinarios ha llegado a la consideración del Tribunal Constitucio-

9 J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 2002, pág. 157.

10 Así sucede en el caso de los artículos 29 de la Ley de Bases de Régimen Local, y 53 del Texto Refundido de Régimen Local, al determinar que el sistema de Concejo Abierto ha de ajustar su funcionamiento “a los usos, costumbres y tradiciones locales”. En este sentido, los artículos 54 y 111 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, mediante el que se aprobó el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF), establecen para los municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto que “las atribuciones de la Asamblea y del Alcalde se regirán por los usos, costumbres y tradiciones locales”. Las normas consuetudinarias son habituales y recurrentes para definir el régimen jurídico y el funcionamiento de algunas instituciones residuales. En este sentido, las normas autonómicas que regulan las entidades locales menores contienen abundantes remisiones a la costumbre; así, como muestra de ello puede consultarse la Ley de Cantabria 6/1994, de 19 de mayo, que regula las entidades locales menores. También ejemplo de remisión a normas consuetudinarias es el artículo 141 del propio ROF, que regula la organización y funcionamiento de las Comunidades de Villa y Tierra “o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas y otras análogas”, cuya organización y funcionamiento continuará rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales, y sólo de forma alternativa “por lo dispuesto en sus respectivos Estatutos”. Finalmente, y sin ánimo de ser exhaustivos, también puede recordarse lo dispuesto en el artículo 223 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico, sobre funcionamiento “de acuerdo con las costumbres” de los Tribunales o Jurados de riego.

11 Y ello es consustancial con el concepto de constitución moderna, donde el Estado de Derecho encuentra su origen, mediante la que a través de un documento escrito se establece por primera vez con pretensión exhaustiva y sistemática la organización y limitación del poder estatal, por todos, H. HELLER: *Teoría del Estado*

nal, lo que le ha permitido a éste efectuar alguna referencia a la costumbre, aunque sea de una forma tangencial. En este sentido, a través de la STC 113/2004, de 12 de julio, el Tribunal se pronuncia sobre el Consejo de Hombres Buenos de Murcia¹², reconociéndole el carácter de “órgano que ejerce funciones jurisdiccionales (que) nos permite ahora dar un paso más y afirmar, de modo congruente, que el Consejo presta en consecuencia la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos que garantiza el art. 24 CE”. Sin embargo, consciente el propio Tribunal del carácter específico del ámbito público en el que se mueve, no deja de insinuar el complejo mundo de peculiaridades de la costumbre, y seguramente añade por ello que estas normas, debido a “su carácter mayoritariamente consuetudinario y, por tanto, no escrito, difícilmente se prestan a explicaciones o razonamientos al modo de los que son norma en las resoluciones judiciales”.

Por lo tanto, fuera de la aludida atribución al Estado de la materia “fuentes del Derecho”, y de la mención asimismo recordada que se contiene en el citado artículo 125, nuestra Constitución nada más añade acerca de la costumbre. En este sentido, la Norma Fundamental española asume inequívocamente un criterio “racionalista”, hasta arrinconar casi a la inexistencia a la costumbre en el territorio del Derecho público. En efecto, el artículo 9.3 CE asume el principio de legalidad como principio constitucional básico garantizado, además del principio de jerarquía normativa, y sobre todo el principio de publicidad de las normas. Todos estos principios conspiran claramente en la dirección de dejar para las normas consuetudinarias un papel muy secundario y tangencial tocante a la producción jurídica, y prácticamente nulo cuando de Derecho público se habla, precisamente la parte del ordenamiento que regula comportamientos expuestos a un superior grado de publicidad. En definitiva, desde la cumbre del triunfo del Derecho escrito, desde luego, no vive la costumbre el momento de su mayor esplendor, cuando el artículo 117 CE somete, además, a los Jueces y Magistrados “únicamente” al imperio de la Ley. En definitiva y como premisa comprensiva de todo el sistema, la jurisdicción constitucional adopta una función integradora que da sentido al alcance de toda norma jurídica.

12 Un comentario, por lo demás benévolo, a esta sentencia, puede verse en M. PULIDO QUECEDO: “Sobre el control de motivación de las Sentencias de los Tribunales consuetudinarios (El Consejo de Hombres Buenos de Murcia)”, en núm. 11/2004, Pamplona, 2004.

Y dicho lo anterior por lo que respecta al programa normativo de la Constitución, en lo que se refiere a la costumbre como fuente de Derecho constitucional, tampoco puede afirmarse otra cosa distinta de su práctica inexistencia entre nosotros¹³. No se olvide que la Constitución regula dos procedimientos de reforma por medio de los artículos 166 y siguientes, los cuales garantizan un texto escrito en el marco de nuestra Forma de Estado democrática constitucionalizada —artículo 1.2 CE.—. Todo ello dejando al margen la posible costumbre interpretativa —a la que luego se aludirá— y el concepto de Constitución material o el de mutación constitucional, cuestiones que exceden, con mucho, el ámbito de una aportación de las características de la presente. Incluso desde una perspectiva más genérica, tal es el sentido de duda y de práctica negación de la costumbre en el ámbito del Derecho constitucional que se infiere de las palabras de uno de nuestros constitucionalistas clásicos como es el profesor Pérez Serrano. En efecto, consciente el autor de las dificultades de la costumbre como fuente tocante a la materia constitucional, alude a su carácter de “fuente hartamente discutida y discutible”, que “no halla acogida en colecciones oficiales, y de buscarse en las obras de los autores, salvo que revista el carácter parlamentario del *precedente* o el jurisdiccional del de *prejudicial*, que pueden permitir, aunque sea infrecuente, otra cristalización de mayor solemnidad”¹⁴. En fin, desde una perspectiva más estricta, pero dentro aún del sector normativo propio del Derecho constitucional, la costumbre parlamentaria se situaría asimismo en unos términos muy encorsetados y problemáticos, asfixiada de nuevo por la expansión de las fuentes escritas, principalmente debido a la fuerza “racionalizadora” del Reglamento parlamentario.

Llegados a este punto, y dada la parquedad de su reconocimiento reducido a supuestos completamente excepcionales, se puede lícitamente plantear la pregunta de si existe, realmente, la costumbre en Derecho público en general o en Derecho Constitucional en particular. La respuesta no puede ser categórica en sentido negativo, pero resulta obligado reconocer que los ejemplos de costumbre susceptibles de ser reconocidos y citados desde el Derecho público son excepcionales, circunstanciales y tangenciales, incluidos los que puedan registrarse en el

13 En todo caso, aunque en modo alguno resulta irrelevante el reconocimiento expreso de la costumbre como fuente, desde la consideración de su carácter originario, históricamente se ha venido considerando que la costumbre es susceptible de desplegar fuerza normativa con independencia de que no haya sido reconocida por las normas sobre la producción jurídica del ordenamiento correspondiente.

14 N. PÉREZ SERRANO: *Escritos de Derecho Político*, Vol. I, Madrid, 1984, pág. 50.

Derecho parlamentario. Por lo tanto, sin temor a exagerar, pudiera concluirse que no es el Derecho público, surgido del movimiento constitucional racional-normativo, el campo más adecuado para el desarrollo regulador de una fuente tan flexible y en cierta medida insegura como es la costumbre. Más aún, si el Derecho público en cuanto técnica de la libertad es el Derecho que disciplina la actuación de sujetos públicos investidos de funciones, y el Derecho que estudia las normas mediante las cuales el Estado, sus entes y órganos, cumplen los fines constitucionales justificadores de su existencia, no es la costumbre una norma excesivamente apropiada para regular de forma limitativa la actuación de los mencionados sujetos. En efecto, carece la costumbre del requisito previo de predecibilidad, exigencia consustancial al ejercicio de toda potestad pública: en gran medida el Estado de Derecho sólo se correspondería con la norma escrita, o dicho de otra forma, encuentra en ella una mejor correspondencia. Siendo, pues, realistas, es obligado reconocer las dificultades de adecuación de la norma consuetudinaria en orden a la regulación de las potestades públicas, lo que se pone de manifiesto —pese a los esfuerzos de sectores administrativistas por acudir a su rescate previamente aludidos— atendiendo al carácter asimismo fuertemente racionalizado del ordenamiento jurídico regulador de la moderna Administración pública.

Efectivamente, en el sentido apuntado, el ejercicio de potestades públicas va a resultar en esencia poco compatible con la costumbre y, por lógica consecuencia, este tipo de fuente apenas tiene relevancia en los campos propios del Derecho constitucional, del Derecho administrativo, del Derecho penal, del Derecho procesal o del Derecho financiero y tributario. Es difícilmente imaginable, y muy posiblemente inconstitucional, la aplicación de una exacción o una bonificación mediante costumbre, e impensable en el estrecho margen del principio de legalidad la aplicación de una sanción por prescripción consuetudinaria. En este terreno el Tribunal Constitucional ha sido especialmente claro, y valga como ejemplo la STC 26/1994, de 27 de enero, en la que tajantemente se ha señalado de nuevo: “La doctrina de este Tribunal al respecto (...) es suficientemente clara y expresiva, al exigir, por una parte, la predeterminación normativa con carácter absoluto, y, por otra, que la remisión que pueda efectuar una ley sancionadora en blanco a un reglamento colaborador y no autónomo sea expresa. En este caso la remisión expresa se ha hecho a una norma reglamentaria posterior al hecho, sin que «la costumbre del lugar» pueda servir para cumplir con las exigencias de

predeterminación normativa de la conducta, ya que, aunque la costumbre sea fuente del Derecho privado (art. 1.3 CC) no puede nunca integrar una norma sancionadora, pues el constituyente, al utilizar el término «legislación vigente» del art. 25.1, y de acuerdo con la primigenia función política del principio de legalidad tan sólo ha legitimado a los representantes del pueblo esto es, a las Cortes Generales para predeterminar las conductas antijurídicas¹⁵. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido asimismo reveladora a la hora de determinar el alcance de la costumbre en lo referido al Derecho público. Las pocas veces en las que la jurisprudencia contencioso-administrativa se ha referido a la costumbre, lo ha sido para desestimar su aplicación con respecto a los casos planteados, valga como ejemplo la STS de 13 de marzo de 2006, por medio de la cual se valora (y se desestima) la costumbre de un Ayuntamiento de efectuar las notificaciones dejando la citación por debajo de la puerta de la vivienda del interesado.

Por lo tanto, si la conclusión de la escasa relevancia de la costumbre en Derecho público, a nuestro modo de ver, puede considerarse lícitamente defendible, hasta es posible que ello explique por sí mismo el justificado abandono de su estudio por parte de la doctrina constitucionalista, al margen de muy meritorias excepciones. Precisamente la pregunta de si el estudio del tema de las fuentes del Derecho ha de considerarse materia propia de la disciplina del Derecho Constitucional, no puede ser objeto de duda a partir de la entrada en vigor de la Constitución¹⁵: todas las fuentes del Derecho son creadas por la Constitución, entrando por consiguiente su estudio de pleno en el espacio objetivo que es propio de la Ciencia del Derecho Constitucional. De este modo, si como terminamos de apuntar, resulta significativa y fácilmente constatable la casi general ausencia de referencias a la costumbre en la Constitución española, en lógica consecuencia, no debe resultar extraño que los manuales de Derecho constitucional apenas contengan más allá de referencias tangenciales y breves a la misma, por no hablar de la minoritaria presencia de monografías que traten la problemática suscitada por esta fuente jurídica¹⁶.

15 En este sentido, pueden recordarse las palabras de I. DE OTTO Y PARDO, para quien “el sistema de fuentes es hoy, muy singularmente en una organización del poder público como la nuestra, uno de los asuntos centrales del Derecho Constitucional, sino también de una razón práctica”, recordando además el deber de “afrontar una tarea del Derecho constitucional que me parece urgentísima: la exposición de las fuentes constitucionalmente reguladas”, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1993, pág. 9.

16 La más extensa y probablemente completa de las que tratan el tema de la costumbre en Derecho constitucional, es la monografía debida a P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *La costumbre en Derecho constitucional*, Madrid, 1989.

II CONDICIONES Y REQUISITOS DEL DERECHO CONSUECUDINARIO

Tal como se ha apuntado, Derecho constitucional y costumbre no parecen ser excesivamente compatibles en el actual sistema español de producción jurídica. Pero llegados a este punto, hay que interrogarse ahora de forma más concreta acerca del alcance de la costumbre en la configuración del régimen y estatuto del Parlamento.

Se ha visto que la costumbre es prácticamente ignorada por el texto constitucional, si prescindimos de la excepción de su artículo 125, y que tiene una virtualidad más bien escasa en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a que el juego expansivo y controlador de las potestades públicas le dejan un estrechísimo (y casi nulo) margen de actuación. Además, y en el marco del Derecho constitucional, también parecen albergarse pocas dudas acerca de que, como se ha recordado, el concepto racional-normativo de Constitución es poco propicio para admitir paralelamente el desarrollo de la costumbre, y algo parecido sucede —*salvata distantia*—, puede adelantarse ya, con relación al papel de la costumbre parlamentaria, pues la fuerza y el empuje normativo del Reglamento parlamentario dejan un muy modesto margen para las fuentes no escritas.

De otra parte, el valor y alcance de la costumbre en este sector del Derecho constitucional que es el Derecho parlamentario presenta alguna que otra peculiaridad. Es una obviedad reiterar de nuevo que en el sistema constitucional democrático las fuentes del Derecho son las dispuestas en la Constitución. Pero hacemos este recordatorio, que por demás puede considerarse decimos innecesario, a modo de pórtico para a su vez reiterar que la entrada en vigor de la Norma fundamental no trajo consigo la derogación del Título Preliminar del Código civil, en el que, tras la Ley de Bases de 17 de marzo de 1973 y el Decreto de 31 de mayo de 1974, se regulaba “las normas jurídicas, su aplicación y eficacia”. Esta regulación, por el momento —no cabe olvidar que el Código civil es una norma de naturaleza y rango legal—, va a ser aplicable a todos los sectores del ordenamiento jurídico español, sin que existan objeciones, por lo tanto, para su extensión al ámbito del Derecho parlamentario. De este modo, la entrada en vigor de la Constitución no supuso obviamente la “elevación” de rango de la normativa del Código civil; sólo significó —lo que no es poco— su necesaria interpretación

conforme a la norma jurídica suprema. En efecto, tal y como manifestara *I. de Otto*, la entrada en vigor de la Constitución no implicó “en principio la derogación de esta normativa, sino la coexistencia de dos distintas regulaciones de las fuentes, de rango constitucional una y legal la otra. Esta dualidad, común a otros ordenamientos jurídicos europeos, no presenta inconveniente alguno siempre que se parta de que, como es obvio, las normas legales acerca del sistema de fuentes sólo son válidas en cuanto no contradigan lo dispuesto en la Constitución”. Por lo tanto, poca duda cabe acerca de que, al margen de su mayor o menor alcance, la costumbre como fuente del Derecho parlamentario va a ser plenamente válida si desde el respeto de los principios y valores constitucionales cumple los requisitos a los que se refiere la regulación actual ofrecida por el Código civil.

Pues bien, en este sentido, el artículo 1.1 del Código civil nos dice que las fuentes del ordenamiento jurídico español son la Ley, la costumbre y los principios generales del Derecho y, en lógica consecuencia, el aludido principio de interpretación conforme se proyecta necesariamente sobre las tres fuentes. En todo caso, aun cuando no sea éste el momento de exponer ideas asumidas por el paso del tiempo de vigencia del ordenamiento constitucional, sí conviene aludir a que todas estas cuestiones adquieren peculiaridades propias en el marco del Derecho parlamentario. En primer lugar, dentro del concepto “Ley” del artículo 1.1 del Código civil —y de nuevo a los efectos que ahora interesan—, es obligado entender no sólo la Ley de producción parlamentaria proveniente de las Cortes Generales, sino que también deben considerarse constitucionalmente incluidas las leyes de producción parlamentaria autonómica, los Decretos-Leyes¹⁷, los Decretos-Legislativos estatales y autonómicos, los reglamentos administrativos y, desde luego, los Reglamentos parlamentarios como normas en inmediatez con la Constitución cuyo objeto constitucional exclusivo y excluyente es la regulación de la organización y funcionamiento del Parlamento. Efectivamente, puede recordarse la ya consolidada doctrina constitucional acerca de que “los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (artículos 72, 79 y 80 entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución” la “propia organización y funcionamiento” de la institución parlamen-

17 Puede citarse el artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (reformado mediante la Ley Orgánica 6/2006) que reconoce al Gobierno autonómico la potestad de aprobar Decretos-Leyes, “en caso de una necesidad extraordinaria y urgente”. Igualmente el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana atribuye al *Consell* la potestad de aprobar Decretos-leyes.

taria, aspecto “en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal” (STC 101/1983), en cuanto “un “acto de aplicación de una norma con valor de Ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la Ley como son los Reglamentos Parlamentarios” (SSTC 122/1983 y 119/1990). La equiparación del Reglamento parlamentario a la Ley a los efectos del artículo 1.1 del Código civil, comporta la necesaria conclusión de la sumisión de la costumbre parlamentaria al Reglamento.

Pues bien, la admisión de un sistema peculiar y propio de fuentes del Derecho, que se ocupen de regular el funcionamiento interno del Parlamento, ha constituido un principio tradicional asumido históricamente por la institución al que el Estado Democrático no parece haber renunciado. Es una obviedad referirse a la universalización del Reglamento parlamentario como norma propia de la institución parlamentaria, y la misma fuerza de los *interna corporis* proporciona al Parlamento de fuerza suficiente y de la autonomía necesaria para dotarse de un contenido práctico, cuyo estudio se hace necesario si se pretende entender de forma completa la realidad de las Cortes Generales y la de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En efecto, sólo con la letra de la Ley no bastaría para conocer la realidad de los parlamentos. Entraría dentro del mundo de lo evidente, el reconocimiento de que el Parlamento es aula adecuada para el desenvolvimiento y desarrollo de la costumbre y del uso. Todos los manuales de Derecho parlamentario suelen incluir, en la exposición acerca del significado de la costumbre, la importancia que adquieren los usos y prácticas en el Parlamento británico. Como se sabe, usos, prácticas, convenciones, acuerdos y costumbres fueron codificados y forman el cuerpo principal (acaso el único) de las *Standing Orders*, teniendo en el sistema anglosajón la costumbre una naturaleza y una fuerza diversa de la que tiene en el sistema continental. La actuación del Parlamento de un modo autónomo supone reconocer, de modo indiscutible, que en su propio ámbito dispone de una libertad de acción conformadora de su estatuto propio y singular. Pero reconocer la existencia de un ámbito al que no alcanza el Derecho escrito no significa admitir de forma ilimitada el alcance de la costumbre como fuente de Derecho parlamentario. Así, en los ordenamientos europeos continentales, con carácter general, puede afirmarse que la costumbre está encorsetada por unas normas Reglamentarias escritas y también por las denominadas Resoluciones interpretativas. En definitiva, si con carácter general se ha visto que en el Derecho público la costumbre tenía un alcance limitado y vicarial, algo similar puede afirmarse de la costumbre parlamentaria, en cuyo sub-ámbito no tiene

la fuerza y extensión que pretendidamente muchas veces se le quiere reconocer por sectores doctrinales de nuestro país.

Es cierto, con todo, que muchas veces las normas escritas parlamentarias vienen a recoger, casi siempre con modificaciones, lo que han venido siendo usos, prácticas o interpretaciones efectuadas en relación con instituciones parlamentarias y preceptos reglamentarios singulares. Sin embargo, es poco discutido en nuestro sistema la diferencia entre norma escrita y norma no escrita, así como la superioridad de aquélla. Ahora bien, supuesta la aplicación al ámbito parlamentario de las disposiciones que sobre fuentes del Derecho determina el Código civil, sería preciso considerar al menos dos cuestiones. En primer lugar, resulta de interés examinar algún caso por separado. El supuesto más llamativo es el de la Comunidad Foral de Navarra¹⁸, pues su Compilación de Derecho Civil Foral —aprobada mediante Ley 1/1973, de 1 de marzo— establece una prelación de fuentes diversa, con prioridad de la costumbre sobre las leyes. No obstante, el ámbito de aplicación de esta prelación especial de fuentes para la Comunidad Foral, es exclusivamente la del ordenamiento civil regulado, sin que quepa considerar su extensión al ordenamiento jurídico parlamentario, el cual, obviamente, quedaría *extra muros* de la Compilación, tal y como se extrae de las propias leyes 2 y 3 de esta última.

En segundo término, se ha argumentado que la costumbre parlamentaria habrá de cumplir asimismo las exigencias dispuestas en el Título preliminar del Código civil, y como es conocido, dispone esta última ley que la costumbre (también la parlamentaria) sólo regirá en defecto de Ley (en cuyo concepto ha de incluirse al Reglamento parlamentario), siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada. Por su parte, el párrafo segundo del artículo 1.3 del Código civil, añade: “los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad, tendrán la consideración de costumbre”. En todo caso, la verificación de estos requisitos no es nada pacífica y su aplicación a la costumbre parlamentaria no ha estado exenta de dificultades, pero parece procedente la consideración por separado de cada uno de ellos.

18 El supuesto de la Compilación de Aragón de 8 de abril de 1967 no es tan problemático, pues no rige de forma clara la costumbre contra norma escrita.

19 Aunque el Código Civil no define en qué consiste la costumbre, sabemos desde hace tiempo que su columna vertebral estaría constituida por el tradicionalmente denominado *usus* o elemento material, integrado por una serie de actos reiterados y cognoscibles —elemento de publicidad de la fuente— que se correspondan con una misma regla, y ello con independencia de que tales actos no siempre tengan un mismo contenido material¹⁹. Saber el número de actos necesarios y la frecuencia de los mismos para poder considerar que se está en presencia de una costumbre es un problema que, en ausencia de previsión expresa contenida en el propio ordenamiento, la teoría general de la norma no resuelve, pero parece que, también en el ámbito parlamentario, debería ser probada una sucesión reiterada de actos —acaso no sería absurdo exigir más de dos— durante años. La jurisprudencia civil así lo ha venido a reconocer a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la STS de 4 de octubre de 1982, se refiere a las “*situaciones fácticas constantes dimanantes de actos uniformes a través de un período de tiempo suficiente* para calificar su *permanencia*, con convicción de que la observancia reiterada de una determinada norma en esos actos obedece a una razón de Derecho (*«opinio iuris»*), o sea con alcance de racionalidad jurídica y no que pudiera provenir de meros usos, que solamente pueden ser generadores de eficacia jurídica cuando por vía de ley son consolidados al respecto” —la cursiva es añadida—. Pues bien, el requisito de la pervivencia de *situaciones fácticas constantes* es plenamente exigible a la costumbre parlamentaria, de forma que los actos en cuestión han de ser reproducidos por los sujetos parlamentarios. La exigencia de la constancia de actos estaría fortalecida por el hecho de que se hubiesen reiterado a lo largo de más de una Legislatura, en cuya hipótesis se superarían los efectos “sanatorios” que sobre la actividad del Parlamento tienen la disolución y el agotamiento del mandato. De este modo, no sólo a los meros efectos de prueba, sino también en aras de la “conservación” y conocimiento de los usos y costumbres parlamentarios, adquiere un papel relevante la propia Administración parlamentaria, como organizativo que proporciona permanencia y seguridad a la Institución²⁰.

19 G. ZAGREBELSKY: *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, 1970.

20 Cfr. F. GARRIDO FALLA: “La elaboración de las Sentencias del Tribunal Constitucional: una experiencia personal”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11, págs. 141 y ss. En especial, en la página 143 el autor contaba lo siguiente: “Ha de advertirse que, desde el punto de vista formal e incluso de su contenido, la ponencia viene ya encorsetada por los usos y hábitos del Tribunal Constitucional, de los que el estamento asesor (Letrados) se constituye en celoso guardián”.

2º Tocante a la prueba, la redacción actual —y también la anterior— del Código civil exige la prueba de la costumbre. Según la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo²¹, “a tal fuente secundaria (se refiere a la costumbre) no le beneficia la máxima «iura novit curia» habrá de «resultar probada» para admitir su eficacia normativa, y así expresamente lo impone aquel precepto del Código sustantivo y lo tiene declarado la doctrina legal requiriendo la cumplida demostración de su existencia y alcance (estimándose a efectos de su acreditamiento que reviste naturaleza de un hecho de la libre apreciación del Tribunal «a quo» impugnabile por el cauce del número séptimo del artículo 1.692 si se demuestra que el organismo jurisdiccional sufrió error fáctico o de derecho)”. La jurisprudencia mantiene también que los hechos han de ser “reconocidos por la sentencia de instancia, declarados probados, y por lo tanto aceptados como base fáctica de la costumbre” —STS de 13 de marzo de 2006—. Además, se ha entendido que por ser “la costumbre una cuestión de hecho”, al objeto de “poder apreciar su existencia, en tanto no venga reconocida por ley la institución a que afecte, se precisa que se alegue y pruebe por la parte que sostenga un derecho, con relación de sus circunstancias, alcance y demás preciso para deducir las consecuencias pretendidas” —STS 4 de octubre de 1982—. Según esto, como se puede apreciar, la carga de la prueba de la costumbre es bastante clara —STS 12 de marzo 2002—, toda vez que “quien alega su aplicación ante los órganos judiciales deberá probar su existencia, contenido y alcance, lo que no será necesario si las partes estuviesen conformes en su existencia y contenido y sus normas no afectasen al orden público”. Es muy relevante en este sentido el artículo 281.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en virtud del cual “la prueba de la costumbre no será necesaria si las partes estuvieran conformes en su existencia y contenido y sus normas no afectasen al orden público”. En efecto, dado el carácter subsidiario adquirido por la legislación procesal civil en el proceso constitucional —artículo 80 LOTC—, ello significa la plena aplicabilidad de estos principios a la costumbre parlamentaria. Sobre este aspecto se tendrá ocasión de volver brevemente pero, puede adelantarse ya, la propia jurisprudencia constitucional admite que la carga de la prueba de la costumbre parlamentaria ha de soportarse por quien la alegue.

21 Las Sentencias del Tribunal Supremo que podrían citarse a continuación son muy numerosas. A modo de simple ejemplo, valga con las de 25 de junio de 1920, de 5 de diciembre de 1925, de 26 de febrero de 1926, de 14 de enero de 1928, de 23 de diciembre de 1943, de 24 de marzo de 1947, de 24 de febrero de 1962, de 12 de marzo de 1964, de 20 de enero de 1966, de 20 de marzo de 1969, de 17 de octubre de 1974, de 20 de febrero de 1975 y de 14 de marzo de 1980.

3º Mucho menos clara ha resultado la procedencia de la aplicación del elemento espiritual, la *opinio iuris sive necessitatis*, a la costumbre en general y a la parlamentaria en particular. En primer término, nunca se ha esclarecido definitivamente en qué consiste este requisito de la *opinio iuris* con carácter general, como tampoco se han determinado las peculiaridades de su aplicación al ámbito parlamentario. De otra parte, la exigibilidad de la *opinio iuris* ha sido contestada por la doctrina científica, hasta el punto de haber sido intensamente criticada e incluso rechazada como requisito de la costumbre²². Por ejemplo *F. de Castro* señalaba que la doctrina de la *opinio iuris sólo* encontraba justificación en los postulados de la Escuela histórica y su consideración del Derecho como un organismo viviente, pero no entiende tal explicación en los autores que no sustentan tales postulados²³. Sin embargo, la jurisprudencia ha venido exigiendo en términos ciertamente poco precisos la presencia de este elemento subjetivo o espiritual, de acuerdo con el cual, será preciso unir a la reiteración de actos la conciencia de que la conducta incorporada por los mismos viene jurídicamente exigida, para que ese conjunto de actos pueda ser considerado como integrador de una norma jurídica consuetudinaria. Entre las muchas sentencias que podrían citarse, la STS de 4 de octubre de 1982, señala que la *opinio iuris* es la “convicción de que la observancia reiterada de una determinada norma en esos actos obedece a una razón de Derecho («*opinio iuris*»)”. De este modo, el Tribunal Supremo ha venido exigiendo junto a la existencia de situaciones fácticas constantes dimanantes de actos uniformes, a través de un período de tiempo suficiente para calificar su permanencia, la “convicción de que la observancia reiterada de una determinada norma en esos actos obedece a una razón de Derecho («*opinio iuris*»), o sea, con alcance de racionalidad jurídica”.

Pero no está claro que la exigencia del elemento subjetivo sea realista y procedente en la costumbre parlamentaria, al menos a la autonómica. Si por *opinio iuris* se entiende la convicción interna del sujeto activo de estar regulando una determinada situación, puede afirmarse que la reiteración de actos parlamentarios se acomoda mal a tal convencimiento. Se hace difícil imaginar la cristalización de una *opinio iuris* en un Parlamento

22 Un buen ejemplo de estas posiciones críticas, puede encontrarse en N. BOBBIO, *La Consuetudine como fatto normativo*, 1942.

23 F. DE CASTRO: *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 390; quien además añade: “en la doctrina española fue desconocido hasta que la influencia general conseguida por la obra de Savigny, hizo que algunos tratadistas creyeran conveniente utilizar tal requisito, sobre todo para poder diferenciar a los usos sociales”.

—del carácter de los autonómicos— integrado por 35, 39, 45 ó 100 miembros. Por todo ello, y como se verá, lo que habitualmente se conocen como costumbres parlamentarias, no dejan de ser en muchas ocasiones interpretaciones de la norma reglamentaria, lo cual no puede ser considerado costumbre propiamente. La propia jurisprudencia, que registra vacilaciones e inseguridades, lejos de poner claridad en la cuestión de la *opinio iuris* ha dejado más nítidas las cosas en lo referido a este último aspecto. Así, la STS de 28 de abril de 1998, sin dejar de apartarse del genérico reconocimiento explícito de la necesaria presencia del elemento subjetivo de la costumbre, seguidamente afirma: “la costumbre no es fuente del Derecho procesal: no hay una «*opinio iuris seu necessitatis*» del Juez ni de las partes, de la repetición de actos en el ámbito del proceso, ni hay usos jurídicos que tengan la consideración de tales. Si la costumbre que se alega es «*contra legem*», es indiscutible su no aplicación al proceso y, si además, no se ha probado, no es ni alegable”. Es decir, para un sector del ordenamiento jurídico también claramente formalista, como es el Derecho procesal —algo por lo demás que también puede afirmarse del derecho parlamentario—, el Tribunal Supremo niega que haya posibilidad de aplicación de costumbre, por entenderse la imposibilidad material de existencia en este sector del Derecho de *opinio iuris*.

De esta forma, los actores procesales vendrían a carecer de ese elemento subjetivo y voluntarista necesario para que haya costumbre, y en un sentido no excesivamente distante pudiera argumentarse que los sujetos parlamentarios también carecen de voluntad normadora consuetudinaria. Y aun cuando sea posible defender —con dificultad— la presencia de la *opinio iuris* en un ámbito tan reducido como el parlamentario, parece que la opinión se da más en contextos anónimos y generales, que en los concretos, públicos y reducidos, propios de la institución parlamentaria. Pero hay más, la misma dinámica parlamentaria motiva que las necesidades producidas por la existencia de vacíos, lagunas y dudas en el ordenamiento, puedan ser suplidas por los propios sujetos parlamentarios, pues en el ámbito representativo es relativamente fácil la producción normativa escrita. No se olvide que no hay definido un procedimiento de aprobación de resoluciones interpretativas del Reglamento, por lo que es relativamente factible su aprobación. Por consiguiente, no entendemos nosotros que el ámbito parlamentario sea tan apropiado como en ocasiones se pretende para la producción de la costumbre *strictu sensu*. Sin llegar a soluciones extremas, puede indicarse que en la mayor parte de las ocasiones, lo que se citan como costumbres parlamentarias no son tales, sino, a lo sumo, usos o meras prácticas y verdaderas interpretaciones de las normas reglamentarias.

En cuanto a la vigencia de la costumbre *secundum legem* en el ámbito parlamentario es también harto discutible. El mismo *F. de Castro* negaba valor vinculante a la costumbre interpretativa, para él la forma habitual de interpretar una norma no es una costumbre, sino la norma jurídica misma. Para nosotros, la denominada costumbre interpretativa no da lugar al reconocimiento de una norma consuetudinaria, estamos realmente ante la misma interpretación de la ley o de otras normas escritas para una serie de casos que se hace de forma reiterada, pero en realidad lo que se está estableciendo es un precedente respecto a cómo se ha de interpretar la norma a aplicar. No hay ninguna duda de que aquí es plenamente aplicable la idea de “los diferentes rostros de la costumbre”, pero la interpretación de la norma reglamentaria es la norma misma y no una costumbre. Ello nos sitúa en el estudio del precedente y de la aplicación del principio de igualdad en el ámbito parlamentario, que se realizará posteriormente.

^{4º} Lo anteriormente señalado no significa que no haya costumbres parlamentarias; supone más bien que, entendido de forma estricta, no hay tantas costumbres como pueda parecer, por carecer la reiteración de actos parlamentarios de verdadera *opinio iuris*, tal y como la interpreta el Tribunal Supremo. Pero el Cc exige, además, que la costumbre no esa contraria a la moral y al orden público. Sería difícil saber, de una forma apriorística, qué se ha de entender por moral parlamentaria, aunque sí parece más factible determinar qué se entiende por orden público parlamentario. El primer dato que se podría tener en cuenta es el del objeto principal del Derecho parlamentario; en efecto, la esencia misma de tal rama del ordenamiento jurídico es el respeto y protección de las minorías parlamentarias. En este sentido, dentro del orden público parlamentario estaría incluido el elenco material que constituye el estatuto del parlamentario y que el Tribunal Constitucional ha venido a elevar al rango de derecho fundamental. Así, cualquier uso parlamentario que contraviniera el concepto de mandato parlamentario²⁴ asumido por nuestro Tribunal Constitucional desde la STC 10/1983, sería invariable; pero no por contravenir el Código Civil, sino por inconstitucional. Esto es, no por contrariar el orden público, sino por contrariar el artículo 23 CE. Los casos más palmarios serían de evidente inconstitucionalidad, pero más cuidado habría de tenerse en relación con la proliferación de ciertas prácticas que tendiesen a primar la visión del grupo parlamentario por encima de la del Diputado individual. La vida parlamentaria siempre se desarrolla en la dinámica mayoría-minoría y

²⁴ Un estudio más reciente del mandato parlamentario (entre otras muchas cuestiones) puede consultarse en A. ARCE JANÁRIZ: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Pamplona, 2004, en especial, págs. 87 y ss.

está claro que la mayoría puede verse tentada a consolidar una práctica (o uso o costumbre) que limite (aún más si cabe) la posición y la fuerza de la minoría. Por ello, el límite en el uso y en la costumbre *secundum legem*, obvio es decirlo, es el Texto Fundamental y el texto del Reglamento parlamentario. En su caso, la vía para impugnar los eventuales excesos consuetudinarios no podría ser otra que la del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional *ex* artículo 23 CE²⁵, en el que se solicitase la nulidad de uno de los actos parlamentarios que constituyesen la base de la costumbre.

III LOS USOS EN EL PARLAMENTO

El concepto de costumbre que utiliza el Código Civil no se acomoda bien a la realidad parlamentaria: la exigencia de *opinio iuris* dificulta el desenvolvimiento de la costumbre parlamentaria. Sin embargo, existe un argumento importante que, además de lo expuesto, impediría su normal formación: el principio de reserva de Reglamento parlamentario²⁶ tiene unos efectos impeditivos evidentes. En este sentido, imponer un quórum de votación reforzado para regular una determinada materia —organización y funcionamiento del Parlamento— no debería permitir una actuación parlamentaria que alterase lo establecido por la mayoría cualificada sin existir tal mayoría. Y esta re-

25 Como se sabe, el Tribunal Constitucional ha elevado el derecho fundamental del artículo 23 CE a la categoría de garante y base del estatuto del parlamentario. Lo recuerda en STC 226/2004, de 29 de noviembre: "En efecto, hemos dicho en sucesivas ocasiones que el derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE, como el que reconoce el apartado 1 del mismo precepto constitucional, encarna el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 1 CE y es la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (SSTC 51/1984, de 25 de abril, F. 2; 38/1999, de 22 de marzo, F. 2; 107/2001, de 23 de abril, F. 3; 64/2002, de 11 de marzo, F. 2; 177/2002, de 14 de octubre, F. 3). Ese ejercicio se desenvuelve en los términos que establecen las Leyes o, en su caso, los Reglamentos parlamentarios pues, como también hemos afirmado con reiteración, no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, debiendo respetarse la igualdad de todos en su ejercicio y evitar perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. La privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo menoscaba su derecho de participar en los asuntos públicos de los ciudadanos (SSTC 10/1983, de 21 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo, F. 3). Compete a la Ley y, en determinadas materias, a los Reglamentos parlamentarios, fijar y ordenar, precisamente, esos derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados, quedan integrados en el estatus propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre; 36/1990, de 1 de marzo; 205/1990, de 13 de diciembre; 214/1990, de 20 de diciembre; 220/1991, de 25 de noviembre; 95/1994, de 21 de marzo; 124/1995, de 18 de julio; 38/1999, de 22 de marzo; 203/2001, de 15 de octubre; 64/2002, de 11 de marzo; 177/2002, de 14 de octubre)".

26 Sobre la relación reserva de reglamento y autonomía parlamentaria, S. TOSI: *Diritto Parlamentare*, Milán, 1993, especialmente págs. 101 y ss.; también S. TRAVERSA: *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milán, 1989, págs. 32 y ss.

serva se dispone en el artículo 71 de la Constitución para las Cortes Generales, así como en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Esto impediría, en definitiva, que por parte de algunos sujetos parlamentarios —los de la mayoría, se supone— se impusiese una reiteración de actos que no cumpliese las garantías mínimas de respeto a las minorías²⁷.

En definitiva, no es que fuese muy difícil imaginar una *opinio iuris* creada por los parlamentarios, al modo de una peculiar voluntad general roussoniana intraparlamentaria. Es que lo que se conoce como costumbre parlamentaria, no se acomoda bien a lo dispuesto por el Código Civil e interpretado por el Tribunal Supremo. Por ello una cantidad relevante de autores en nuestro país no se refiere a la figura de la costumbre parlamentaria, sino que prefieren referirse al uso o práctica que hace mención a una figura que se antoja algo más cauta y carente, en todo caso, de *opinio iuris*. En este sentido, los usos serían “una especie de costumbre en el primer estadio de elaboración²⁸”. Seguramente y más por inercia que por rigor científico, suele hablarse de costumbre parlamentaria para referirse al caudal consuetudinario regulador de la organización y funcionamiento del Parlamento.

Pero nos movemos en terrenos de cierta dificultad. Sin menospreciar los esfuerzos delimitadores llevados a cabo, a la doctrina científica siempre le ha resultado difícil llegar a definir con toda claridad las diferencias entre los usos en el Parlamento por una parte y la costumbre por otra. F. Santaolalla señala que “la costumbre parlamentaria, no reviste, en principio, ninguna particularidad frente al comportamiento de esta genérica fuente del Derecho²⁹; reconociendo líneas más adelante que “Ahora bien, la costumbre parlamentaria posee unas notas singulares que la caracterizan... Al estar regidos la organización y las re-

27 A. MANZELLA: *Il Parlamento*, Bolonia, 1977, págs. 32 y ss.

28 L. VILLACORTA MANCEBO: *Hacia...*, *op. cit.*, pág. 178.

29 F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1990, pág. 51. Añade este autor que las costumbres parlamentarias han sido “la base sobre la que se ha elaborado buena parte del Derecho escrito, hasta el punto de que, en numerosos puntos, éste no es más que el reflejo de o consagración formal de anteriores costumbres. De ahí la considerable extensión de la costumbre en el *Derecho parlamentario*, que contrasta con su carácter residual en otras ramas jurídicas. Sin embargo, este principio tiene que aceptarse con importantes cautelas en el caso español. Téngase en cuenta que el *Derecho parlamentario* hoy vigente entre nosotros nace prácticamente en 1977, a raíz de las primeras elecciones legislativas tras el advenimiento de la democracia, habiéndose perdido para entonces la rica (y mal conocida) tradición parlamentaria española. El paréntesis político entre el fin de la II República y la reinstauración de unas Cámaras elegidas por sufragio universal y libre ha sido demasiado prolongado como para no producir una solución de continuidad en nuestro ordenamiento.” Otros autores en el ámbito doctrinal italiano reconocen el, a su juicio, papel decisivo de la costumbre en el Derecho Parlamentario. Así, V. Longi señala: “en el campo parlamentario la costumbre tiene un peso decisivo, en el sentido que el Reglamento interno de la Asamblea legislativa no es otra cosa que una serie de costumbres... que nacen siempre de una necesidad eventual y que pueden devenir en una norma permanente —primero no escrita y luego escrita— en la vida de la Asamblea Legislativa.” Añadiendo más adelante que “la costumbre parlamentaria adquiere un valor extraordinario, pues constituye o la premisa de la norma reglamentaria o una forma de interpretación del propio Reglamento...”, V. LONGI: *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1995, pág. 26.

laciones de los supremos órganos estatales por normas constitucionales, no es de extrañar que las mismas se cubran mediante normas consuetudinarias, de más fácil surgimiento”. Sin embargo, puede defenderse que, en una gran cantidad de ocasiones, es discutible que se esté en presencia de verdaderas y estrictas costumbres, pues las que se citan como tales más se parecen a usos o prácticas, cuando no interpretaciones de normas reglamentarias. El propio *F. Santaolalla* acaba reconociendo la modestia de la costumbre parlamentaria en nuestro sistema, a diferencia de lo que sucede en otros, aunque debido a la regulación reglamentaria muy prolija en materias “antaño abandonadas a la práctica,” y consecuencia de la creación *ex novo* de 1977 del Derecho parlamentario español. Todo ello ha sucedido para las dos Cámaras de las Cortes Generales e igualmente, como es normal, para el Derecho parlamentario de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

De cualquier modo, no suele ser raro en la doctrina española y extranjera ³⁰ la diferenciación del uso y práctica parlamentaria por una parte, y de la costumbre parlamentaria por otra, reconociendo para ésta un perfecto desenvolvimiento. Así, *Sarmiento Méndez* distingue entre usos y prácticas por un lado, esto es, normas de educación parlamentaria que no alcanzan el rango de costumbre y que “tampoco cuentan un seguimiento estricto”, de las costumbres por otra que se “diferencian de la práctica en la existencia de la *opinio iuris seu necessitatis*” ³¹. Suscribe esta opinión también *Martínez Elípe* cuando defiende que las costumbres parlamentarias son “una «especie» del «genus» representado por las costumbres y convenciones constitucionales, y forman, con las normas reglamentarias, la base fundamental del ordenamiento jurídico parlamentario ³²”. No se puede afir-

30 Algunos autores, como V. DI CIOLO y L. CIAURRO, diferencian las costumbres parlamentarias, las cuales constituyen una “*specie* del *genus* costumbre constitucional y se diferencia de él sólo *ratione materiae*, por su regulación de la organización y el funcionamiento del Parlamento”, *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1994, págs. 31 y ss. E incluso hay también sectores doctrinales que se aventuran a proporcionar ejemplos de costumbres parlamentarias; tal es el caso por ejemplo de M. L. MAZZONI HONORATI, quien considera que costumbres parlamentarias en Italia pueden ser la no-participación del Presidente de la Cámara en las votaciones, el cómputo de los no presentes en el Senado y la autonomía contable parlamentaria, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, Torino, 1995, págs. 176 y ss.

31 F. SANTAOLALLA considera que la *opinio iuris* en el Parlamento es un convencimiento; para V. DI CIOLO y L. CIAURRO es una convicción, *Il Diritto parlamentare...*, *op. cit.*, pág. 32; en fin, L. MAZZONI HONORATI, sostiene se trata de una persuasión, *Lezioni di Diritto...*, *op. cit.*, pág. 177.

32 L. MARTÍNEZ ELIPE: *Tratado de Derecho Parlamentario. Introducción al Derecho Parlamentario*, Pamplona, 1999, pág. 322; además, señala el autor que dentro del ordenamiento parlamentario adquiere la costumbre un relieve sustancial “por múltiples e importantes razones: 1.º) porque es la fuente jurídica que mejor se acomoda a la libertad de acción de los Parlamentos, 2.º) porque exteriorizan, mejor que cualquier otra fuente, el poder jurídico de las fuerzas políticas parlamentarias en las materias que integran la esfera competencial de las Cámaras, 3.º) porque los propios Reglamentos parlamentarios, en muchos aspectos, no son más que una recopilación de usos y prácticas surgidas espontáneamente del funcionamiento de las Asambleas políticas, 4.º) porque, por medio de ellas, se manifiesta la dinamicidad y elasticidad del derecho parlamentario, superando las rigideces resultantes de la normación reglamentaria, 5.º) porque adaptan las normas escritas a las exigencias de la realidad, haciendo flexibles las relaciones interinstitucionales; siendo, además, el vehículo parlamentario para la penetración de modificaciones tácitas en la Constitución y 6.º) porque, por tales motivos, no actúan en el ordenamiento jurídico parlamentario, sim-

mar, no obstante, que sea jurídicamente posible la existencia de un acto de un sujeto parlamentario que se amparase en una costumbre, uso o práctica, y que tal acto fuese contrario a la norma reglamentaria y mucho menos a la Norma constitucional. La imposibilidad de la práctica o costumbre parlamentaria *contra legem* o *contra constitutionem* es manifiesta también en la costumbre parlamentaria. Un acto —parlamentario— contrario a la Constitución o al Reglamento parlamentario es un acto inconstitucional o antirreglamentario, y no puede basarse ni formar parte de una costumbre. La teoría acerca de las consecuencias de un acto antirreglamentario se entiende bien desde la aplicación matizada de la doctrina de los *inter-na corporis* en nuestro sistema, y desde la naturaleza del propio Reglamento parlamentario como norma que regula la organización y funcionamiento del Parlamento, y que suponen la “configuración legal” del derecho fundamental a ejercer un cargo público del artículo 23 del Constitución.

Sí está reconocido de forma prácticamente unánime que es el Parlamento un ámbito adecuado para la pervivencia de prácticas y usos. Sirvan de ejemplo las palabras de *Arce Janáriz*, para quien “si en algún escenario son relevantes las prácticas, ése es el de las Asambleas Legislativas, cuyos usos son tanto o más importantes que las normas que las regulan al coincidir en el mismo sujeto la potestad de normar y la de interpretar y aplicar las normas. De otra parte, esos usos no son, a pesar de su significación, de fácil acceso³³”. Hay que notar que este autor opta por utilizar la denominación de uso o práctica parlamentaria, en vez de costumbre.

A pesar de algunas dudas doctrinales aludidas, no puede dejar de reconocerse que costumbres en sentido estricto hay pocas en el Parlamento. Como ya se ha dicho, en la mayor parte de los casos, las que se reconocen o se citan como costumbres parlamentarias son en verdad meras prácticas o usos que no “alcanzan” la categoría de costumbre, al margen de que se les pueda reconocer un cierto valor jurídico³⁴. El concepto de “uso parlamentario” estaría usado con todo el rigor por el Reglamento del Senado,

plemente con funciones interpretativas o integrativas, sino también con eficacia derogatoria; produciendo, en su caso, la «desuetudo o la obsolescencia» de preceptos reglamentarios o constitucionales, e incluso, la derogación de normas escritas al adquirir validez la costumbre «contra legem, en oposición a lo que sucede en el ordenamiento jurídico general». En relación con esta opinión del autor, sobre todo la última premisa (o razón, como él la denomina), puede matizarse en el sentido de que no cabe hay admitir «desuetudo» o inaplicabilidad por el desuso de las normas.

³³ A. ARCE JANÁRIZ: *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, 2003, pág. 9.

³⁴ L. VILLACORTA MANCERO: *Hacia el equilibrio de poderes...*, *op. cit.*, pág. 178: “Toda vez que el Derecho Parlamentario tiene, en cierta medida, el carácter de indiferente moralmente, cabe pensar en el valor del mero uso sin «opinio iuris»”.

cuyo artículo 37 atribuye al Presidente la potestad de “velar por la observancia del Reglamento, de la cortesía y de los usos parlamentarios”. De hecho, los autores dan cuenta de algunas prácticas que es cierto acaban imprimiendo carácter a la organización y funcionamiento de la Cámara, y a las que no se les debe desterrar enteramente del ordenamiento. Su conocimiento es difícil, por eso suele dar cuenta de ellas quien, por su trabajo y dedicación, presta función o ejerce un cargo público en la Institución parlamentaria y las conoce de “primera mano”. Así las cosas, *Arce Janáriz* expone todas las prácticas de la Junta General del Principado de Asturias, como por ejemplo la de convocar al Pleno semanalmente (tarde de los jueves y mañana de los viernes), cuyo orden del día queda fijado en la Junta de Portavoces del lunes anterior. En la práctica de dicho Parlamento, el orden del día del Pleno es fijado por unanimidad, permitiendo a cada Grupo “inscribir los asuntos que sean de su interés, así como al Consejo de Gobierno en el caso de que los solicite”³⁵. A su vez, cita *Sarmiento Méndez* como uso o práctica la prohibición de utilizar el teléfono móvil en el hemiciclo, y como costumbre parlamentaria señala la inclusión de una segunda intervención en el debate por parte del proponente de una proposición de ley. En el Parlamento de Cantabria también podría citarse como práctica reiterada la apertura de un último turno de intervención del proponente en la tramitación de las proposiciones no de ley, además de alguna otra como puede ser que la Presidencia de la Comisión de Economía recaiga en un miembro de un grupo parlamentario de la oposición —práctica que también es seguida en casi todos los Parlamentos de nuestro país—. También resultan de interés la consulta de las prácticas —aunque él las califique de costumbres— consolidadas en la Cortes Generales a las que alude *Santaolalla López*: “la reserva del banco azul al Gobierno situado en lugar preferente, el desarrollo de los turnos de portavoces siguiendo el orden inverso del tamaño de los grupos parlamentarios, la posibilidad de que estos turnos de portavoces se consuman por parlamentarios que no están investidos de esta condición (...) la consideración de que los períodos de sesiones abarcan la totalidad de los meses mencionados en el artículo 73.1 CE, la admisión de enmiendas de enmiendas *in voce* en Comisión con contenido más amplio que el previsto en la letra de los Reglamentos, la apertura de la Legislatura por el Rey”³⁶.

Sin haber hablado en muchas ocasiones de costumbre parlamentaria, lo cierto es que el Tribunal Constitucional se ha referido varias veces al uso parlamentario, reconociendo

³⁵ A. ARCE JANÁRIZ: *Teoría y práctica...*, pág. 109.

³⁶ F. SANTAOLALLA, *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 52.

tanto su existencia como su cierto carácter vinculante. El Tribunal ha venido aplicando al ámbito parlamentario la teoría general de la costumbre, pero (lo cual es llamativo) tiende a preferir la utilización del concepto “uso”, más que “costumbre”. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional reconoce sin dudarle al uso parlamentario la condición de fuente en el ATC 15/2003, de 20 de enero, además de hacerlo en muchas de las resoluciones que se van a citar. De este modo, en uno de sus primeros pronunciamientos, el Tribunal señaló que “las propias Cámaras, integrantes de las Cortes Generales”, están implicadas en la “tarea de concretar, y de actualizar, un instituto característicamente vinculado a las condiciones históricas de afirmación y de consolidación del Estado de Derecho”, y esto lo hacen las Cámaras “no ya sólo a través de su potestad de establecimiento de sus propios Reglamentos (art. 72.1 CE), sino sobre todo a través de su tarea constante de formación de unos usos parlamentarios que siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho” (STC 206/1992, de 27 de noviembre). Además, en STC 177/2002, de 14 de octubre, se señaló que “los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámara”.

Pero, según el Tribunal Constitucional, el ámbito en el que se desarrollan los usos parlamentarios es muy estricto. Primero, los usos parlamentarios (a modo de trasunto del artículo 1.1 del Código Civil) están subordinados a la fuente escrita reglamentaria. Así se puede deducir de lo declarado por la STC 177/2002, de 14 de octubre, dictada en la resolución de dos recursos de amparo acumulados contra sendos Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que inadmitieron a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de «Telefónica de España, SA», el primero, y contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de la «Empresa Nacional de Electricidad, SA», el segundo de los recursos. En el relato de hechos llevado a cabo por la sentencia se puede conocer que la defensa letrada de las Cortes Generales alegó la existencia de una práctica parlamentaria, consistente en que las solicitudes de comparecencia relativa a “otras personas competentes por razón de la materia” —permitidas por el artículo 44.4 RCD—, se deben producir en el seno de un procedimiento ya iniciado. En el fundamento jurídico 7 de la STC 177/2002, se señala, no obstante, que ello “no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas

del Reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara, máxime cuando, como ocurre en el presente caso, se trata de prácticas parlamentarias surgidas al amparo de un concreto precepto del propio Reglamento al objeto de interpretar el sentido y la finalidad del mismo...”. Y dos párrafos más adelante se añade “que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo, de modo que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar —ni tampoco ser interpretada— de manera tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas, entre las que se encuentran, como hemos reiterado ya, el control del Gobierno. Pero, lógicamente, para determinar si una práctica parlamentaria ha sido instaurada o interpretada con desconocimiento de los derechos constitucionalmente garantizados de los parlamentarios hemos de determinar, en primer lugar, si tal práctica efectivamente existe y, en segundo lugar, cuál es su concreto contenido y finalidad”. Pues bien, tales aseveraciones han sido reiteradas en SSTC 208/2003, 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril, en las que se señala, además, que los “precedentes, en cuanto especie del género «usos parlamentarios», tienen su límite, al igual que las normas o resoluciones dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, en el Reglamento mismo”.

De este modo, por encima del uso parlamentario se encuentra el Reglamento, y a igual conclusión ha llegado el Tribunal en relación con el principio de legalidad. Algún tiempo atrás empezó el Tribunal Constitucional recordando algo que actualmente puede parecer obvio, pero que tiene su importancia. En efecto, la STC 119/1990, de 21 de junio, sentó como base importante que el uso parlamentario, una vez demostrada su existencia, no cumple la condición mínima exigida por el principio de legalidad. Enjuicia esta Sentencia el recurso de amparo planteado contra la Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados, que declara la no adquisición por los recurrentes —diputados a la sazón electos— de la condición plena de Diputados “al no haber utilizado la fórmula reglamentaria” de acatamiento a la Constitución y que se había aquilatado por el uso parlamentario. Señala el Tribunal que el “uso (*se refiere al parlamentario*) no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos y más generalmente,

por el art. 53.1 de la misma para regular el ejercicio de los derechos fundamentales”. Según puede observarse, la importancia del artículo 23 CE en la delimitación del estatuto del parlamentario y la necesidad de una norma escrita para su desarrollo, es uno de los argumentos que llevan al Tribunal a impedir que sea la Resolución de Presidencia, que introducía la fórmula de acatamiento a la Constitución «avalada por el carácter normativo del uso parlamentario repetido e indiscutido», un medio idóneo para desarrollar el Reglamento. La inviabilidad del uso para regular las condiciones de ejercicio del derecho fundamental del artículo 23 CE, ha sido también opinión recogida por nuestra jurisdicción constitucional en alguna que otra sentencia. Así sucedió en la STC 44/1995, de 13 de febrero, de acuerdo con la cual “aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental”. Todo ello —decirlo era casi obvio—, invalida en el ámbito parlamentario la práctica *contra legem*, lo cual también ha sido reiterado expresamente en otros pronunciamientos, así: SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre y ATC 44/2005, de 31 de enero. De este modo, la reforma reglamentaria dejaría sin efecto la práctica parlamentaria que haya devenido *contra legem* de forma posterior a la reforma.

La extensión de los requisitos que el Código Civil exige para la costumbre a los usos parlamentarios, se hace más clara en el caso de exigencia de prueba. Según la STC 89/2005, de 18 de abril, “al igual que hicimos en las SSTC 177/2002 de 14 de octubre, F. 8, y 208/2003, de 1 de diciembre, hemos de insistir en la falta de acreditación de tales precedentes por las partes en el proceso, significadamente por aquéllos «a quienes especialmente correspondía hacerlo, precisamente por justificar en la correcta aplicación de la misma la conformidad a Derecho de la decisión de la Mesa», que reconocen, como se hace en el escrito de alegaciones del Letrado de las Cortes, representante legal del Congreso de los Diputados, que «no existe un uso parlamentario consolidado», puesto que «la Mesa de la Cámara admitió en ocasiones la comparecencia de este Fiscal y, en otras, por el contrario, no se celebraron». La ya citada STC 177/2002 —relativa a la práctica de limitar la solicitud de comparecencia del artículo 44.4 RCD a un procedimiento parlamentario en curso— es particularmente interesante por su contundencia, no en vano señala que a pesar de las “rotundas discrepancias sobre el significado o sentido concreto de la referida práctica parlamentaria, ninguna de las partes ha intenta-

do probar, mediante la aportación de los correspondientes datos o documentos, dicho significado o sentido concretos, ni siquiera aquéllas a quienes especialmente correspondía hacerlo, precisamente por justificar en la correcta aplicación de la misma la conformidad a Derecho de la decisión de la Mesa. En consecuencia, a partir del único dato indubitado de la existencia de una práctica parlamentaria consistente en exigir un «procedimiento parlamentario en curso» para la admisión a trámite de las solicitudes de comparecencia al amparo del art. 44.4º RCD formuladas por los Grupos Parlamentarios, hemos de determinar, tras el análisis de la documentación obrante en el presente procedimiento, si la decisión de la Mesa del Congreso fue respetuosa con el «ius in officium» de los parlamentarios recurrentes garantizado por el art. 23.2 CE en relación con el precepto citado”.

En relación con la práctica de la prueba de la costumbre, también sigue el Tribunal Constitucional un criterio riguroso, pues en la STC 208/2003, de 1 de diciembre, se añade que “en el presente caso no puede entenderse acreditada la existencia misma de esta práctica, toda vez que, habiendo discrepado las partes personadas en este proceso constitucional sobre el sentido o alcance concretos de tales precedentes parlamentarios, no se ha intentado probar adecuadamente ese significado o sentido. Al respecto hay que indicar que *no puede considerarse medio adecuado de probanza la aportación de un listado informático de las diversas iniciativas similares* que se han prestado en el curso de las diferentes legislaturas, pues en ese listado no figura la motivación específica de las diversas inadmisiones liminares que han tenido lugar”. Esto supone, en definitiva, una aplicación tanto en el ámbito intraparlamentario como en la jurisdicción constitucional, de lo dispuesto en el artículo 1.3 del Código Civil y, por qué no, de lo señalado en el artículo 281 de la LEC para la práctica de la prueba de la costumbre.

IV OTRAS FUENTES NO ESCRITAS

Hasta aquí el valor de la costumbre y el uso parlamentario; ahora bien, como suele decirse, el Parlamento es uno de los ámbitos más adecuados para el desa-

rollo de los aspectos no escritos e inaprensibles, y para la demostración de lo verdadero de aquella idea del “valor normativo de lo fáctico”, por recordar una oración feliz por descriptiva. Es normal, por ello, que la doctrina científica hable de “otras fuentes”. Ahora bien, qué ha de entenderse por “otras fuentes” es algo que no se acierta a definir de forma mínimamente precisa. Parece que se hace referencia a figuras como las convenciones parlamentarias³⁷, a los precedentes, a la corrección parlamentaria, a la cortesía o al protocolo parlamentario.

En cualquier caso, tiene una especial importancia el precedente³⁸, en cuanto es indiscutible que la reiteración de decisiones y el juego de los mismos sigue siendo importante en orden a la configuración del ordenamiento parlamentario. Aunque en el ámbito jurídico deba manejarse un concepto más estricto, es interesante conocer que la Real Academia entiende por precedente la “aplicación de una resolución anterior en un caso similar o semejante al que se presenta”. Por su parte, el valor del precedente es bastante claro en el ámbito del Derecho administrativo, en donde no se puede afirmar su valor como fuente pero sí su indudable importancia. La Administración pública se puede apartar del precedente, pero ha de motivar adecuadamente las razones que le llevan a ese apartamiento; lo resume, recogiendo una ya consolidada jurisprudencia constitucional, la STC 85/2003, de 8 de mayo, donde se señala que “ya que, el derecho a la igualdad sólo puede entenderse como igualdad en la legalidad, ámbito dentro del cual siempre ha de operar (SSTC 37/1982, de 16 de junio, F. 3; 29/1987, de 6 de marzo, F. 7; 127/1988, de 24 de junio, F. 4; 131/1988, de 4 de julio, F. 4, por todas)” y es que “la equiparación en la igualdad ha de ser dentro de la legalidad y sólo entre actuaciones idénticas que sean conformes al ordenamiento jurídico, pero nunca fuera de la legalidad. En definitiva —SSTC 17/1984, de 7 de febrero, F. 2; 1/1990, de 15 de enero, F. 2; y

37 En Italia, suelen ponerse como ejemplo varias convenciones parlamentarias (con un indudable alcance constitucional), como la que afecta al artículo 63 de la Constitución sobre el quórum de votación, al artículo 92 sobre nombramiento del Presidente del Gobierno por el Presidente de la República, o a la presentación de una cuestión de confianza vinculada a un proyecto de ley, V. DI CIOLO/L. CIAURRO: *Il Diritto...*, *op. cit.*, pág. 35 y ss. En España, B. Pendás señala: “la Mesa, como órgano «institucional» es convención generalizada que dicha naturaleza la inhabilita para ejercer funciones de dirección política. Sin embargo, la percepción de la Mesa como órgano de «administración y gobierno interior» lleva incluso, a mi juicio, a cuestionar su propia significación en el marco de la estructura orgánica de las Cámaras, puesto que quizá ni vale la pena conservar un elemento destinado a cumplir funciones estrictamente formales y administrativas”, B. PENDÁS GARCÍA: “Otras fuentes...”, en *op. cit.*, pág. 228. Por otro lado, han quedado muy atrás, obviamente, las tesis de cuño británico que consideraban a los reglamentos parlamentarios con el ejemplo paradigmático de convenciones redactadas por escrito, respecto de cuya cuestión puede verse el clásico libro de J. HATSCHEK: *Das Parlamentsrecht des deutschen Reichs*, Berlin/Leipzig, 1915, págs. 25 y ss.

38 Diferente es también el precedente en el ámbito judicial que según recuerda. En Derecho anglosajón, el precedente tiene una eficacia persuasiva en buena parte de los supuestos americanos y en algunos británicos, esto es, fuera de aquellos que son de carácter absolutamente vinculantes; alcanzando en todos estos casos la eficacia del precedente sólo a la *ratio decidendi*.

157/1996, de 15 de octubre, F. 4—, no existe un derecho a que se dispense un trato igualitario en la ilegalidad, pues el carácter individual e intransferible de la responsabilidad disciplinaria exige que cada cual responda por su propia conducta, con independencia de lo que haya de suceder con otros” —STC 27/2001, de 27 de enero—. Para *García de Enterría/Fernández Rodríguez*, el valor del precedente en el ámbito del Derecho Administrativo estaría muy claro: el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, el de buena fe (en sus vertientes de protección de la confianza del tercero y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos) y el principio de confianza legítima del artículo 3 de la Ley 30/1992, obligarían a concluir que las pretensiones de los ciudadanos han de ser resueltas de similitud igual, sin discriminaciones injustificadas³⁹.

Aunque pareciese que el valor del precedente en el ámbito parlamentario tiene importantes diferencias con el valor del precedente administrativo, en realidad no debería serlo tanto. En primer lugar, el principio de igualdad rige en el ámbito parlamentario y vincula, de forma evidente, a los órganos parlamentarios. En segundo lugar, el principio de confianza legítima también funciona para los parlamentarios y los grupos parlamentarios, que adoptarán sus decisiones y presentarán sus iniciativas en función de las decisiones precedentes que haya adoptado el mismo —en especial las Mesas, aunque no de forma exclusiva—. En tercer lugar, el rango de derecho fundamental que se ha proporcionado al estatuto del diputado, *ex* 23 CE supone una obligación añadida de motivación que no puede ser desconocida por los sujetos parlamentarios. En relación con el valor de los precedentes en el ámbito parlamentario, resulta de interés la lectura de la STC 89/2005, de 18 de abril, al establecer que los “precedentes, en cuanto especie del género «usos parlamentarios», tienen su límite, al igual que las normas o resoluciones dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, en el Reglamento mismo”. En este mismo sentido, la STC 208/2003, de 1 de diciembre, ya había indicado asimismo que los precedentes parlamentarios tienen su límite, al igual que las normas o resoluciones dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, en el Reglamento mismo, “de modo que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar —ni tampoco ser interpretada— de manera tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades re-

³⁹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 2002, especialmente págs. 76 y ss.

conocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas, entre las que se encuentran, como hemos reiterado ya, el control del Gobierno” —STC 177/2002, de 14 de octubre—.

De todos modos, la jurisprudencia constitucional ha parecido diferenciar entre precedente y uso parlamentario, si bien parece que la diferencia entre ambas figuras es siempre cuantitativa o de número de decisiones reiteradas. De esta forma, el Tribunal Constitucional ha afirmado no sólo el valor nomotético de los usos, sino que entiende insuficiente “un solo precedente (a diferencia, seguramente de lo que sucede en el ámbito de la actividad administrativa) para considerar establecido un uso que vincule a la Cámara, ni sobre todo, puede argüirse que si en un caso anterior el Parlamento resolvió no aceptar la limitación que el art. 181.5 de su Reglamento le impone, ha de prescindir ya en lo sucesivo de esa limitación en todos los casos del mismo género, ni puede solicitarse en consecuencia de este Tribunal que condene al Parlamento a explicitar la voluntad que de modo implícito ya ha manifestado al aceptar sin reacción alguna la decisión de su Mesa” —STC 149/1990, de 1 de octubre—.

En todo caso, el valor del precedente en el ordenamiento jurídico parlamentario es muy limitado, puesto que las decisiones que supongan “apartarse del criterio manejado anteriormente «sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental consagrado por el art. 23.2, si tal precedente puede considerarse integrado en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso al cargo o función pública, o la permanencia en aquél o en ésta» (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, 119/1990, de 21 de junio, 149/1990, de 1 de octubre, 205/1990, de 13 de diciembre, 107/2001, de 23 de abril, y 64/2002, de 11 de marzo, F. 7, y ATC 15/2003 de 20 de enero)”. En este sentido, es especialmente interesante, la STC 4/1992, de 13 de enero, pues por medio de la misma se limita de modo notable el valor del uso parlamentario y del precedente como fuente normativa del derecho parlamentario. En efecto, la sentencia estima constitucional la decisión de la Mesa de la Asamblea de Madrid de separarse de los precedentes seguidos en anteriores ocasiones, al permitir la no utilización del sistema D’Hondt y la distribución finalmente de los Senadores de designación autonómica entre los diversos Grupos Parlamentarios “conforme a cualquier técnica y, en concreto, la fórmula proporcional de reparto de los restos... siempre y cuando no llegue a alterar la misma esencia proporcional de este sistema electoral”.

Hasta aquí, pues, las breves consideraciones respecto de la importancia del precedente y del uso en el Parlamento. En el ámbito parlamentario, por su propia configuración y estructura, y hasta considerando pudiéramos decir su forma de ser, puede afirmarse que es un campo más adecuado para la determinación de otras pautas de comportamiento que, si bien no sean estrictamente fuentes del Derecho, sí ayudan sin embargo a la configuración de la organización parlamentaria, la dotan de personalidad y, si se nos permite la expresión, imprimen un carácter y un tráfico propio al Parlamento. Que ello así, puede resultar incluso obvio hasta para quienes no ven diariamente la realidad del Parlamento; es más, resulta patente que existen estas pautas de comportamiento, y trascienden las mismas de forma más palmaria en cuanto a su existencia a la totalidad de la Comunidad política, cuando la actuación de los sujetos parlamentarios no se produce conforme a esas normas de educación y corrección. Sin embargo, aun cuando sean pautas que tengan cierta importancia, no disponen de fuerza de obligar⁴⁰. Quedarían, por tanto, fuera del ordenamiento jurídico parlamentario las pautas de corrección parlamentarias y la cortesía parlamentaria. Significativamente, faltará en ellas la nota de “juridicidad” propia de todas las normas jurídicas y que en nuestro sistema les acaba reconociendo el Tribunal Constitucional, como se extrae del artículo 1.7 del Código civil interpretado conforme. Se está haciendo referencia a algunas disposiciones que se denomina en terminología italiana normas de *galatteo* o de educación parlamentaria. Estas normas de educación suelen distinguirse de las de *correttezza* o de *fair play* como las califican *Di Ciolo* y *Ciaurro*⁴¹, aunque no pueda adivinarse bien las diferencia entre una y otras, más allá de lo expuesto por la doctrina italiana⁴². Además, ha de recordarse las pautas de protocolo parlamentario⁴³ que, sin llegar a tener contenido normativo, causan algunos problemas en términos propios de las normas jurídica mismas, con ocasión de la celebración de actos —generalmente no parlamentarios—. Pero todas estas figuras no dejan de ser elemen-

40 Quizá para seguir dando la razón a F. MOROF, y su tesis respecto de que el Derecho parlamentario está integrado por normas jurídicas y no jurídicas, aunque el autor arranque de otros postulados, *Il diritto parlamentare*, Roma 1969, pág. 155.

41 V. *DI CIOLO/L. CIAURRO: Il Diritto...*, *op. cit.*, pág. 35 y ss.; en cuanto a V. LONGI también resalta la ausencia de valor normativo, *Elementi...*, *op. cit.*, pág. 26.

42 El carácter no jurídico de las normas de *correttezza*, entre otros, puede verse en TESAURO, “La consuetudine costituzionale e le norme della *correttezza* costituzionale”, en *Scritti in memoria di Orlando*, Vol. II, Padova, 1957, págs.505 y ss.

43 Destaca, por referirse (entre otros muchos temas) al protocolo en el ámbito parlamentario, M. DEL RÍO MARTÍNEZ/M. VIDAL LÓPEZ-TORMOS/P. LÓPEZ MOLINILLO: *Protocolo. Manual básico para conocer las normas básicas del protocolo de uso diario*, Santander, 2005, en especial págs. 170 y ss. Es también de interés la obra de F. A. VILARRUBIAS: *Tratado de protocolo de Estado e internacional*, Oviedo, 2000. Además puede consultarse sobre diversos aspectos del protocolo, F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO: *Honores y protocolo*, Madrid, 2000 y *Manual de Protocolo*, Barcelona, 1995; F. FERNÁNDEZ: *El libro azul del protocolo y las relaciones públicas*, Madrid, 2004; C. FUENTE LAFUENET: *Manual práctico para la organización de eventos: técnicas de organización de actos II*, Madrid 2005, y *Técnicas modernas de protocolo [Recurso electrónico]: la organización de actos en el siglo XXI*, Madrid, 2005; J. C.

tales normas de que vienen impuestas por la convivencia, muchas veces diaria, de los parlamentarios en solo espacio físico. Su ausencia de valor normativo es evidente, por lo que disposiciones como las del artículo 16 del Reglamento del Congreso de los Diputados, más parecen un buen deseo que la plasmación de un deber jurídico.

Irene Correas Sosa
FACULTAD DE DERECHO — UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU

REFLEXIONES EN TORNO AL ESTADO SOCIAL: APROXIMACIÓN AL CONTENIDO, FINES Y VALORACIÓN CRÍTICA DE LA VIGENCIA DEL CONCEPTO

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 CONCEPTO DE ESTADO SOCIAL. 2.1. Breve aproximación al origen de la fórmula "Estado social". 2.2. Un intento de delimitación conceptual del Estado social. 2.2.1. *Contenido del Estado social.* 2.2.2. *Delimitación conceptual del Estado social.* 2.2.3. *Objetivos del Estado social. El papel de los poderes públicos en su cumplimiento.* 2.2.3.1. EL FIN DEL ESTADO SOCIAL: LA MEJORA DEL BIENESTAR CIUDADANO. 2.2.3.2. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS DISTINTOS ACTORES SOCIALES EN LA CONSECUCCIÓN DEL BIENESTAR CIUDADANO.
- 3 EL ESTADO SOCIAL: ¿CONCEPTO EN CRISIS?
- 4 BIBLIOGRAFÍA.

1 INTRODUCCIÓN

En el primer tercio del siglo XX fueron varios los Estados que de una forma u otra comenzaban a preocuparse por el logro del bienestar de las sociedades que los integraban.

Esta preocupación hundía sus raíces más profundas en las luchas obreras del siglo XIX, y era alentada por la conciencia de la menesterosa situación de la masa trabajadora a consecuencia de la revolución industrial. Pero fue en el siglo XX, mientras las miserias de la guerra alcanzaban a todas las capas sociales y se ensañaban con los más desfavorecidos, cuando la preocupación por el bienestar ciudadano alcanzó el refuerzo político de un conjunto de ideólogos que buscaba la reacción de los poderes públicos en la lucha conjunta por la construcción de Estados preocupados por los individuos que los integraban.

La preocupación social de la que nos hacemos eco también conquistó los gobiernos españoles del siglo pasado. Con una primera aproximación en 1931, cuando se proclamaba el texto constitucional de la segunda República Española, cogió el testigo la segunda etapa del Régimen del General Franco, para consolidarse plenamente y con gran acierto, con el advenimiento de la democracia y el Texto Constitucional de 1978, el cual consagraba desde su primer artículo la naturaleza social del Estado español.

Siendo muchos los que no dudan en hablar del Estado social, pocos son los que consiguen dar una adecuada visión de su verdadero alcance. Conscientes de la dificultad de este concepto, pretendemos con nuestra aportación acercarnos lo más posible a su amplitud, buscando descubrir las grandes líneas que delimitan su contenido y le dan existencia autónoma.

Para ello, y buscando intentar entender adecuadamente su contenido, consideramos imprescindible acudir a la génesis del concepto. Esta aproximación ha de ser llevada a cabo no sólo desde un punto de vista normativo o social sino desde el estudio del contexto y las primeras actuaciones públicas en desarrollo de políticas sociales, en cuyo sustrato esperamos encontrar lo que hoy denominados un “claro contenido social”. No obstante, en una época de grandes cambios como en la que toma forma definitiva el Estado social, tenían gran influencia distintas corrientes ideológicas que servían de base en la creación y sustento en la construcción del Estado social.

Es por esto último por lo que la tarea de intentar delimitar el concepto de Estado social se nos haría casi imposible sin acercarnos, aunque sea muy brevemente, a las grandes corrientes de pensamiento que han contribuido a su consolidación, y que en cierta forma, han nutrido las regulaciones que desde uno u otro enfoque se han hecho del Estado social. La importancia de éstas tendencias ideológicas estriba no sólo en la justificación que desde ellas se dará a la necesidad del Estado social, sino en la paradoja de poder encontrar justificación y sentido a un mismo concepto desde diversos, y en muchas ocasiones contrapuestos pensamientos.

La necesidad de actuación en diferentes frentes a la vez ha ocasionado que algunos manifiesten que nos encontramos en un momento de crisis en lo que al Estado social se refiere. Es esta circunstancia la que nos lleva a preguntarnos si la búsqueda

del bienestar ciudadano se encuentra verdaderamente en crisis, intentando al tiempo dar respuesta a cuántas preguntas se suscitan sobre el sentido del Estado social.

No pretendemos con nuestro estudio dar una respuesta única a cuantos interrogantes planean sobre el contenido del Estado social, su significado y finalidad, en parte porque es posible que esta respuesta única no exista. En cualquier caso, sí buscamos delinear claramente qué es el Estado social, buscando sus condicionantes, su contenido y características que lo individualizan frente a otro tipo de Estados y que han hecho que hoy en día mantenga la importancia del momento en que surgió su constitucionalización, y siga siendo un concepto que avive los debates de la doctrina científico-constitucional sobre su contenido y finalidad.

2 EL CONCEPTO DE ESTADO SOCIAL

2.1 BREVE APROXIMACIÓN AL ORIGEN DE LA FÓRMULA “ESTADO SOCIAL”

Desde los comienzos del siglo XX se comienzan a fraguar, progresivamente, diversas transformaciones en los Estados modernos, que de una forma más o menos rápida y en cualquier caso de forma progresiva, van modificando sus bases económicas, políticas y sobre todo sociales.

El origen de estas evoluciones es fundamentalmente económico. Las condiciones en las que se produce el tránsito hacia el siglo XX están marcadas por los cambios que habían tenido lugar durante todo el siglo XIX, especialmente en su segunda mitad, que convirtieron a muchas economías nacionales tradicionales en auténticas potencias económicas.

Junto a esta todavía temprana transformación en sociedades globales comienzan a surgir un conjunto de ideólogos que, desde un punto de vista político, propugnan profundas revoluciones sociales y de política estatal que permitan satisfacer las grandes diferencias sociales que se habían ido creando a consecuencia de la indus-

trialización y de la acumulación de capital por parte de un pequeño sector de la población. Así, sobre esta situación histórica, comentaba VON STEIN que había comenzado la época de las revoluciones y de las reformas sociales frente a las políticas ¹.

Podemos considerar que esta incipiente época se ve interrumpida por el advenimiento de la I Guerra Mundial, no obstante, las dramáticas consecuencias que se suceden en todos los países implicados hace renacer, quizás con más fuerza, la naciente preocupación social por procurar el bienestar general de la sociedad, especialmente el de los sectores más desfavorecidos.

Si bien en términos de población las consecuencias fueron profundas y abrieron grandes heridas en los distintos intervinientes, los efectos económicos y políticos fueron también relevantes. Así, por un lado se produjo un cierto retroceso en las condiciones democráticas que habían ido estableciéndose en los distintos Estados desde la primera mitad de siglo XIX, y se produjo un fortalecimiento del poder estatal y el ascenso de movimientos nacionalistas y de gobiernos autoritarios de distinto signo por toda Europa. Entre los factores que causaron este debilitamiento democrático estaban las dificultades económicas, las tensiones sociales en los distintos Estados, los nacionalismos y el auge de las ideologías antiliberales, así como el sentimiento de derrota que se había enquistado en los países que salieron perjudicados de la Paz de París y del Tratado de Versalles.

Junto a estos sentimientos hay que considerar la profunda crisis de 1929 que creó un profundo malestar social, cuestionó los principios del liberalismo, favoreció una intervención estatal, e incrementó las tensiones políticas². En este marco de incuestionable crisis del modelo económico y político del liberalismo cobran nuevamente fuerza los postulados de los ideólogos políticos y económicos que intentaban buscar solución a los acuciantes problemas que amenazaban la supervivencia de los modelos estatales.

1 VON STEIN, L.: *Geschichte der sozialen Bewegung*, München, 1921, citado por GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, pág. 14.

2 Se ponía en duda las propias posibilidades autorreguladoras del mercado para hacer frente a una crisis. Así, este se había mostrado incapaz de hacer frente a unos grandes excedentes de productos debido a una sobreproducción y un descenso del consumo. La crisis bursátil producida por la sobrevaloración de las acciones se trasladó al sistema bancario y todo ello se tradujo en un descenso generalizado de los precios, la quiebra de las empresas y un fuerte aumento del desempleo. Sobre las causas y consecuencias de la crisis de 1929, vid MORILLA CRITZ, J.: *La crisis económica de 1929*, Pirámide, Madrid, 1984, en particular, las págs. 136 a 176.

Es en este contexto en el que HELLER acuña la expresión *Estado social*³. Con esta expresión, tenía la intención de explicitar, como indica GARRORENA MORALES “*el irrenunciable compromiso social con que queda afectado el Estado en nuestros días*” frente al anterior Estado liberal burgués⁴. HELLER se cuestionaba el problema de la crisis de la democracia y del Estado de Derecho, considerando que era necesario salvarle de la dictadura fascista, pero también de la pérdida de sentido a la que había sido sometido por el positivismo jurídico y los intereses de las clases dominantes, que habían hecho al Estado de Derecho incapaz de enfrentarse a las limitaciones e irracionalidades del sistema capitalista y a los excesos de la ideología fascista. Así, a su juicio, tal y como recoge GARCÍA PELAYO, “*la solución no está en renunciar al Estado de Derecho, sino en dar a éste un contenido económico y social, realizar dentro de su marco un nuevo orden laboral y de distribución de bienes: sólo el Estado social de Derecho puede ser una alternativa válida frente a la anarquía económica y frente a la dictadura fascista, y por tanto, sólo él puede ser la vía política para salvar los valores de la civilización*”⁵.

En este sentido, señala FORSTHOFF que “*la función complementaria más importante que el Estado ha de realizar frente a la sociedad industrial es la igualdad social*”⁶.

Esta función del Estado venía dada por la propia época en que escribe, dónde era necesario cumplir unas funciones asistenciales para superar una situación de crisis estructural. No obstante se consideraba que la “*función social podrá, en todo caso, hacer comprensible y explicar por qué existe el Estado como institución, pero nunca justificar por qué la institución estatal o un Estado concreto debe existir*”⁷. Así se explica que uniera el adjetivo “social” a “Estado de Derecho” en el artículo escrito

3 En su artículo *Rechtsstaat oder Diktatur?* escrito en 1929; recogido en *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, 1985, págs. 443 y ss.

4 Señala GARRORENA MORALES que dos años antes de que Heller escribiese su artículo, Fernando de los Ríos, perteneciente al Partido Socialista, en una conferencia pronunciada en la Universidad de Ginebra, había hablado de la necesidad de establecer las bases de un “constitucionalismo social”. GARRORENA MORALES, A.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 34.

No obstante y con respeto a esta precisión de este autor, quizás sería necesario considerar con cierta cautela la expresión de Fernando de los Ríos, ya que debido a su militancia política, y, tal y como señala GARRORENA: “*en un párrafo que antecede una reivindicación de Lassalle frente a Marx*”, parece más ser fruto de una concepción de *lo social* entendido desde una postura netamente marxista, y no como un Estado comprometido socialmente, que es el sentido que le da Heller.

5 HELLER, H.: en su artículo *Rechtsstaat oder Diktatur?*, citado por GARCÍA PELAYO: *op. cit.*, pág. 17.

6 FORSTHOFF, E.: *Problemas actuales del Estado social de Derecho en Alemania*, Centro de Formación y perfeccionamiento de funcionarios, Madrid, 1966, pág. 27.

7 HELLER, H.: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 235.

en 1929 ya mencionado. Tal y como recoge MEIL LANDWERLIN su intención era “*hacer valer su contenido original, esto es, recuperar los valores a los que estaba asociada la fórmula cuando sirvió de arma en la lucha contra el absolutismo*”, pues de esta forma, la fórmula Estado social de Derecho supone “*la recuperación del sentido original asociado a la idea de justicia social y de igualdad; de otro lado, la fórmula se configura también como una pretensión de ordenación de la economía a los objetivos existenciales del hombre*”⁸.

No obstante, tal y como señala SANTAMARÍA PASTOR “*el mérito del Heller es haber explicitado los fundamentos teóricos del principio*”. Así, el Estado liberal se centraba sobre todo en la libertad, el *laissez faire* en su sentido amplio, y en el aspecto formal de la igualdad, no el material. De esta manera, la única forma de no caer en la dictadura era la conversión del Estado, el Estado democrático y de Derecho que imperaba entonces, en un Estado “social”; un Estado que se preocupara activamente por la realización material del principio de igualdad y que asumiera la reforma de las estructuras económicas del Estado que ya se habían revelado insuficientes, y conseguir corregir así las desigualdades entre sus miembros⁹.

2.2 UN INTENTO DE DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ESTADO SOCIAL

Es importante, a la hora de delimitar correctamente qué entendemos por Estado social, intentar clarificar que características y acciones o medidas, son propias de un Estado que vamos a considerar social. Junto a ello, ya hemos podido determinar que la finalidad del Estado social es, o parece ser, la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, pero es necesario profundizar en esta idea y ver cómo ha de proceder para que los mecanismos correctores sean los adecuados.

8 MEIL LANDWERLIN, G.: “El Estado social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, págs. 213 y 214.

9 SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 226. Sobre esta postura es necesario considerar que la evidencia histórica ha demostrado que su juicio no es totalmente cierto ya que se puede comprobar como en algunos de los Estados totalitarios que surgieron en el siglo XX —España, Portugal, Alemania e Italia— se desarrollaron las primeras medidas sociales, si bien, entonces y ahora, hablar de Estado social en unas circunstancias en las que no se respetaban los derechos y las libertades fundamentales, parecía adolecer de una cierta incoherencia interna, ya que no parece tener mucho sentido hablar de una preocupación social cuando no existe una preocupación por la consecución democrática. No obstante, es en estos Estados donde primero podemos hablar de la existencia de un auténtico Estado social como Estado que se preocupa por conseguir el bienestar de sus ciudadanos.

Si consideramos que el Estado social es un avance necesario en la construcción de las modernas sociedades, el punto de partida de su análisis consiste en ver qué elementos suponen un avance y a la vez una diferencia con respecto a la situación contemplada anteriormente. Pero no sólo nos detendremos ahí, pues también es necesario analizar las causas por las que el Estado social levanta críticas e importantes ataques.

En este punto, estamos de acuerdo con LÓPEZ GUERRA cuando se cuestiona en qué medida el Estado social supone una diferencia respecto a la plasmación de unos derechos como jurídicamente exigibles que no existían en el Estado liberal¹⁰. Así, la primera pregunta que hemos de hacernos es si estamos ante una fórmula con contenido material o simplemente ante un conjunto de previsiones cuyo alcance no va más allá de su previsión constitucional. Según la respuesta que demos a este interrogante, el giro que tomará nuestro análisis posterior será necesariamente opuesto. Si podemos determinar que su contenido es material es necesario ver qué aporta a lo ya existente, con qué finalidad y qué papel les corresponde a los poderes públicos en su desarrollo y protección para que puedan cumplir el fin para el que han sido establecidos. Si por el contrario llegamos a la conclusión de que su contenido es meramente programático habrá que ver con qué fin se constitucionalizó y qué papel está llamado a desempeñar el Estado social.

2.2.1 CONTENIDO DEL ESTADO SOCIAL

Para intentar delimitar su contenido hemos de acercarnos al contexto en que surge. En este sentido consideramos adecuado situar el nacimiento de la preocupación social, como hacen los marxistas, en las reivindicaciones obreras que comienzan a tener lugar en las revoluciones del siglo XIX, especialmente desde 1848. Así, esta *configuración estatal* nace, en cierta medida, a consecuencia de ellas y de la necesidad que observa el Estado de regular la vida económica para evitar los excesos a que el exacerbado liberalismo económico había dado lugar. Junto a ello, las Guerras Mundiales, cuyas terribles consecuencias propician la necesidad de un Estado que se ocupe de proteger a sus ciudadanos y de ayudarles en su desarrollo.

10 LÓPEZ GUERRA, L.: "Las dimensiones del Estado social de Derecho", *Sistema*, núm. 38-39, 1980, pág. 173.

En este sentido podemos ver que sí existe, al menos, una cierta modificación con respecto a la situación de partida. Como bien lo define SCHMITT¹¹: *“El Estado se convierte en “autoorganización de la sociedad”. Desaparece entonces (...) la consabida distinción entre Estado y sociedad (...). Pero, al mismo tiempo, se opera una transformación más vasta y más profunda. Organízase la sociedad misma en Estado: el Estado y la sociedad deben ser fundamentalmente idénticos”*. Es sobre ello sobre lo que se articula el avance del Estado social, que se construye sobre la antigua sociedad liberal, desde el punto de vista de considerar que Estado y sociedad son dos realidades independientes pero concurrentes y con intereses recíprocos, de tal forma que comienzan a interactuar y a afectarse mutuamente.

En ese punto en el que convergen Estado-sociedad y actúan en busca de un mismo fin continúa SCHMITT, sucede que, *“todos los problemas sociales y económicos se convierten en problemas políticos y no cabe distinguir ya entre zonas concretas político-estatales y político-sociales (...)”*¹².

Desde esta consideración de que el Estado no es neutro e indiferente a los problemas se hace obviamente necesaria su participación en los mismos y la propuesta de soluciones en tanto en cuanto estos van a influir en su propio desarrollo. Así, continúa, para concluir, que *“la sociedad convertida en Estado, se transforma en Estado económico, Estado benéfico; el Estado resultante de la autoorganización de la sociedad no puede ya separarse realmente de ella y abarca todo lo social, es decir, todo aquello que guarda relación con la convivencia humana. En él no existe ya sector alguno frente al cual pueda observar el Estado una neutralidad incondicional en el sentido de la no intervención”*¹³.

Del análisis que hace SCHMITT sacamos varias ideas, que ya hemos avanzado, de las que partir en la determinación del contenido del Estado social. Así, lo primero que salta a la vista es que se ha superado la distinción que operaba en épocas anteriores

11 SCHMITT, C.: *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1983, págs. 135 y 136, citado por PAREJO ALFONSO, L.: “Estado social y administración prestacional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, pág. 18.

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*.

entre Estado y sociedad¹⁴. En este sentido, y como ya hemos comentado en páginas precedentes, el Estado se va a integrar con la propia sociedad formando un todo unificado en busca de su propio beneficio, que es el beneficio de ambos. Así, el Estado se comienza a hacer partícipe, a diferencia de lo que ocurría en el Estado liberal, de las necesidades de la sociedad, y las integra dentro de su propio proyecto de funcionamiento.

Una vez que el Estado hace suyas estas necesidades de los ciudadanos y atendiendo a las demandas de éstos intenta modificar el orden social, lo que no podía haber realizado en épocas anteriores por la mencionada separación sociedad-Estado, cuya función estaba limitada a garantizar que se dieran las condiciones suficientes para su funcionamiento espontáneo. En cambio la evolución que se opera en el funcionamiento del Estado va a permitir que este intervenga corrigiendo los defectos de estos mecanismos autorreguladores.

En este sentido, *“el sustrato que fundamenta y soporta al Estado social reside en el pacto que suscriben las organizaciones políticas de clase, como expresión de los intereses contradictorios históricos, en virtud del cual se acuerdan ciertos contenidos básicos que afectarán radicalmente a la forma de Estado, a la estructura económica y a las condiciones de vida de los ciudadanos”*¹⁵. De esta forma la primera característica que lo define y a la vez lo diferencia de las formas de organización clásica es que el Estado se integra como un interlocutor social más, con los que intercambia sus diferentes puntos de vista y consigue la articulación de una serie de medidas cuyo primer fin es paliar las deficiencias de funcionamiento del mercado y la política.

Esta primera característica puede hacer pensar que el Estado social pretende reformar todo lo existente anteriormente, lo que no es absolutamente correcto. Así, no pretende abolir todas las estructuras existentes, sino hacerlas más efectivas, y conseguir que la participación de los ciudadanos, que tanto temían los liberales que

14 El dualismo entre sociedad-Estado, y su separación, tiene su punto de arranque en el pensamiento de Hegel. A partir del siglo XIX se produce una separación real entre ambas, quedando representada la sociedad en el Parlamento, y protegida en esta autonomía por el reconocimiento de los derechos fundamentales; y el Estado por el Gobierno. *Vid.* al respecto FORSTHOFF, E.: *Problemas actuales...* *cit.*, págs. 13 a 15.

15 ESPING-ANDERSEN, *Politics against market*, 1985 citado por GARCÍA HERRERA, M. A.: “El fin del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-199, 1994, pág. 136.

se perdiese, se haga más efectiva mediante la dotación de los cauces adecuados de comunicación entre el Estado y la sociedad¹⁶.

Una segunda característica que se observa en este Estado es que es prestador de servicios y corrector de desigualdades sociales. En este sentido, sus actuaciones van destinadas a garantizar que exista un *mínimo vital* en sus súbditos, que se consiga la “*daseinvorsorge*” tal y como había sido formulada por FORSTHOFF¹⁷, no tanto en el sentido dado por los alemanes de que garantizase esa procura existencial, sino en el sentido de poner todos los medios a su alcance para que ésta pueda hacerse efectiva. Se trata, en definitiva, de establecer el escenario adecuado para que las potencialidades de los individuos puedan desarrollarse, lo que incluye no sólo medidas destinadas a satisfacer sus necesidades vitales, sino también las educativas, culturales y de ocio¹⁸.

De esta forma, la procura existencial no se limita a establecer medidas únicamente en favor de las clases más necesitadas sino que han de llegar a la totalidad de la población, lo que implica no sólo una gran variedad de medidas a desarrollar sino también tener en cuenta que los individuos van a estar en estadios diferentes de necesidad, lo que implica distintas carencias. Teniendo presente pues estas diferencias entre los distintos individuos, se presenta su faceta de Estado distribuidor y protector de intereses individuales y colectivos, de las minorías y las mayorías, de las empresas y los trabajadores, de la economía nacional y de la economía particular; en definitiva, ha de poder y saber conjugar los intereses particulares con los intereses colectivos.

16 En este sentido se pronuncia GARCÍA PELAYO, que añade a las diferencias entre ambos: “(...) *el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social (...) en la justicia distributiva; (...) el primero asignaba derechos (...), el segundo distribuye bienes jurídicos (...), aquél era fundamentalmente un Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor, (...), mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material. Mientras que el adversario de los valores burgueses clásicos era la expansión de la acción estatal (...) lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado, (...). Abi se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad para la acción del Estado. Allí se trataba de un Estado cuya idea se realiza por la inbibición, aquí se trata de un Estado que se realiza por su acción (...)*”, en *op. cit.*, págs. 26 y 27.

17 La *daseinvorsorge* ha sido definida por este autor como “*todo lo que acontece del lado de la Administración para poner en el disfrute de prestaciones útiles a la generalidad o a un sector de las personas definido por características objetivas*” en FORSTHOFF, E.: *Tratado de Derecho administrativo*, IEAPP, Madrid, 1958, pág. 476.

18 Al respecto, señala GARCÉS que las “*consecuencias de la proclamación de la cláusula “Estado Social” sobrepasan ampliamente lo que es la estricta prestación de servicios públicos de naturaleza social. Implican, además, la obtención colectiva de cuanto quede más allá de al disponibilidad de los medios individuales y aluden, asimismo, a la función pública de intervención y tutela en la economía*”. GARCÉS, A.: “Administración prestacional y derechos ciudadanos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, pág. 160.

Otra característica, la tercera, que da lugar a considerar el Estado social como un avance sobre lo anteriormente construido por el Estado liberal, es la consecución de nuevos derechos que hacen referencia a las nuevas necesidades que van surgiendo: cultura, educación, medioambiente, trabajo, huelga, vivienda, descanso... que van a configurar un nuevo catálogo de derechos que se agrupa bajo el nombre de derechos económicos, sociales y culturales. Señala Martínez de Pisón al respecto, que *“si el Estado liberal se consagra al reconocimiento formal de ciertas libertades y a la función de política, en el Estado social se interpreta esa función en un sentido diferente: como obligación de lograr un bienestar generalizado a todos los ciudadanos de forma que se vean así “protegidos” de la miseria, la pobreza, etc.”*¹⁹.

Con la intención de buscar el bienestar general que ya hemos ido señalando, el Estado se ve en la *necesidad* de recoger y proclamar formalmente un conjunto de derechos de contenido social y económico que respondan a esta nueva situación surgida. Con esto no se quiere significar que la constitucionalización de estos derechos es lo que configura el Estado social, ni tampoco que su constitucionalización o no implica que un Estado sea más social que otro.

Respecto a lo primero que hemos comentado —que la configuración de unos derechos de contenido social no configura el Estado social— hay que considerar que el Estado social existe, con independencia de que un texto constitucional o legal recoja unos determinados contenidos sociales en su articulado. Para entender adecuadamente el significado y contenido del Estado social hemos de abstraernos a estas ideas preconcebidas y entender por tal una realidad preexistente a la configuración legal de estos tipos. Así, el Estado social es por sí independiente, es una forma de organización que tiende a la búsqueda de las condiciones óptimas de vida y a facilitar su consecución y desarrollo posterior, de esta forma el que existan o no un conjunto de derechos no es causa para que exista el Estado social sino que es consecuencia de él. De esta forma, igual que el Estado liberal se manifestó, constitucionalmente, en un conjunto de derechos y deberes de libertad y de contenido político que favorecerían la libertad individual, la libre formación de la voluntad y la participación en las decisiones del Estado, el Estado social ha encontrado su configuración en

19 MARTÍNEZ DE PISÓN, J.: “El final del Estado social: hacia qué alternativa”, *Sistema*, núm. 160, 2001, pág. 83.

estos derechos sociales en los que plasma su voluntad de conseguir la igualdad material de los ciudadanos y acercarse a un amplio y difícil concepto de justicia social²⁰.

A la vista de lo expuesto podemos concluir que efectivamente esta fórmula de Estado social tiene un contenido material concreto, o al menos concretizable. Este Estado tiene sentido por y para la sociedad, es un todo integrado con ella que trabaja para el común bienestar de ambas instancias. Si bien forma un conjunto único con ella su realidad no es concreta sino abstracta, se sitúa en un plano superior a ella que se hace efectivo a través de ciertas prestaciones del Estado a la sociedad. De esta manera el Estado se hace por un lado prestador de servicios para cumplir con las necesidades de las que carece la sociedad, y de las que además es incapaz de autoabastecerse para conseguir su óptimo de desarrollo. Por otro lado, se va a concretar en una serie de derechos de contenido económico, social y cultural que focalizan estos deseos de la sociedad, pero que en ningún caso agotan el Estado social ni tampoco constituyen un catálogo cerrado de derechos, sino que son contingentes al contexto concreto en que han surgido y responden a la configuración de las necesidades de la sociedad.

2.2.2 DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ESTADO SOCIAL

Partiendo de que el Estado social tiene un contenido material concretable, fundamentalmente, en un conjunto de acciones cuyo principal destinatario son los poderes públicos, es necesario completar este contenido con una adecuada conceptualización de qué ha de entenderse por Estado social, delimitando su contenido de figuras concurrentes con él como son el Estado asistencial, el Estado prestacional o el Estado del bienestar.

Como ya hemos podido ver, cualquiera que fuera la postura que se adoptase a la hora de intentar explicar desde un punto de vista teórico el Estado social, se concluye que éste ha de servir a la procura existencial de los individuos, no obstante lo que ha de entenderse como procura existencial si ha variado, y de esta forma las distintas

²⁰ Al respecto pueden consultarse las consideraciones de PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, págs. 29 a 34.

expresiones antes mencionadas con las que se designa al Estado social sólo hacen alusión a factores parciales de éste. No obstante, el concepto con el que más se ha *confundido* el Estado social es con el de Estado del bienestar, hasta el punto de que son muchos los que hablando del Estado social utilizan el término Estado del bienestar.

La confusión parece derivarse de la Constitución norteamericana de 1787 en la que se proclamó como uno de sus fines promover el *general welfare*, concepto que hacía referencia a la necesidad de perseguir un bienestar público general²¹. No obstante, este concepto poco tiene que ver con el que surge en Europa a principios del siglo XX, generalizándose en su segundo tercio. Así, el Estado social se presenta, como hemos podido ver, como un concepto más amplio que el de Estado del bienestar, concepto este último que se generalizó a partir de la segunda Guerra Mundial en los países anglosajones, y que responde a un aspecto concreto del Estado social que es la consecución del bienestar general.

No obstante, si bien el Estado social contiene en cierta manera al Estado del bienestar, en tanto es una de las funciones que está llamado a cumplir —como búsqueda del bienestar y de la igualdad—, no agota aquel su contenido en dicho fin. Así, el Estado social abarca un conjunto mayor de actuaciones, no limitadas al bienestar ciudadano²². De esta forma el Estado social es un Estado tendente a la mejora de las condiciones de los ciudadanos, pero para intentar conseguirlo es necesario que su actividad se desarrolle en muy diversos y distintos ámbitos²³. Su ámbito de actuación es bastante más amplio que el de Estado de bienestar, que se circunscribe a la consecución de un bienestar material, más acorde con el aspecto relativo a unas adecuadas políticas sociales que mejoren las condiciones ciudadanas, mientras el Estado social integra no sólo los aspectos sociales, sino también incluye aspectos económicos y políticos.

21 GARCÉS, A.: *op. cit.*, pág. 162

22 En este sentido FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR comenta que “entre ambos conceptos hay una potencial, aunque no necesaria, interdependencia, porque la cláusula del Estado social (...) tiene un sentido claramente finalista e incorpora en su horizonte la consecución de alguna forma de “Estado de bienestar”, en FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: “El Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, vol. 23, 2003, pág. 140.

23 Señala PREUS al respecto de la diferenciación entre Estado social y Estado de bienestar, que ambos “representan conceptos diferentes de hacer frente a los problemas económicos y políticos del capitalismo en las condiciones de la democracia de masas”, PREUS, U. K.: “El concepto de los derechos y el Estado del bienestar”, en OLIVAS, ENRIQUE (coord.): *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid, 1991, pág. 67. De esta forma considera que si bien las diferencias estructurales han desaparecido, el Estado del bienestar hace referencia al modelo institucional de la democracia de masas, *Ibidem*, pág. 69.

Siendo ello así, si bien es importante la consecución del bienestar general, es necesario considerar también como éste adquiere matices diferentes en función de las personas. De esta forma, según las condiciones de partida, el bienestar para unos o para otros es una situación bien distinta, lo que obliga al Estado y a los poderes públicos en general, a actuar en diferentes frentes para su consecución —de ahí además, la justificación de considerar el concepto de Estado social como continente del Estado del bienestar—, y quedaría desvirtuado y mermado en su aplicabilidad práctica si sólo estuviera llamado a conseguir un bienestar, entendido como *welfare*.

Según esta consideración, podemos llegar a establecer que el Estado social tiene tres facetas complementarias entre sí: Estado asistencial, Estado prestador y Estado distribuidor. En la primera de ellas se trataría del Estado del bienestar en el sentido anglosajón; de tal forma que ha de prestar apoyo, en el amplio sentido que podamos darle a esta palabra, para procurar el bienestar general de los ciudadanos, debiendo asistirles en todos aquellos ámbitos que pudiera ser necesario. No se trata tanto de poner al alcance de los ciudadanos el objeto concreto que necesiten, pero sí dotarle de los medios adecuados para su consecución. De esta forma, es indiferente a este Estado que la prestación de servicios y actividades provenga del sector público o privado, siempre que dicha satisfacción se produzca de la forma más adecuada.

Por otro lado nos encontramos con el Estado prestador. Este tipo de Estado que así hemos denominado ha de hacerse cargo de la adecuada satisfacción de las necesidades ciudadanas. De esta manera, su postura ha de ser necesariamente activa, supliendo además la iniciativa privada dónde esta no exista o no sea posible su actuación.

Por último, es un Estado distribuidor tanto de riqueza como de recursos. Así frente a un principio de equivalencia —en el sentido de dar a cada uno según sus aportaciones— impera un principio de distribución, que opera dando a cada persona lo que necesita y no puede conseguir por sí mismo. No se trata pues de satisfacer en cada momento las peticiones de cada individuo, sino dar a cada uno de ellos aquello a lo que no pueden acceder, en definitiva, asistirles para ayudarles a conseguir lo que hemos definido como procura existencial²⁴.

24 Al respecto DE CASTRO CID, B.: "Estado social y crisis de los derechos económicos, sociales y culturales", *Derechos libertades*, núm. 6, vol. 3, 1998, págs. 53 y 54.
Sobre el Estado distribuidor *vid.* también, entre otros, GARCÍA HERRERA, M. A. y MAESTRO BUELGA, G.: "Regulación constitucional y posibilidad del Estado social", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 22, 1988, pág. 93, y GARRORENA MORALES, A.: *op.cit.*, págs. 48 y ss.

Es quizás esta la reducción más sencilla que podemos realizar del Estado social por cuanto una definición concreta y delimitada del mismo es una tarea prácticamente imposible. En este sentido, coincidimos con ARAGÓN al señalar que *“lo propio del Estado social, por decirlo así, es su condición discutible y abierta (...); se trata de un Estado que pretende mantener un equilibrio entre la libertad y la igualdad, equilibrio en permanente tensión y por ello dinámico y no estático (...). Lo que caracteriza al Estado social (...) no es tanto a definición cuanto la indefinición”*²⁵. De esta forma, si bien sus distintos aspectos parecen al menos parcialmente claros, ello no implica que sean estáticas estas funciones.

Así, y considerando como ya hemos comentado antes, que el Estado social ha de ser valorado en el contexto en el que se produce, hoy en día son estas las facetas que al menos han de cubrir para poder hablar de Estado social pero, como acabamos de indicar, ello no es un concepto acabado sino que está en constante cambio, lo que implica que puede evolucionar hacia una asistencia distinta a la que hoy consideramos como fundamental. No obstante, lo que no parece ser objeto de duda, es que la evolución no podrá producirse si no se encuentran cubiertas primero unas ciertas necesidades que podemos denominar mínimas. Si bien la satisfacción de éstas daría lugar a la “evolución natural” del Estado social, por cuanto se construye y evoluciona desde la cobertura y superación de las normas básicas, no descartamos que también pudiera producirse la evolución sin esta protección mínima, pero lo haría a una realidad distinta de un Estado social evolucionado, ya que el propio concepto afecta a los fines del Estado y si estos no se cumplen no es posible su mejora, pero dado que tampoco es posible hablar de una *cancelación* de los contenidos sociales del Estado —teoría de la irreversibilidad de las conquistas sociales—, por ello decimos que su evolución sería a un tipo de Estado diferente.

2.2.3 OBJETIVOS DEL ESTADO SOCIAL. EL PAPEL DE LOS PODERES PÚBLICOS EN SU CUMPLIMIENTO

Conociendo el contenido del Estado social, y siendo éste un contenido no programático, parece lógico pensar que el Estado social tenga un fin al que tender, y de

²⁵ ARAGÓN, M.: “Los problemas del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, 1994, pág. 23.

ahí que su contenido sea el que es y no sea otro distinto. El fin en principio parece obvio, lograr la ya mencionada procura existencial, lograr el bienestar, en términos generales, de los individuos, pero es necesario avanzar un poco más e intentar ver el por qué de ese fin, qué es lo que hace necesario que haya de tenderse a la mejora del bienestar general, en definitiva, por qué el Estado social. Junto a ello, es necesario considerar qué papel le corresponden a los distintos actores sociales en esta consecución de esta procura existencial.

2.2.3.1 *El fin del Estado social: la mejora del bienestar ciudadano*

Partiendo de que el problema y el fin del Estado social, es, como define LUCAS VERDÚ, “*crear una situación de bienestar general que garantice el desarrollo de la persona humana y respete el ordenamiento jurídico*”²⁶, el problema no radica realmente en definir qué es el bienestar general para conseguir llegar a él, ya que es un concepto de difícil delimitación, si es que ésta acaso fuera posible, y además dependiente de forma directa del contexto en el que se defina. Por tanto, si ello pretendemos, hay que tener en cuenta que estamos ante uno de tantos términos jurídicos imprecisos e inacabados que es necesario considerar en el contexto concreto que se valora para considerar su consecución o no.

De esta forma es más interesante, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, ver por qué es necesario proteger este inconcretable bienestar general, qué es en definitiva en lo que se avanza en esta evolución estatal. Para ello es necesario volver nuevamente al contexto en que se desarrolla, la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En 1945, la sociedad se encuentra devastada en todos sus frentes, económicamente sus efectos hicieron necesarios amplios programas de recuperación económica, lo que exigía intervención estatal; políticamente, se hizo necesaria la reconfiguración de los gobiernos de numerosos Estados, lo que exigió también la intervención estatal; socialmente, los Estados se encontraron con una población profundamente devastada y carente de ilusiones y proyectos que hacía necesaria, nuevamente, la intervención

²⁶ LUCAS VERDÚ, P.: *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1955, pág. 78.

estatal con la articulación de diversos tipos de medidas políticas que se hicieran cargo de la mejora de sus condiciones de vida. Siendo esta la situación, los Estados, a la hora de la reconstrucción, vuelven a la idea que se había ido implantando desde el final del siglo XIX y que se había explicitado en la época de entreguerras, de que era necesaria la participación de Estado, con una finalidad asistencial, como un Estado guía, en la mejora de las condiciones políticas, sociales y económicas. Además, y junto a lo comentado, era necesaria una acción conjunta del Estado y de la sociedad cuya comunicación mutua favoreciera el mejor desarrollo, de tal forma que la sociedad comunicase, en cierta forma al Estado, por este mutuo entendimiento, en qué medida era necesaria su intervención y en cuál su sola dirección u orientación.²⁷ Por otra parte, el Estado se va a nutrir de sus propios elementos integrantes para avanzar en su desarrollo y evolución hacia formas modernas de estatalidad.

En este contexto, es cuando, como ya hemos comentado en páginas precedentes, se produce la verdadera transición entre el Estado liberal y el social, entre el Estado de libertad y el de la igualdad. Era necesario superar los excesos que se habían cometido en épocas anteriores a causa de una excesiva libertad, lo que no redundaba en beneficio de todos, sino de las minorías que se encontraban en las capas más altas de la sociedad. Así, era indispensable conseguir que todos pudieran ser partícipes de la reconstrucción, o al menos que se sintiesen parte de ella, y ello implicaba intentar eliminar las diferencias de base. No se trataba de eliminar la libertad en favor de una igualdad formal, que por otra parte no sería posible en ningún caso, sino de conjugar esa libertad de los individuos con el aseguramiento de las condiciones adecuadas para intentar conseguir una igualdad material, en definitiva, a pesar de las necesarias diferencias que siempre existen en toda sociedad, igualdad de oportunidades para todos.

De esta forma, en el momento en el que situamos el concepto, el Estado necesitaba actuar fundamentalmente en tres frentes: la protección social, la redistribución de la riqueza y el logro de un mínimo de bienestar material²⁸:

²⁷ En relación con ello, comenta FERNÁNDEZ, al hablar de los derechos sociales como manifestación del Estado social, que es necesaria para que exista no sólo una intervención estatal sino una actitud activa de los ciudadanos reclamando su intervención, en FERNÁNDEZ, E.: "No toméis los derechos económicos, sociales y culturales en vano", en *Derechos libertades*, núm. 6, vol. 3, 1998, pág. 75.

²⁸ Vid. MARTÍNEZ PISÓN, J.: *op. cit.*, pág. 76.

- La protección social: para conseguir una mejora ciudadana en términos generales era indispensable cubrir sus necesidades más básicas, que, tras la contienda, eran numerosas.

Partiendo de proyectos anteriores que persistían en algunos países como el Plan Beveridge en Gran Bretaña,²⁹ se fue articulando un sistema de protección social, que alcanzara a todas las capas de la población. Una de las principales características de esta nueva sociedad *social* es que problemas como la pobreza se convirtieron en problemas “de todos” de tal forma que se fue creando una gran solidaridad social.

El papel del Estado respondía a esta nueva solidaridad social, de tal forma que se convertía no sólo en un agente más en la protección de los más desfavorecidos, sino, debido al papel que le estaba correspondiendo en su reconstrucción, en el actor principal en la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos. En definitiva, igual que ocurría en Gran Bretaña, se trataba de ligar una adecuada política social a la consecución de la reconstrucción económica y el pleno empleo. De esta forma, una mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos favorecería no sólo la reconstrucción de las economías nacionales sino su posterior desarrollo y avance y consecuentemente la creación de empleo, lo que revertía nuevamente a esas capas desfavorecidas, que disponían entonces no sólo de su propio medio de vida, sino que se sentían parte de esa reconstrucción nacional que se estaba operando.

Comenta DE CABO MARTÍN que si bien esta era la situación, ella no era tan igualitaria y equilibrada como se puede suponer, de tal forma que si bien se beneficiaron las capas bajas y más necesitadas, ello no fue gratuito, ya que revertía directamente en las capas altas. Así, *“no es dudoso que el intervencionismo económico tendía directamente a favorecer la acumulación a través de actuaciones que procuraron, de una parte, aumentar la productividad (...), y, de otra, evitar la sobreacumulación (...), que, además de potenciar el sector monopolístico, favorecían una reestructuración específica de la economía al reducir el*

²⁹ Vid. los comentarios al respecto que realiza RITTER sobre Gran Bretaña y otros países europeos en RITTER, G. A.: *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, págs. 181 y ss.

sector competitivo a las dimensiones necesarias para constituirse de manera general en complementario de aquél (...)”, a lo que añade sobre el intervencionismo social como contraprestación al económico, que se desarrolló de tal manera que beneficiaba al primero³⁰.

Con independencia de las opiniones a favor o en contra del intervencionismo social del Estado por la vía de una adecuada protección social, lo que interesa es que esta preocupación por conseguir unas adecuadas medidas sociales fue uno de los pilares que articularon, y aún hoy articulan no sólo la propia configuración del Estado social sino que es un elemento fundamental en las modernas sociedades.

- La redistribución de la riqueza: La intervención del Estado en la vida económica por la vía de una adecuada redistribución de la riqueza, fue una de las principales actuaciones en el campo económico, junto con otras que pudieron llevarse a cabo dependiendo de la situación de partida como el fomento de las inversiones, o ciertas medidas proteccionistas de reactivación económica a la vez que se fomentaban los intercambios comerciales, por citar algunos ejemplos.

Las principales vías de la intervención mediante la forma de la redistribución de la riqueza fueron la impositiva y mediante la programación y la regulación económica, en la que jugó un gran papel el fortalecimiento del sector público. No obstante, si bien la intervención económica fue importante en la mayor parte de los países en los que se fue implantando el Estado social no fue en todos un elemento determinante, de tal forma que por ejemplo, en el caso de Suecia, la

30 Justificando esta última idea añade que a su juicio, *“el intervencionismo social manifestado en las prestaciones y derechos sociales se convirtió objetivamente en un medio de costear la reproducción de la fuerza de trabajo (...) y su cualificación (...) en un mecanismo de disciplina e integración social (...); en una forma de absorber el conflicto básico (...); y en un importante elemento de legitimación (...)”*. DE CABO MARTÍN, C.: “Democracia y Derecho en la crisis del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, 1994, págs. 65 y 66. De la opinión de este autor parece desprenderse una crítica al modelo de funcionamiento estatal que se fraguó a mitad del siglo XX. No obstante, en cierta forma fue necesario que se produjera de dicha manera, con un intervencionismo en algunos sectores que no redundaba en la misma proporción en los restantes. Hay que tener en cuenta que no es posible concebir el funcionamiento del Estado desde compartimentos separados y consecuentemente todos sus aspectos —social, político, económico...— están necesariamente correlacionados y los beneficios de uno revierten en otros, igual que lo hacen las carencias en el propio funcionamiento del Estado. No se trataba, con esta distribución, de la consecución de una igualdad material, como hemos comentado, que es lo parece sugerir DE CABO, sino que se pretendía una mejora de las condiciones generales de la población, que al no partir de una situación igual el resultado tampoco va a ser el mismo, si bien ello no obsta para que sea equivalente, según estas mencionadas condiciones de partida y teniendo en cuenta las propias situaciones particulares que es de difícil generalización.

construcción del Estado social se fue fraguando sin una intervención directa en la economía³¹.

Con referencia a la intervención estatal por la vía del sistema impositivo, ésta ha de producirse por el mecanismo de una correcta redistribución de la renta que puede lograrse con el adecuado establecimiento de un sistema impositivo que consiga repercutir los recursos obtenidos por la vía de los ingresos públicos en la población, de tal forma que se consiga repartir la riqueza y se pueda destinar estos excedentes de renta a los sectores más necesitados.

Señala JIMENA QUESADA que *“todo progreso social tiene su correlación económica”* lo que consecuentemente lleva a pensar que si se quiere conseguir un adecuado marco social se han de contar con los medios económicos oportunos, de tal forma que no sólo consigan este fin sino que no hagan perder competitividad internacional a los Estados. A su juicio, lo que queda fuera de cualquier otra consideración es que el Estado consigue sus fines a través de su función impositiva ya que a través del *“sistema de tributos procede a una nivelación social tendente a corregir los desequilibrios que favorecen a los grupos más vulnerables, es decir, redistribuye la riqueza”*³².

No obstante no es esta la única función que está destinado a cumplir el Estado en materia económica. Junto a ello es necesaria una adecuada planificación que optimice los recursos disponibles y consiga una adecuada distribución. Así, consideran GARCÍA HERRERA y MAESTRO BUELGA que es necesario que la intervención económica se produzca a través de *“la programación, regulación de la economía y distribución de la riqueza”* como medio para *“atenuar la autonomía y el automatismo del orden económico, disminuir el impacto de la forma de valor aplicado al trabajo como mercancía y condicionar el proceso de acumulación”*³³.

Por tanto es necesaria la apropiada articulación del sector público en pro de conseguir esta adecuada distribución de los recursos. Ello no implica que no haya de

31 Sobre el caso de Suecia, que constituye un caso particular de no intervención económica, *vid.* los comentarios al respecto de GARCÍA COTARELO, R.: “Proceso histórico del bienestar social: la consolidación del Estado del Bienestar”, en *Documentación social*, 1988, núm. 71, pág. 29.

32 JIMENA QUESADA, L.: “El Estado Social en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2001, núm. 30, págs. 17 y 18.

33 GARCÍA HERRERA, M. A. y MAESTRO BUELGA, G.: *op. cit.*, pág. 99.

contar con el sector privado, o pueda hacerlo, pero es importante que su papel como gestor y corrector de las desigualdades sea preeminente, sobre todo considerando que el sector privado, al menos generalmente, se mueve según criterios de eficiencia económica y no está tan preocupado por el bienestar general, con lo que al sector público le corresponde el no despreciable papel de intervenir, no sólo con carácter general, sino especialmente en estos casos en los que el sector privado declina su responsabilidad social³⁴.

- Logro de un mínimo de bienestar material: Junto a los factores ya comentados, y en cierta manera derivado de ellos, es necesario también que el Estado actúe favoreciendo no sólo el bienestar personal sino también, en tanto contribuye a éste, un mínimo bienestar material que se traduzca en una cierta autonomía del individuo para desarrollar sus propias potencialidades.

De esta manera se trata de conseguir que el individuo se separe en cierta manera del Estado y busque por sí mismo su propio beneficio y bienestar. No obstante, no sería posible lograrlo partiendo de una situación de carencia total, consecuentemente se hace necesaria esta intervención prestando ese mínimo de bienestar material. Este se va a prestar por medio de un adecuado sistema de prestaciones sociales y asistenciales, de un sistema educativo que les permita acceder a la necesaria formación y a un lugar en el mercado de trabajo, subsidios y ayudas que fomenten la creación de empleo,...

En último término es un problema de distribución *equitativa* o de distribución *selectiva*. Si bien en un primer momento quizás sea necesaria una distribución más equitativa, sobre todo si partimos de difíciles situaciones de partida, como en las que se desarrolla el Estado social, posteriormente a la distribución ha de ser selectiva según criterios de mayor ayuda al más necesitado. Ello no implica relegar al menos necesitado, pero si prestar un auxilio más directo al que menos acceso tiene a los medios y una asistencia al que si puede acceder a los medios, asistencia que variará también según sus propias necesidades³⁵.

³⁴ A juicio de PORRAS NADALES no sólo es importante la intervención del sector público sino que el *problema* de su eficacia se "constituye como el verdadero núcleo problemático desde el que deben enfrentarse las respuestas a la crisis del Estado social". PORRAS NADALES, A. J.: "La evolución del Estado social y sus perspectivas", en *Sistema*, 1994, núm. 118-119, pág. 232.

³⁵ Sobre esta disyuntiva entre el principio de equivalencia y el principio distributivo *vid* lo comentado por DE CASTRO CID, B.: "Estado social...", *cit.*, págs. 53 y 54.

Esto es en definitiva lo que se pretendía con la implantación de este Estado social que ya hemos caracterizado, sentar las bases para la futura configuración de una sociedad moderna y avanzada que fundamentara el Estado sobre unos cimientos firmes que tuvieran pretensión de perdurar en el tiempo. En definitiva, era necesaria su protección, articulación y desarrollo porque era necesario avanzar.

2.2.3.2 *El papel de la Administración y de los distintos actores sociales en la consecución del bienestar ciudadano*

Para conseguir un adecuado avance y que además los pasos que se fueran dando perduraran en el tiempo era necesario sentar unas bases sólidas de funcionamiento y articular adecuadamente las estructuras estatales, de modo que no sólo sirvieran en aquellos momentos sino que tuvieran vocación de continuidad y que los sucesivos avances no requirieran revisar siempre las estructuras primeras, por tanto, que fuese posible la articulación de dicha construcción en dichas primigenias estructuras. Ello implicaba, necesariamente, hacer partícipes tanto a la sociedad —que actuaría por medio de interlocutores tales como partidos políticos, sindicatos, grupos de presión social...—, como al Estado —que actuaría tanto por medio de su actividad parlamentaria como por medio de las iniciativas gubernamentales—.

El papel de la Administración Pública consiste, primeramente, en crear las condiciones adecuadas para que se pueda producir este bienestar económico y social excluyendo las interferencias en su buen funcionamiento. Su función principal es, por tanto, corregir los problemas de fondo que conforman la sociedad, adquiriendo de esta forma un papel protagonista en la configuración del Estado social. El Estado se va a convertir así en director de los distintos asuntos y en distribuidor de las mejoras conseguidas. Para ello necesita, fundamentalmente, tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

Como ejecutor, al Gobierno le corresponde llevar a cabo las medidas que se establezcan, tanto por el poder legislativo como las debidas a su propia actividad. Es lo que podemos denominar el *Estado manager* y el *Estado distribuidor*, siguiendo a GARCÍA PELAYO³⁶. Ello hace referencia a que el Estado social no se va a centrar en la

³⁶ GARCÍA PELAYO, M.: *op. cit.*, págs. 30 a 40.

titularidad formal de los medios de producción sino en la adecuada y justa distribución de lo producido entre los individuos, de esta forma uno de los elementos con los que cuenta es la gestión de la política fiscal y la distribución de los ingresos y gastos públicos; así, se pueden revertir los ingresos obtenidos de la población en su propio beneficio y obtener complementariamente, vía ingresos públicos, los medios necesarios para llevar a cabo las políticas, teniendo siempre cautela en no sobrepasar en exceso lo que puede ser una subida de impuestos aconsejada de otra cuyos efectos serían contraproducentes.

Si bien esto ya lo hemos comentado en páginas precedentes corresponde ahora cuestionarse hasta dónde ha de llegar dicha intervención estatal. En este mismo sentido reflexiona PORRAS NADALES, quien comenta que *“no se trata tanto de discutir si la esfera pública debe intervenir para asegurar mayores cuotas de bienestar a los ciudadanos (...), sino más bien de cómo o hasta dónde debe y puede intervenir el Estado para generar resultados finales eficaces, sin producir desequilibrios fundamentales en el funcionamiento global a largo plazo del sistema”*³⁷.

Se trata por tanto, nuevamente, de un *problema de eficacia* en la gestión de los medios del sector público. El Estado en su intervención no ha de desvirtuar el propio funcionamiento autorregulado de las fuerzas del sistema que lo componen, sino que ha de ayudar, en cierta manera, y con su gestión, a un funcionamiento óptimo de éste.

Este argumento ya ha sido comentado anteriormente al referirnos a que el Estado ha de intervenir sólo en la medida en que ello sea necesario para su adecuado funcionamiento y para el mejor bienestar de los que lo componen. Por tanto, no se trata de que el Estado intervenga necesariamente en todos los asuntos, su función es fundamentalmente de asignador, o de reasignador según los casos. De esta manera, se ha de mover en el delicado equilibrio de una adecuada intervención, que, por un lado, no sea tan escasa que no cumpla las finalidades mínimas del Estado social, pero que, por otro lado, no sea tan excesiva que dificulte, e incluso impida, el normal desenvolvimiento social.

Se trata de conseguir un equilibrio adecuado entre las demandas sociales y las posibilidades estatales, de tal forma que puedan desarrollarse políticas públicas no sólo

37 PORRAS NADALES, A. J.: *op. cit.*, pág. 233.

eficaces sino eficientes, y con un adecuado apoyo financiero que no sólo garantice su funcionamiento y desarrollo a lo largo del tiempo, sino que no desvirtúe con ello la propia naturaleza social, de tal forma que respondan estas políticas a lo que verdaderamente se demanda por parte de la sociedad.

Como ya hemos anticipado, también cuenta el Gobierno con la posibilidad de llevar a cabo medidas sociales por vía reglamentaria. Frente a la lentitud que suelen conllevar los procesos legislativos ordinarios —con el riesgo de llevar la solución al problema de forma tardía— la vía reglamentaria supone un procedimiento más ágil para llevar a cabo las políticas y programas sociales que demandan los ciudadanos y satisfacer así sus exigencias³⁸.

De esta forma no es sólo importante la vía reglamentaria, ya que si lo que pretendemos es dar solución pronta y adecuada a los distintos problemas que puedan surgir es necesario igualmente una adecuada delegación de funciones en unidades administrativas más cercanas a los ciudadanos que hagan no sólo de cauce a sus peticiones sino también que puedan desarrollar unas medidas, aunque sean primarias, para poder dar respuesta a sus demandas. Tanto si consideramos esta vía reglamentaria como si pensamos en una mayor delegación legislativa, esto conduce consecuentemente a un fortalecimiento del poder ejecutivo, auténtico protagonista en este tipo de actuaciones, frente al poder legislativo, que tradicionalmente ha ejercido esta actividad ordenadora mediante su actividad parlamentaria.

A juicio de JIMENA QUESADA, este fortalecimiento del ejecutivo frente al legislativo “*es nota característica del Estado social, con la emanación de leyes administrativizadas o el continuo quehacer normativo-legislativo del Ejecutivo suplantando a veces al Legislador*”³⁹. Si bien esta reflexión es adecuada y en cierta forma consecuente con lo que supone el alcance del Estado social, no hemos de olvidar que el adecuado equilibrio estatal se consigue con la combinación proporcionada de los distintos poderes estatales.

De esta forma, si bien es preponderante el intervencionismo estatal en diferentes aspectos, lo que conduce a su propio fortalecimiento y papel preeminente en esta

38 JIMENA QUESADA, L.: *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003, en particular las págs. 69 a 74, y 93 a 98.

39 JIMENA QUESADA, L.: “El Estado Social...”, *cit.*, pág. 18.

actividad directora, no es menos importante la tarea que están llamados a desempeñar otros poderes estatales⁴⁰. Siendo ello así, es fundamental la tarea de mantenimiento del equilibrio que han de jugar fundamentalmente los poderes legislativos y el judicial. El primero, en tanto depositario de la soberanía estatal, le corresponde la adecuada articulación social por medio de su actividad legislativa, así como un adecuado control de la actividad gubernamental de tal forma que éste no se aparte de la función que tiene encomendada. Por otro lado es importante la labor del poder judicial como eficaz mecanismo para la fiscalización de las medidas que se lleven a cabo, así como para la adecuada protección de los ciudadanos frente a los posibles excesos del sector público.

Por último, y en lo que se refiere al poder ejecutivo, y especialmente derivado de ese fortalecimiento que se ha operado, es necesario establecer medidas de control a los programas y políticas llevadas a cabo y realizar análisis periódicos para observar en qué medida se están desarrollando adecuadamente, si cumplen sus objetivos, si satisfacen las exigencias, y en la medida que sea necesario intervenir para su mejora así como investigar nuevos medios para que éstas sean más eficientes⁴¹. Nuevamente volvemos a plantearnos el problema de la eficacia, ya que, como comenta ARAGÓN, *“una excesiva burocratización puede ocasionar una pérdida de eficacia prestacional”*⁴². De esta forma se hacen necesarios tanto controles internos por parte de la propia Administración ejecutante de las prestaciones como un control externo en paralelo, tanto el comentado por los poderes legislativo y judicial, como el que están llamados a desempeñar los propios ciudadanos y los órganos interventores del Estado. Este control ha de reunir la característica adicional de ser no sólo eficaz en la gestión sino lo suficientemente ágil para que su actividad no sólo vaya

⁴⁰ No nos referimos con ello sólo al poder ejecutivo o judicial sino también a los distintos actores sociales en forma de sindicatos, asociaciones de diverso signo y finalidad o cualquier otro grupo de presión social que juegan un papel importante no sólo en el propio desarrollo estatal sino en la adecuada canalización de las demandas sociales. En este sentido se pronuncia BASSOLS COMA cuando afirma que *“la Constitución no plasma una imagen fija del orden económico-social a alcanzar sino que se limita a configurar un marco amplio de principios a modo de programa a desarrollar progresivamente por los poderes públicos, bajo el impulso de los partidos políticos y la presión de las fuerzas socioeconómicas”*, BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 41.

⁴¹ Al respecto comenta GARCÉS: *“la configuración de un sistema prestacional va acompañada de la regulación de todo un conjunto de medidas de control y fiscalización de la actuación privada, a través de la técnica de la autorización y de la consiguiente actividad de policía con la consiguiente plasmación de un sistema sancionador; de la adopción de medidas de fomento —con el consiguiente establecimiento de los consiguientes mecanismos de control—; de la adopción de mecanismos de planificación, evaluación y control de los sistemas prestacionales (...), y, por último, del aseguramiento de un sistema de organizaciones prestacionales”*, en *op. cit.*, pág. 174.

⁴² ARAGÓN, M.: *op. cit.*, pág. 31. Añade el autor a lo anterior, que *“el Estado social requiere una amplia revisión de los instrumentos de control, hasta ahora poco ágiles, de nuestro parlamentarismo”*. *Vid.* pág. 31.

en paralelo a la desempeñada por el propio poder al que fiscaliza —en tanto esta actividad de control ha de entenderse referida a cualquier poder, si bien ahora nos ocupamos del ejecutivo—, sino, tal y como comentábamos anteriormente sobre la actividad reglamentaria, por cuanto su mayor adecuación no sólo a la solución de problemas sino incluso al propio surgimiento de ellos hará más eficaz este mecanismo.

Por lo que se refiere al poder legislativo su principal vía es la de proponer medidas legislativas para ser aprobadas colectivamente, establecerlas de la forma más adecuada posible y ser cauce de participación de la sociedad en la construcción del Estado. Fundamentalmente le corresponde *“en primer lugar, definir las prestaciones a que el Estado se compromete, ya que al menos las grandes líneas de la Seguridad social, Educación, Sanidad, etcétera y de su financiación son materias de competencia parlamentaria. Y, en segundo lugar, corresponde también al Parlamento la determinación del origen, cuantía y distribución de la carga de los recursos con que el Estado contará, es decir, de la carga tributaria”* cuya delimitación concreta le compete en colaboración con el ejecutivo⁴³. Junto a estas prestaciones le corresponde en general el desarrollo de cuántas medidas legislativas hayan de ser desarrolladas por vía parlamentaria así como la elaboración de legislación concreta relativa a los derechos sociales.

Siendo el Parlamento un órgano de participación ciudadana a sus parlamentarios les corresponde, en cuanto representantes de los individuos, hacer que las exigencias de éstos sean oídas en sede parlamentaria. Como órgano en el que se encuentran representados todos los individuos es competente de canalizar las demandas de los ciudadanos, no sólo de forma que éstos sean oídos directamente en el parlamento, sino desarrollando las medidas que sean necesarias para la satisfacción de sus demandas. En tanto depositario de la soberanía de los individuos tiene un importante papel en la configuración del Estado social ya que no sólo es cauce de articulación de las demandas ciudadanas sino que además le corresponde proponer las grandes directrices legislativas que han de guiar el funcionamiento de la sociedad. De esta manera, define las líneas de las prestaciones y medidas que integran la política social del Estado, lo que cobra aún mayor importancia en el caso de que se produzcan delegaciones de funciones o bien se desarrollen por la vía parlamentaria, como comentábamos antes.

⁴³ LÓPEZ GUERRA, L.: *op. cit.*, pág. 187.

No obstante su actividad no está sólo determinada por la articulación de esta política social, también es importante la labor que juega en la concreción del Estado social por cuanto da forma al contenido constitucional de los derechos sociales. Así, y por un lado, en la medida que puede actuar como poder constituyente le corresponde la adecuada delimitación de los derechos sociales que se van a integrar como derechos de contenido constitucional y con qué naturaleza dentro de éstos. Por otro lado, y a consecuencia de lo anterior, y según la forma en que hayan sido recogidos constitucionalmente, le corresponde su concreto desarrollo legislativo.

De esta forma podemos resumir la actividad del poder legislativo en dos vertientes: por un lado construye y asegura la propia configuración del Estado social; por el otro, le corresponde una función limitadora de la “libertad” de otros poderes, mediante el mecanismo de control como mediante la adecuada delimitación de las directrices legislativas sobre las que se articulará la labor del Ejecutivo.

En definitiva, con respecto al papel de los poderes públicos, podemos concluir que lo que al Estado, sea cual sea la vertiente que adopte, le corresponde en relación con la construcción del Estado social, es garantizar un mínimo de igualdad de los ciudadanos, no en un sentido formal, sino asegurando el acceso a todos a las prestaciones y los derechos sociales, de tal forma que se garantice, en la medida de lo posible, al menos un mínimo de bienestar que sea igual para todos, con independencia de la situación de partida, pero diferenciando quienes necesitan un mayor nivel de prestaciones teniendo siempre presente la búsqueda de una adecuada redistribución social.

3 EL ESTADO SOCIAL: ¿CONCEPTO EN CRISIS?

Como hemos podido ver a lo largo de estas páginas, para poder hablar de un Estado social en toda su extensión es necesaria una actuación conjunta en los diferentes ámbitos —político, social y económico— de la vida de una determinada comunidad social.

Cuando a mitad del siglo XX comienza a hablarse del surgimiento del Estado social se hacía referencia a la necesidad de que se dieran unos condicionantes políticos

primero, pero también a la conveniencia de que ello se tradujera necesariamente en el ámbito social, ya que la propia interacción con la sociedad requería la colaboración de ésta en la consecución del bienestar. De forma paralela a la oportunidad de estas condiciones políticas y sociales debía existir un marco económico que favoreciera la implementación de una serie de medidas de orden económico que facilitarían el logro del desarrollo social.

Tan importante ha sido esta consideración económica, que hasta la crisis de 1929 no puede hablarse de un marco económico adecuado para el desarrollo estatal y la preocupación por la inversión en los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Incluso la crisis de 1973 supuso un detonante en la propia consideración del Estado social, ya que a partir de ese momento se evidenciaron las carencias de un tipo de configuración estatal, que, construido en gran parte sobre el orden económico, ante la quiebra de éste último se vio falto de un apoyo sólido. Pero al tiempo que se produjo esta circunstancia el mismo proceso dio lugar a un cambio en los planteamientos de la teoría económica que exigieron la revisión de los clásicos principios keynesianos y la adecuación de los postulados económicos a la nueva realidad.

De esta forma, como ya comentamos, con el paso del tiempo se había evidenciado indispensable para que pudiese hablarse de Estado social la existencia de un desarrollo económico sólido, pero ello había de ir necesariamente unido a otra serie de condicionantes, de tal forma que ante la quiebra de uno de sus pilares intentase por su propia articulación buscar el reequilibrio, y no que ello supusiera la quiebra del sistema.

Si estas crisis, fundamentalmente económicas, pero con derivaciones políticas y sobre todo sociales, dieron lugar a un replanteamiento de las cuestiones hasta entonces fundamentales, quizás habríamos de pensar, frente a todos aquellos que hoy hablan de crisis del Estado social, en la necesidad de pensar en ella no como un quebrantamiento del propio orden social, sino como una revisión de los postulados para adaptarlos a las actuales circunstancias⁴⁴.

⁴⁴ En caso contrario, su no adaptación podría conducir a su propia destrucción, no tanto por desaparición del propio concepto en sí considerado, sino por desaparición de la viabilidad de su consecución. En este sentido se pronuncia DE CABO MARTÍN cuando comenta que *"la desaparición del Estado social o su importante transformación es una exigencia para salir de la crisis"*. DE CABO MARTÍN, C.: "Democracia y Derecho...", *cit.*, pág. 70.

A pesar del alcance del aspecto económico, y con independencia de la importancia de la adecuación de los postulados del Estado social al momento actual, sobre lo que volveremos, son muchos los que al hablar de la crisis del Estado social hacen referencia a ella en un doble plano: crisis de legitimación y crisis económica⁴⁵. La primera de estas circunstancias hace referencia a la ya apuntada crisis en el plano político y social, en tanto afecta a la integración socio-política de los ciudadanos; la segunda, como su nombre indica, hace referencia a la dificultad económica de llevar a cabo el planteamiento que, desde el punto de vista económico supone el Estado social: redistribución de rentas, políticas sociales, creación de medios e infraestructuras, etc.

Esto nos lleva a considerar que si bien el Estado social es fruto de unos condicionantes políticos, sociales y económicos, no es de difícil comprensión que su posible crisis, o reformulación, se plantee también en estos mismos términos⁴⁶.

Desde el punto de vista político se ha producido un desajuste entre el plano formal y material del Estado social⁴⁷. Ello afecta fundamentalmente al plano de los derechos sociales, en los que se ha traducido constitucionalmente y en términos de derechos el Estado social, pero también al plano de las medidas llevadas a cabo por los poderes públicos para hacer frente al Estado social.

El desajuste comentado supone que formalmente el ámbito de reconocimiento es bastante amplio. En el caso español, así como en el resto de los países con amplias tablas de derechos sociales, la constitucionalización es, en términos de reconocimiento, cuanto menos suficiente, pero ello queda en nada si no se cuenta con un

⁴⁵ Vid. por todos MONTORO ROMERO, R.: "Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado social de bienestar", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, 1985, noviembre-diciembre, págs. 177 a 196, y GARCÍA COTARELO, R.: *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, págs. 103-119.

⁴⁶ BEA PÉREZ se plantea el problema de la crisis del Estado social en relación con la configuración de los derechos sociales. Para esta autora, "la interrelación entre ambos fenómenos lleva a plantear en qué medida el fracaso del Estado del bienestar puede estar provocado por la escasa realización de los derechos sociales o, por el contrario, hasta qué punto la extensión de estos derechos ha contribuido a la crisis actual". BEA PÉREZ, E.: "Los derechos sociales ante la crisis del Estado del bienestar", *Anuario de Filosofía del Derecho*, vol. 10, 1993, pág. 111. No obstante, desde nuestro punto de vista, no es del todo adecuado plantear la crisis del Estado social únicamente en relación a un factor que no sólo es consecuencia de él sino que además se encuentra incluido dentro de las dificultades políticas de su plasmación ya que es al poder público al que le corresponde llevar a cabo las medidas necesarias para el adecuado desarrollo de esta tipología de derechos. De esta forma, reducir el Estado social a los derechos sociales es limitar en exceso su propio contenido y, por tanto, creemos más adecuada una consideración amplia de la crisis como interacción de distintos factores que al igual que su conjunción provoca el surgimiento del Estado social, sus cambios y/o crisis provocan los de aquél.

⁴⁷ Vid. las reflexiones de DE CASTRO CID, B.: "Derechos Humanos y Constitución", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 18, noviembre-diciembre, 1980, págs. 144 a 152.

adecuado sistema de garantías. El plano de la eficacia de los derechos no es igual si hablamos de los derechos de libertad que si nos referimos a los derechos económicos y sociales. De esta forma, su reconocimiento queda en una mera cuestión formal que se vacía parcialmente de contenido en tanto su aplicabilidad queda mitigada por la necesidad de posteriores actuaciones del poder público para llevar a cabo estos derechos.

Consecuentemente, el papel que están llamados a desempeñar los poderes públicos en el desarrollo del Estado social es fundamental, ya que les corresponde una posición preponderante debido a la necesidad de su intervención y actuación directa para lograr la adecuada consecución del bienestar ciudadano. Pero junto a esta circunstancia, han de ser cauce adecuado para la canalización de las pretensiones ciudadanas.

Si este primer aspecto comentado cuenta con el problema de la realización del Estado social por los cauces normativos oportunos, de tal forma que el papel de los poderes públicos en este punto supone que ha de saber adecuar su actividad normativa a las demandas y necesidades ciudadanas, no es menos importante el problema de la representatividad de estas instituciones. Así, para que los ciudadanos las sientan cercanas a sus problemas y necesidades es necesaria una conveniente comunicación de éstas con aquellos.

Esta circunstancia es una consecuencia deudora de una adecuada interrelación sociedad-Estado, de tal forma que el hecho de que las instituciones representativas y destinadas a ser cauce de articulación de pretensiones ciudadanas se encuentren deslegitimadas fundamentalmente por la falta de confianza en ellas que sobreviene a los administrados, hace que a la falta de una normativa adecuada para el conveniente desarrollo de las demandas ciudadanas, se una la falta de confianza en el poder público y sus instituciones⁴⁸.

Esta desconfianza política se traduce en el punto de vista social. Ello supone que nos encontramos principalmente ante una crisis de valores, en parte motivada por la desconfianza en el sistema político-jurídico de que es presa la colectividad de los

⁴⁸ En este sentido se pronuncian DE CABO MARTÍN, C.: "Democracia y Derecho...", *cit.*, pág. 67, GARCÍA COTARELO, R.: *Del Estado del Bienestar...*, *cit.*, págs. 141 a 177.

ciudadanos de los Estados modernos⁴⁹. Desconfianza que se traduce en susceptibilidad ante los propios postulados del Estado social y repercute en todos los ámbitos sociales y se alimenta de la propia crisis en el terreno político y en el económico. Es en este último aspecto donde la crisis ha influido más en el desarrollo del Estado social debido a la necesidad de fondos para poder implementar adecuadamente el sistema de políticas y prestaciones sociales. De esta forma la crisis económica no influye sólo en el punto de vista social, debido a que la precariedad económica de un país influye en sus capas más bajas, que correlativamente incrementan el número de personas necesitadas de prestaciones sociales. También influye en el plano político debido a que las medidas que se pretenden llevar a cabo no culminan en una adecuada política legislativa, sino que es preciso que ellas puedan además ser llevadas a cabo, lo que implica la necesidad de fondos para todas aquellas que se refieran al sistema de prestaciones.

Si bien existen mecanismos autocorrectores de las desviaciones del mercado, comenta DE CABO MARTÍN que el Estado social dificulta la propia articulación de éstos⁵⁰. La realización del Estado social implica, económicamente, la existencia de fondos en los Estados debido a que los gastos sociales incrementan las partidas presupuestarias. Si bien es posible el incremento de los ingresos para compensar estos gastos por la vía de una adecuada presupuestación, generalmente ello se traduce en una mayor presión impositiva a los ciudadanos, lo que influye de manera gravosa en su propia subsistencia. De esta forma, si bien existen adecuados mecanismos fiscales que favorecen la redistribución y no la sobreimposición, su puesta en práctica requiere un articulado sistema fiscal que corrija las desviaciones y no haga recaer en los sectores más necesitados la mayor presión fiscal⁵¹.

Pero no es el gasto público el factor fundamental de la crisis económica, el destino de recursos a otras tareas *primordiales* supone que existe menor cantidad de fondos destinados a la realización de las políticas sociales, cuyos beneficios repercuten

49 A ello MONTORO ROMERO lo denomina crisis de motivación, a la que añade una crisis de identidad, una crisis de racionalidad y una crisis económica para hablar de la crisis de legitimación del Estado social, considerando que la crisis del Estado social se encuentra en estos cuatro niveles del sistema. MONTORO ROMERO, R.: *op. cit.*, pág. 185.

50 DE CABO MARTÍN, C.: "Democracia y Derecho...", *cit.*, pág. 67.

51 Sobre la importancia de un adecuado sistema fiscal y la importancia del tributo en la consecución de medios económicos para la consecución del Estado social, *vid.* el estudio de BARQUERO ESTERAN, J. M.: *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

en los individuos pero no en las arcas estatales, lo que disminuye el interés de los poderes públicos en llevar a cabo unas políticas de las que no van a obtener beneficios, o no obtienen, al menos, beneficios visibles.

Si bien nos hemos referido a ciertos problemas que evidencian una crisis en el contenido del Estado social, ello no implica que estemos ante su futura extinción por imposibilidad de salir de ella⁵². La superación de esta crisis en la que parece encontrarse en Estado social ha de comenzar por una adecuada distribución de los recursos entre las necesidades que son tales y no las que pretenden serlo. Así, se ha de proceder a una correcta articulación de las prestaciones de tal forma que lleguen a aquellos sectores que verdaderamente necesitan de ellas, y no a aquellos que de otra forma podrían proveerse de las mismas, y cuya petición a los poderes públicos no responde a una exigencia acuciante, en tanto si dispusieran de ciertos medios ellos mismos podrían proveerse de lo necesario, con lo que disminuirían sus demandas a los poderes públicos⁵³.

Ello se traduce en una adecuada formulación de las políticas estatales, donde tienen un papel fundamental los poderes públicos, sobre todo el ejecutivo y el legislativo, en tanto articuladores de las pretensiones ciudadanas, a las que sirven. Junto a ello se deben crear ciertas medidas de control de su actividad, no sólo en términos de sanción de las actividades llevadas a cabo por éstos, sino en términos de eficiencia y coordinación, tal y como lo fórmula PAREJO ALFONSO⁵⁴. Estas medidas, que han de ser tomadas como meros ejemplos, de ser llevadas a cabo se traducirían, desde el punto de vista social, en una mejora de la confianza de los ciudadanos en el Estado al que pertenecen. Como ya hemos comentado, este es uno de los aspectos que evidencian la crisis actualmente existente y que se traducen en los otros dos planos comentados: el político y el social.

De esta manera, el logro de una mayor confianza en el Estado como institución de garantía de sus necesidades, y en el Gobierno como ejecutor de las finalidades del

52 Comenta DE CABO MARTÍN, las características de la situación actual no permiten considerar la crisis como paso de un modelo de producción a otro; y tampoco existen razones para pensar que *"la profundidad del cambio ni sus efectos no sean en buena parte cualitativos y permanente y que por tanto sean resolubles dentro del propio sistema"*. DE CABO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado social*, Apuntes sobre Constitución y Política, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1986, pág. 14.

53 En este mismo sentido se pronuncia BEA PÉREZ, que considera que *"se hace urgente trazar una línea más definida entre necesidades esenciales y necesidades cuya satisfacción puede ser modulada y modificada"*. BEA PÉREZ, E.: *op. cit.*, pág. 119

54 Vid. reflexiones de PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social...*, *cit.*, págs. 140 a 145.

mismo, conduciría, al menos teóricamente, a la adecuada articulación Estado-sociedad de la que se nutre el Estado social, conllevando ello necesariamente, como también hemos ido viendo a lo largo de estas páginas, que esta articulación implica que el primero se preocupa de la adecuada satisfacción de las demandas ciudadanas, articuladas, y dadas a conocer al Estado, por los medios que correlativamente a sus actuaciones pone al alcance de los ciudadanos para que éstos hagan valer sus exigencias.

Esta preocupación por la satisfacción de las exigencias de los individuos no sólo ha de suponer, como medio para superar la crisis una voluntad de contenerla, sino una clara determinación por conseguir superarla, lo que redundará en la búsqueda de medidas y cauces para alcanzar los medios necesarios que permitan la búsqueda y aplicación de soluciones.

Si bien las distintas circunstancias que hemos venido comentando evidencian esta crisis de la que la doctrina se hace eco, no es menos cierto que parte de la solución a ellas supone una adecuación del concepto del Estado social a las circunstancias que imperen en cada momento en cada contexto socio-cultural. En este sentido se hace necesario que los textos y las condiciones de funcionamiento de los Estados se adapten a las circunstancias concretas de espacio, tiempo y sociedad a la que sirven, lo que es aplicable al conjunto de elementos que han de integrar una adecuada configuración del Estado social.

De esta manera, de igual forma que el Estado social nace en unas determinadas coordenadas, su propio concepto, amplio y flexible, permite su adaptabilidad a nuevas circunstancias de tal forma que éste sirva a su propio contenido. Ello cobra especial sentido en las actuales condiciones en las que ha de desenvolverse el Estado social, las cuales han evidenciado la acuciante necesidad de su adaptación a las concretas circunstancias actuales como único medio de superación de sus propias carencias y de su falta de adecuación al propio fin que le da sentido. Esta adaptabilidad que comentamos supone, por tanto, en cierta forma, un automecanismo superador de las crisis que le afectan, en tanto modula su propia configuración y reestablece el equilibrio. En este sentido es en el que se hace más adecuado hablar de una adaptación a la situación actualmente operante y no tanto de una crisis.

Tal y como hemos ido viendo, el Estado social surge como medio para el desarrollo de las sociedades modernas y de su conversión en sociedades plenamente desarrolladas y democráticas mediante la adecuada participación de los ciudadanos como impulsores de sus propias demandas y mejoras, pero también, a la vez, mediante una implicación directa de todos los poderes del Estado en la interrelación con la sociedad a la que sirven, y en la búsqueda de concretas soluciones que tendiesen a la mejora de las condiciones de vida de los individuos.

Si bien en su origen las necesidades fueron en cierta forma homogéneas, con el paso del tiempo y el desarrollo que han tenido las sociedades y el Estado social en cada una de ellas, se han evidenciado distintas carencias que si bien específicas en cada sociedad, en términos generales se ha traducido en una crisis generalizada del concepto.

Esta circunstancia pone de manifiesto que es condición necesaria para el completo desarrollo del Estado social el buscar nuevas vías de superación en las dificultades para su propia implantación. Estas medidas, si bien pueden ser contempladas como generales desde el plano teórico, por cuanto los problemas que afectan a la configuración del Estado social se han revelado generales, exige una concreción en relación con las ya comentadas coordenadas de espacio, tiempo y sociedad a la que ha de servir el concepto.

A esto último es preciso añadir que logrado el objetivo de adaptación a unas concretas circunstancias, es necesaria su adecuada conjunción un nivel suficiente de “generalización” en consonancia con las características de flexibilidad y dinamismo del concepto, que no hagan necesarias nuevas formulaciones y/o adaptaciones cada vez que cambie alguna circunstancias, ya que entonces nos encontraríamos ante la dificultad mayor de la actual de una conceptualización general del Estado social que se podría llegar a traducir en un Estado social para cada sociedad, lo que conllevaría que dejásemos de hablar del Estado social tal y como lo entendemos hoy, con distintos tipos de manifestaciones según se incida en uno u otro aspecto de éste, pero siempre un mismo concepto⁵⁵.

55 Se trata de evitar el encontrarnos ante distintos tipos de Estado social y no ante el Estado social con distintos tipos de manifestaciones según que las necesidades y demandas sean unas u otras.

En definitiva, se trata de adaptar, sin desvirtuar, el concepto a las necesidades concretas pero manteniendo el dinamismo de su propio contenido, de tal forma que ante diferentes coyunturas se vaya adaptando a ellas y no quede agotado.

4 BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN, M.: “Los problemas del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, 1994, págs. 23 a 32.

BASSOLS COMA, M.: *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985.

BEA PÉREZ, E.: “Los derechos sociales ante la crisis del Estado del Bienestar”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, vol. 10, 1983, págs. 111 a 131.

BARQUERO ESTEVAN, J. M.: *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

DE CABO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado social*, Apuntes sobre Constitución y Política, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1986.

— “Democracia y Derecho en la crisis del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, 1994, págs. 63 a 77.

DE CASTRO CID, B.: “Derechos Humanos y Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 18, noviembre-diciembre 1980, págs. 121 a 152.

— “Estado social y crisis de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Derechos libertades*, núm. 6, vol. 3, 1998, pág. 51 a 71.

FERNÁNDEZ, E.: “No toméis los derechos económicos, sociales y culturales en vano”, *Derechos libertades*, núm. 6, vol. 3, 1998, pág. 73 a 76.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: “El Estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, vol. 23, 2003, págs. 139 a 180.

FORSTHOFF, E.: *Tratado de Derecho administrativo*, IEEPP, Madrid, 1958.

— *Problemas actuales del Estado social de Derecho en Alemania*, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1966.

GARCÉS, A.: “Administración prestacional y derechos ciudadanos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, págs. 159 a 193.

GARCÍA COTARELO, R.: *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

— “Proceso histórico del bienestar social: la consolidación del Estado del Bienestar”, *Documentación social*, núm. 71, 1988, págs. 17 a 38.

GARCÍA HERRERA, M. A. y MAESTRO BUELGA, G.: “Regulación constitucional y posibilidad del Estado social”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 22, 1988, págs. 87 a 115.

GARCÍA HERRERA, M. A.: “El fin del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-199, 1994, págs. 133 a 150.

GARCÍA PELAYO, M.: *La transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.

GARRORENA MORALES, A.: *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1992.

HELLER, H.: *Teoría del Estado*, Fondo de cultura económica, México, 1974.

— *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, 1985.

JIMENA QUESADA, L.: “El Estado Social en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 30, 2001, págs. 13 a 31.

— *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003.

LÓPEZ GUERRA, L.: “Las dimensiones del Estado social de Derecho”, *Sistema*, núm. 38-39, 1980, págs. 171 a 191.

LUCAS VERDÚ, P.: *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1955.

MARTÍNEZ DE PISÓN, J.: “El final del Estado social: hacia qué alternativa”, *Sistema*, núm. 160, 2001, págs. 75 a 92.

MEIL LANDWERLIN, G.: “El Estado social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, págs. 211 a 225.

MONTORO ROMERO, R.: “Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado social de bienestar”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, noviembre-diciembre, 1985, págs. 177 a 196.

MORILLA CRITZ, J.: *La crisis económica de 1929*, Pirámide, Madrid, 1984.

OLIVAS, ENRIQUE (coord.): *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid, 1991.

PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983.

— “El Estado social y la Administración prestacional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, págs. 17 a 47.

PORRAS NADALES, A. J.: “La evolución del Estado social y sus perspectivas”, *Sistema*, núm. 118-119, 1994, págs. 231 a 245.

RITTER, G. A.: *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

Jesús Timoteo Álvarez
 CATEDRÁTICO DE PERIODISMO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

LA FUERZA CIVIL

Parlamentos, medios y opinión en el entorno de poder diluido

SUMARIO

- I EL PODER DILUIDO. 1. Poder Diluido es la nueva fase superior de la democracia occidental y tiene que ver con la credibilidad. 2. Poder Diluido es un estado de ánimo. 3. Poder Diluido es el recurso generalizado a los medios de comunicación.
- II UNA NUEVA OPINIÓN PÚBLICA.
- III LOS ESPACIOS DE PODER/OPINIÓN EN EL PODER DILUIDO.
- IV UN POCO DE ORDEN EN BABEL.
- V LIBROS CITADOS.

I EL PODER DILUIDO

Demos por buena una premisa comúnmente aceptada: los medios tienen tanta influencia social y política que con frecuencia son ellos quienes eligen y mandan sobre los gobiernos, son ellos quienes establecen los debates y las leyes que se discuten en los Parlamentos y son ellos quienes guían las discusiones de los ciudadanos. Según esta hipótesis los medios hacen mucho más que intermediar entre otros agentes (políticos y de mercado) e incluso mucho más que definir la agenda y convertir la política en un espectáculo porque los medios son el poder real. Forman parte de la almendra del poder, han sustituido o pueden sustituir con eficacia creciente la creación de opinión al margen y con desprecio de los creadores convencionales tales como políticos, partidos, instituciones, científicos, sindicatos y similares.

“Hemos pasado de un espacio público dominado por viejos antagonismos que estructuraron las representaciones políticas y sociales (izquierda/derecha, capital/trabajo, p.e.) a un espacio público dominado por problemas sociales fijados por la prensa que es quien determina las representaciones sociales... un nuevo “paisaje

social". Este paisaje se establece en factores muy distintos de la cartografía electoral convencional... Continúan siendo útiles criterios tales como la renta o la edad, pero también criterios nuevos como el lujo, el progreso técnico, la relación con el trabajo, con la salud, con el consumo, con la tradición, con la apariencia física, con los coches, con la cocina, la casa, los animales, el otro sexo, "estilos de vida" en definitiva tan queridos por los publicitarios" (BEAUD, P., 2002, p. 31). La información actual, continúa Beaud, está formada por hechos accidentales de gran impacto y al mismo tiempo por "historias" ("evenements lents") en un proceso continuo de construcción mediática de los referentes e intereses sociales. En esa segunda categoría se incluyen el lanzamiento a la opinión, la creación en el espacio público, la construcción en la opinión de movimientos sociales y colectividades sociales nuevas, la fabricación directa desde los medios de movimientos reivindicativos en base a poner de relieve hechos aislados de interés parcial. El caso mas conocido y citado es Greenpeace, que es capaz de escenificar hechos puntuales de sus militantes de modo informativamente muy profesional para asegurarse una cobertura mediática mundial.

Todo comenzó con la generalización de la radio y de la televisión, con la existencia de un "punto de venta" en cada hogar, fenómeno que culminó en todo occidente a finales de la década de 1970. A ese hecho se unieron algunas otros fenómenos. Uno tuvo lugar en torno a 1974 cuando se tomó conciencia de que los problemas del mercado del petróleo podían desencadenar una seria crisis económica, que, al contrario de las crisis cíclicas anteriores, carecía de salida lógica: no había nuevos mercados ni nuevos espacios físicos donde colocar los stocks excedentarios; se buscaron múltiples soluciones para mantener las cuotas de mercado (reducción de costes en la producción, ingeniería financiera, logística, etc.) pero la más importante de todas ellas fue la incorporación de la comunicación y el marketing al corazón estratégico de las corporaciones, la inclusión de intangibles de comunicación (diseño, marca, presencia pública, publicidad, animación, fidelización) en el proceso básico del mercado, la gestión de la imagen y de los intangibles como variable gozne en la toma de decisiones. Otro factor añadido se produjo en 1989 con la caída del imperio soviético y del muro de Berlín, la ruptura del mundo bipolar establecido en 1945: sin referencias radicales (ni comunismo ni fascismo) el mercado de votos se mesocratiza y los agentes políticos están obligados a recurrir a la comunicación y a la mercadotecnia para mantener y mover votantes. Otro factor coadyuvante tiene que ver con la capacitación

tecnológica de los medios, arrastrada por la globalización del ocio (olimpiadas desde finales de los setenta, deporte, inauguraciones, eventos de todo tipo) y configurante de un supersector económico en torno a la integración de tres industrias: medios, informática y telecomunicaciones.

Demos por buena una segunda premisa consecencial: que estos cuatro factores básicos a que nos referimos han culminado un cambio radical, de época histórica, un cambio en los referentes básicos en torno a los cuales se ha movido la sociedad occidental durante los dos últimos siglos, un cambio en las premisas que han soportado la toma de decisiones, que han permitido entender el proceso social y poner un cierto orden teórico en su seguimiento.

Los viejos principios sagrados de la civilización occidental (libertad, igualdad) se esfuman bajo una rapidísima marcha de imágenes sin control que producen la impresión de que no importa nada y de que no hay referentes. Los modelos políticos clásicos (liberalismo, socialismo, tercera vía, neoconservadores...) no son más que material para series televisivas, mientras la publicidad y la mercadotecnia marcan las reglas, que son las de la no existencia de modelos colectivos a favor de “modelos” individuales, del uno a uno, de cambios constantes de todo, de disponibilidad abierta “para ser seducido por las posibilidades infinitas y la renovación permanente de los productos de consumo, para gozar de las posibilidades de asumir y abandonar identidades, para ocupar toda la vida en una búsqueda sin fin de sensaciones cada vez más intensas y de experiencias cada día más exultantes” (RITZER, G., 2003, p. 294).

No es una visión pesimista. Se trata simplemente de una realidad nueva, originada por el crecimiento de la democracia en todas sus vertientes. Se trata de una reorganización primaria, decisiva, de los principios del ser y del poder en las sociedades occidentales marcados por el omnímodo peso de los medios de comunicación. A esa reorganización la definimos aquí como “poder diluido”. (DAHL, R., 1999).

El concepto de “poder diluido” suena a priori a “soberanía participada” o a poder repartido y este concepto de soberanía participada es tan antiguo como la misma palabra democracia puesto que, en buena medida, son sinónimos. Tocqueville, dando por sentado el peso de la opinión pública y de los periódicos en la democracia americana y avisando de sus previsibles derivaciones, dio paso a una larga corriente de

pensadores liberales que fueron soportando en la opinión y en los periódicos el proceso hacia el sufragio universal y hacia la “democracia directa” de Lippmann. El evidente peso de los medios en las últimas décadas ha abierto el camino hacia esa democracia directa, dando por sentado que los gobiernos, la justicia y los parlamentos no representan en exclusiva la voluntad soberana y no son las únicas encarnaciones del interés general. Dentro de esa corriente, Minc dedica a la soberanía participada un capítulo de su conocida obra (1995, cap. 11), Grossmann habla de “democracia en directo” (1995, *La república electrónica*, p. 148), T. Friedmann, habla de “poder difuso” (1999), M. Castells (2003) habla de “poder negociado”, R. Alberto Pérez de “poder consensuado” (2003), Nye del poder blando (2002), Wolton y tantos otros recogen como normal la idea de Lippmann, de democracia directa. Castells sobre todo presenta en la segunda edición (2003, *La era de la información*, vol. 2, cap. 6 “La política informacional y la crisis de la democracia”, Alianza, Madrid) abundantes datos sobre la pérdida de confianza de los ciudadanos en el Estado y la consecuente pérdida de función de los estados a favor de la democracia red. La representación institucional de los partidos y de los estados pierde peso en todo lo que es intermediación política a favor de la nueva democracia de opinión o democracia de público (SANTOS, J. A., 2001).

En nuestra opinión este concepto de “poder diluido” significa más que “soberanía participada”, mucho más que un reparto administrativo del poder o que una reorganización del mismo en red. El término “poder diluido” se sale de la teoría sociológica y de la teoría de la comunicación para entrar en el análisis de los fundamentos últimos, de los pilares del poder. Aunque explícitamente huimos de entrar en el duro territorio de la teoría política, vamos a intentar presentar qué es el poder o cómo se ve el poder desde los medios de comunicación y cómo, desde ese observatorio, el poder es hoy diluido.

1 EL PODER DILUIDO ES LA NUEVA FASE SUPERIOR DE LA DEMOCRACIA OCCIDENTAL Y TIENE QUE VER CON LA CREDIBILIDAD

Un peldaño nuevo asentado sobre otros muchos en la evolución de siglos de esta democracia. Refiriéndonos sólo a los dos últimos, el liberal y el social, el estado liberal y el estado intervencionista o social, contamos con un muy importante número de

logros del poder de los que difícilmente y a pesar de todo las nuevas sociedad harán renuncia: (1) la responsabilidad exclusiva y última del Estado sobre la seguridad pública y sobre la seguridad individual: la violencia es y debe ser monopolio del Estado, desde el punto de vista policial, militar y administrativo; (2) la Justicia y todo su desarrollo como una de las estructuras y soportes insustituibles del poder social y garantía última de la libertad para la sociedad y para los individuos; (3) la educación, la sanidad, la seguridad social como derechos inalienables de todos los ciudadanos; (4) la responsabilidad en exclusiva del Estado sobre todo lo hacendístico y fiscal; (5) la representatividad política de la sociedad a través de partidos y organizaciones públicas reconocidas; (6) el control directo desde la administración de la actividad económica y la vigilancia sobre las normas que garantizan la libertad, limitan los monopolios y fomentan la competencia; (7) la presencia o control del Estado en los sectores estratégicos básicos; (8) la presencia del Estado en la defensa de los más débiles y marginados. (CREVELD, M., 1999).

Todos estos factores positivos resultado de la evolución en los últimos doscientos años y logro de la conjunción entre liberalismo y socialismo han sido posibles gracias a otro factor determinante: la fe de los individuos en esos modelos y las capacidades de la sociedad, a pesar de tantas guerras y desfases, de acordar pautas y marcos de desarrollo y convivencia. Pero esa fe ha llegado a un final en el que los defectos previstos para la democracia de masas por los teóricos del liberalismo parecen primar sobre sus virtudes.

Estamos viviendo con extrema crudeza una crisis del modelo político y económico occidental, una crisis esencial, de fondo, que afecta a lo más profundo del liberalismo y de la socialdemocracia porque es una crisis radical de confianza, que golpea de lleno a los viejos “partidos iglesia”, socialistas, democristianos, comunistas o conservadores. El soporte último de este modelo occidental de capitalismo popular y de estado social era la creencia en la honestidad vigilada de las grandes instituciones públicas, responsables de garantizar las condiciones básicas de la vida (salud, seguridad, educación, solidaridad) y la paralela creencia en la honestidad de las grandes corporaciones privadas y sus dirigentes, avalada por años de garantía en la seguridad en el trabajo para sus empleados, en el desarrollo modulado de la carrera profesional y garantía en consecuencia del éxito profesional y humano y en el reparto real de beneficios a accionistas y empleados. Pero los fracasos recientes del sistema han sido demasiados:

Argentina, Enron, Worl Com, eléctricas, bancos, ferrocarriles privatizados, Parmalat, Andersen...: ¿quién puede fiarse de los controles establecidos por los gobiernos y menos aún por las corporaciones, de sus cuentas públicas, de sus datos oficiales?. Existe la sensación generalizada entre las gentes y los analistas de que ni la tercera vía ni el radicalismo liberal ni el neoconservadurismo llevan a ninguna parte y de que la sociedad sostiene una profunda incredulidad y hasta una hostil indiferencia por la incapacidad de los agentes públicos de incorporarse a los signos de modernización proclamados en los noventa: millones de ciudadanos pierden sus ahorros por haber confiado en sus estados, que no son capaces de garantizar sus depósitos bancarios ni de pagar sus pensiones, millones de inversores han visto evaporarse sus ahorros en bolsa por haber confiado en grandes y consolidados valores, miles de individuos pierden sus trabajos porque sus empresas se arruinan mientras los dirigentes de las mismas se enriquecen, un buen número de grandes empresas controlan sectores económicos a nivel mundial mirando sólo a sus accionistas y sin grandes preocupaciones por todo lo demás. La mayoría de ciudadanos no se sienten preocupados por fórmulas politicosociales y consideran a políticos o sindicalistas apenas como clanes que buscan sus propios y personales intereses porque los ciudadanos no se sienten masa sino individuos cuyas preocupaciones esenciales tienen que ver con un contrato de trabajo que no esté al límite de la legalidad, con defenderse de las presiones del gobierno y solucionar problemas que el gobierno no soluciona, con encontrar casa y con los programas de ocio de la televisión (LABRANCA, T., 2002).

2 PODER DILUIDO ES UN ESTADO DE ÁNIMO

Si la falta de credibilidad marca la nueva época, la democracia se sitúa en un ámbito de referencias también nuevas o de respuestas nuevas a las necesidades de siempre. Pensamos que lo hace en un orden de valores distinto, en las relaciones personales, en la información demostrable, en el juego de tiempos, en la responsabilidad individual y en la propia estima.

1. *Un orden de valores distinto.* Los ciudadanos y el mercado occidental necesitan y exigen cosas razonables: un trabajo digno y estable conforme a sus posibilidades, una casa donde desarrollar su vida, un apoyo básico en los derechos individuales y colectivos por parte de las instituciones y a largo plazo una situación estable en la que sus

hijos y su entorno puedan mantener y mejorar las mismas situaciones. Esas posibilidades, tan aparentemente elementales en la mentalidad de las últimas décadas, comienzan a ser vistas como un objetivo difícil y dependiente cada vez más de la propia capacidad e iniciativa y menos de la oferta y apoyo institucionales o privados. Casi nadie espera a medio plazo grandes cosas del gobierno y si el ciudadano confía en algo es en sí mismo y tal vez en su familia y, si es joven, algo en sus amigos. Los entresijos del poder real, político y económico, la legitimidad del gobierno, han estado afianzados técnicamente en el derecho al voto y en los Parlamentos, en la eficiencia del sistema impositivo, en la honrada administración del dinero por parte de los poderes públicos y en la libertad y liquidez del mercado. En la mentalidad colectiva actual, sin embargo, esa legitimidad parece estar vinculada mucho más a intangibles del tipo de la memoria real o imaginaria de beneficios pasados (tradicición), al atractivo personal de líderes políticos o sociales (carisma), a la fe en recompensas futuras, materiales o espirituales (creencias) y al uso motivador que los agentes sociales hacen de los medios de comunicación para reforzar esos mismos intangibles (propaganda) (FERGUSON, N., 2001, p. 571 ss). Por eso los fracasos electorales o de mercado tienen que ver sobre todo con la transparencia, con la gestión de la credibilidad y del optimismo, con la naturaleza democrática de las actividades públicas, con la inexistencia de abusos ecológicos, de precio, de salud pública, de explotación infantil, etc., y tienen mucho menos que ver, aunque no se pueda negar su peso real, con las actividades parlamentarias o los impuestos.

2. *Mejor la bondad que los sistemas.* Hasta hace poco tiempo y aún hoy en muchos territorios y sectores la política y los servicios y productos se han vendido bajo una mercadotecnia de objetivos/necesidad. Hasta dos peldaños se pueden rastrear en esa mercadotecnia: en uno primero de comercio directo (“trade”) los políticos solucionan el paro, dan respuesta a demandas de control de precios, de seguridad, de calidad de vida, las empresas ofrecen servicios postventa, garantía de marca; en otro segundo, de expectativas, la reputación ha venido siendo el concepto clave al recoger el peso de la imagen corporativa más la eficacia prolongada en la gestión y capacidad real para asegurar el servicio y adelantarse con ofertas a la demanda. Hay un tercer peldaño ya existente y es el de la amabilidad (“lovemark”), que se da cuando una oferta no sólo se limita a marcar su nicho con la competencia y a ofrecer las posibilidades de los dos peldaños anteriores sino que busca marcar estilos de vida: ser propietario de una Harley no significa sólo ser un “motero” sino una forma de entender la vida,

como ser del Betis, o del Atlético de Madrid. Son en resumen como dos viejos estilos (¿aristotélico y platónico?) de enfocar el mercado: uno de sometimiento a objetivos y a la agresividad comercial, otro que considera como prioritarias las relaciones personales permanentes, uno cree más en el método, otro cree más en las personas, uno da preferencia a los sistemas, otro da preferencia a la bondad (ROBINETTE, S.; BRAND, C., 2003).

3. *Sólo sirve la información demostrable.* Después de años de promesas incumplidas, en los que los programas electorales se hacían para no ser ejecutados, después de años de falsificación de cuentas, de uso de información privilegiada, de acuerdos bajo la mesa entre consultores, auditores y gerentes, de masivos engaños a los inversores sobre el valor real de las empresas o sobre el destino de los presupuestos públicos, sólo sirve la información demostrable. Eso implica hasta tres niveles de compromiso. Uno, el de someterse al control regular y operativo de las instituciones jurídicas y control público, sin trucos ni interferencias. Otro el de ser transparentes ante la opinión pública y operar con la convicción de que todo aquello que tiene un interés público termina por ser conocido y de que el funcionamiento de la sociedad, de la competencia y del mercado dependen de la información correcta, amplia y contrastada. Un tercero, el del equilibrio entre el prometer y el hacer, entre la seriedad y la parafernalia, entre la calidad y la promoción, en demostrar, piedra a piedra, que uno saber hacer camino y no sólo crecer deprisa, inflar apariencias. Es en conjunto la vuelta a la fe en el individuo más que en universales y en el cumplimiento de las reglas más que en vuelos sin control (BLUNDEL, R., 2004).

4. *El asunto es la ruptura de los espacios y del tiempo.* Se trata de la capacidad de conocer lo que la opinión, el cliente, hará en cada momento, las opciones que estima, los límites de su crédito, los niveles de morosidad de cada usuario, la regulación de las corrientes de facturación, la gestión en tiempo real. ¿Qué valor tiene una encuesta política, realizada hoy, elaborada en unos días y entregada al demandante una semana después de su realización? ¿opinan sobre cuestiones concretas los votantes hoy igual que hace diez días?. Lo que cuenta en política y en todo lo que tiene que ver con el gran público es la medición en tiempo real, el que las necesidades y demandas pueden variar constantemente. Solo lo instantáneo e inmediato, sin limitaciones de espacio ni de tiempo, lo ofrecido en red (“on time”, “on line”, “on movil”) es fuente de credibilidad y de confianza. Aunque bajo ese escalón actual, se mantienen

otros igualmente reales: paralelamente y sin que sea contradictorio los usuarios y consumidores planifican sus actividades y recursos a medio plazo en periodos más o menos anuales para todos sus consumos (coches, vacaciones) importantes y, además, en posiciones personales y de grupo (“targets”) los individuos se proyectan a largo plazo, moviéndose en confianzas y credibilidades de larga duración.

5. *La confianza en la responsabilidad personal.* Venimos insistiendo en que los engaños recientemente comprobados de grandes corporaciones a sus accionistas y clientes han terminado por definir un cambio de época en la actividad pública, caracterizada a partir de ahora por una desconfianza generalizada. Las instituciones han intentado responder con una recuperación de la responsabilidad social corporativa y con la transparencia de sus actuaciones de gestión: el propio presidente Bush llamó a la “responsabilidad corporativa” y su secretario del tesoro Paul O’Neill ha definido “la decencia en los negocios como el nuevo patriotismo americano”, los legisladores imponen controles en los estados financieros, en la independencia de los consejos de administración y en la contabilización como gasto de las opciones sobre acciones (“stock options”), pero todo eso fue antes de Parmalat. La gente continúa sin creerse lo de la reputación porque sabe que se trata de un programa de relaciones externas para crear confianza en el producto y fidelidad a la marca, sabe que se trata de un objetivo del management empresarial. Por eso es cada vez más frecuente por parte de accionistas, consumidores y terminará por ser común entre votantes la exigencia de responsabilidades individuales, la valoración del cumplimiento de promesas y programas y la implicación personal de los agentes con ellas (WILLMOTT, M., 2003).

Cuando hablamos de que el poder es un estado de ánimo, un sentimiento de poder, estamos tocando de hecho la esencia de uno de los componentes de esa trilogía básica del poder clásico, aquello que se encarga de la coexión social (sin sociedad no hay poder) y de la justificación formal y emocional del poder, que ha pasado de ser en cierto modo secundaria en el pasado a ser determinante en la actualidad. Por eso hablamos de esta era nueva como era de la comunicación.

En esa misma tónica se mueven los programas políticos más recientes. Por ejemplo el “*Manifiesto para la reforma*” presentado por Tony Blair en la Conferencia para una Política Progresista que tuvo lugar en Londres en julio de 2003. Arrancando de los

principios del “new labour”, lanzado en los 90’ como “tercera vía” o propuesta del centro izquierda contra la hegemonía de Thatcher-Reagan, el primer ministro Blair resumía en 2003 las posiciones de una política progresista de izquierdas:

La política hoy debe permitir que cada cual pueda realizarse individualmente, debe proteger al ciudadano dándole las posibilidades para dirigir su propia vida, preparándole para el porvenir y todo ello atendiendo a tres prioridades: (1) proteger al ciudadano de aquellos riesgos contra los que individualmente no puede protegerse tales como la criminalidad, el terrorismo internacional, las grandes turbulencias económicas o el cambio climático, situar en el centro de las preocupaciones del estado la prevención de riesgos ligados a la economía y a la inseguridad; (2) ofrecer a los ciudadanos los medios para que se responsabilicen de sí mismos, es decir, ampliar las posibilidades de movilidad social, aumentar la responsabilidad individual y descentralizar el poder; (3) preparar la sociedad y la economía para el porvenir, es decir, invertir en niños y familia, en ciencia y en conocimiento que permitan la innovación e invertir en medio ambiente. Y todas estas prioridades sólo se integrarán en un proyecto eficaz si contamos con la confianza colectiva, si la gente cree que somos capaces (los socialistas) de incrementar las posibilidades de desarrollo individual y de justicia social, redefiniendo el papel del estado en el mundo de hoy.

3 PODER DILUIDO ES EL RECURSO GENERALIZADO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La comunicación y sus medios tienen en nuestras sociedades un notable peso económico, un mercado complejo y una notable capacidad de acción y organización social. Lo hemos presupuesto como la primera de las premisas de esta conferencia. Esos fenómenos son a la vez causa y resultado de que los medios hayan roto y reorganizado la estructura más íntima del poder social en los últimos años. Son un poder central porque recogen la fuerza que supone la opinión, porque tienen fuerza para organizar dicha opinión, porque son en consecuencia un instrumento consciente de los agentes sociales, porque al haberse convertido en una industria con peso específico en los PIBs tienen objetivos económicos y de mercado propios y porque tienen

la capacidad de establecer reglas propias dentro del juego del poder. Además y en un segundo nivel más próximo al comportamiento individual han reorganizado los procesos, métodos y procedimientos del comportamiento humano logrando que los individuos actúen con otras nociones de tiempo y espacio y han logrado que los niveles de decisión de los individuos no estén situados en ámbitos masivos ni tampoco en un ámbito de aislamiento personal sino en un espacio intermedio de esfera social.

El poder, visto desde su evolución histórica y lógica, es trinitario, tiene una plasmación triple como hemos indicado en el monopolio de la ley y la violencia, en la organización y gestión de los recursos y en la fundamentación, coexión y justificación de su misma existencia. Visto desde los ciudadanos ese esquema es sentido, en un cuadro tradicional y consolidado, como político y económico fundamentalmente. El viejo referente anarquista de políticos, banqueros, obispos y generales, simplificado a lo largo del siglo XX en capitalistas y políticos es la expresión gráfica del dibujo del poder. A ese doble referente se ha añadido el de los medios en un enfoque finalista: la acción de todo tipo de agentes públicos y sociales determina el desarrollo de un poder nuevo que fuerza, además, el cambio de actuación de los poderes clásicos en la medida en que éstos se ven obligados a entrar en el juego sobre el mismo escenario. El modelo resultante queda reflejado en el cuadro que sigue: junto a los focos convencionales de poder, el político y el económico, surge un tercer foco de parecida magnitud, el mediático. Este foco es un territorio donde confluyen múltiples fuerzas socialmente activas que intentan jugar en él sus propias cartas, sus propias bazas, intentan ocupar el espacio público que consideran propio, presentar sus opciones ideológicas, sentimentales, políticas, mercantiles y, siguiendo los más viejos principios de la democracia, influir sobre los demás e intentar que los demás se adhieran a esa oferta pero al mismo tiempo influir también en la toma de decisiones de los focos económicos y políticos con la misma intención y derecho. El poder de los medios es por ello un poder territorial en el que los diversos jugadores juegan su partida teniendo en cuenta a los demás jugadores y teniendo como objetivo la presencia cuantitativa y cualitativa, el dominio, en ese propio territorio que es medios y es al mismo tiempo opinión. ¿Qué corporación se atreve en estos tiempos a tomar decisiones sin tener en cuenta su repercusión en los diversos ámbitos sociales y de mercado?; ¿quién se opone hoy de modo abierto a las asociaciones ecologistas o a las asociaciones de padres de alumnos, o a las de homosexuales o a cualquiera de las que, de mayor o

menor tamaño, tienen capacidad de acción social?. La opinión, el mercado, es el nuevo soberano y las estructuras de poder se adecuan y ajustan a la presencia omnimoda de ese nuevo soberano.



Los conceptos de “democracia directa”, “soberanía participada”, “poder negociado”, “poder consensuado”, etc., que hemos visto recogidos por diferentes autores se sitúan todos en ese poder territorial, de campo de juego que son los medios y que ha trastocado una estructura de poder consolidada desde hace siglos. El juego del poder se desarrolla en un campo concreto que son los medios, al que todos los agentes pueden acceder en mayor o menor medida, porque el sistema funciona ganándose a otros agentes, funciona por tanto a través de la integración de fuerzas, necesitando para ello moverse en el convencimiento, en territorios de marketing y persuasión. El poder de una unidad supuesta se afianza sobre ideas que producen opiniones y un entorno favorable, sobre el dominio de un espacio social, sobre votos conseguidos en la mercadotecnia electoral y sobre usuarios o seguidores

logrados en la mercadotecnia comercial y de consumo. Es evidente que no todos los agentes tienen la misma capacidad de acción, que siempre podrá más el Estado que una agrupación de accionistas, porque tendrá a priori una mayor capacidad de acceder a los medios, de desarrollar su propio espacio, pero es igualmente evidente que en el futuro, el Estado, como todos los demás agentes, tendrá que jugar y pelear por la ocupación de ese espacio propio y que tendrá que hacerlo con los mismos instrumentos y herramientas básicas con que lo hacen todos los demás agentes: la persuasión, el convencimiento, la información y la comunicación, la mercadotecnia.

A pesar del pesimismo de muchos analistas que constatan al mismo tiempo el incremento de la democracia en el mundo y sus peligros de extinción (Lipset, Linz, Diamond, Huntington), es cierto que la democracia en occidente no ha dejado de crecer en todas sus vertientes (DAHL, R., 1999). A pesar de todo la gente tiene cada día más posibilidades de que su voz y sus deseos sean oídos, sean entendidos y bien interpretados y de que lleguen incluso a realizarse. El desarrollo occidental, desde cualquiera casi de sus posibilidades, ha conducido a una reorganización del poder, a un salto a una fase superior de la democracia, por encima de la democracia parlamentaria y de la democracia social que es una democracia en alguna medida directa, en alguna medida de opinión, es un poder organizado de modo diluido.

La generalización del sufragio, aunque tiene apenas unas pocas décadas, ha confirmado que los votantes pueden mantener o expulsar del poder político, que pueden hacer variar y corregir algunas decisiones, que los políticos son ocasionales, se mantienen lo que son capaces de durar y mientras consiguen mayoría de opinión favorable, que no resisten contra la opinión. Los políticos también lo saben: saben que el voto está en el mercado y que cuentan con segmentos de voto estable a quienes hay que mantener fieles (fidelizar) y con segmentos de voto flotante a quienes hay que convencer, con segmentos de voto difícil con quienes se tienen que esforzar y con espacios de voto inaccesibles. Ser cacique no es hoy imposible pero sólo en circunscripciones concretas y con un esfuerzo que no es seguro cubra las ventajas proporcionadas por la figura. Algo similar le sucede al dinero y al comercio: saben muy bien que viven de grandes mercados en una sociedad de consumo muy exigente donde prima la reputación. No pueden moverse clandestinamente a no ser que lo hagan al margen de la ley con lo que ello conlleva. El dinero blanco moviliza grandes multitudes y muchos

expertos y opera con información y con transparencia suficientes. Se ve obligado a entrar en el juego de la presencia pública, a dar a conocer sus resultados y a veces sus operaciones, está obligado a moverse en superficie. Todas las instituciones, cuerpos profesionales, actividades públicas han vivido un proceso similar. La influencia social, la remuneración, la posición en la pirámide social, el éxito personal y colectivo depende en buena medida de su capacidad de acción y presencia pública. Las diferentes entidades públicas y privadas, incluidas grandes instituciones y el propio estado en conjunto y en sus diferentes organismos, están obligadas a operar como agentes sociales, su fuerza, su poder real dependen de su capacidad para convencer, atraer, aglutinar a otras entidades y al público, votantes o consumidores o usuarios o partidarios o abstencionistas, hacer girar a la opinión en torno a sus propuestas y ofertas. La fuerza final viene de ese mercado en cuyo dominio cuenta la presencia física (logística y puntos de venta) y cuenta el dinero y cuentan otras tantas factores convencionales, por supuesto, pero cuenta sobre todo un buen número de intangibles como reputación, respeto, credibilidad, confianza, cuenta la información y la comunicación.

El poder diluido es pues un intangible que puede variar constantemente. Por lógica estará siempre más cerca de quienes tengan mayor capacidad para organizar su reputación, para operar como agentes en la sociedad y en el espacio social. Siempre será más fácil para un gran organismo que para una tienda de barrio o para un banco que para un padre de familia. Pero la consciencia de la capacidad de acción existe y por eso existen asociaciones de consumidores o de padres, o de ecologistas o agrupaciones de todo tipo con capacidad para influir, cambiar y parar decisiones de gobiernos, bancos o grandes empresas en la medida en que sepan jugar en el terreno de los medios y de la opinión, que sepan implicar a afectados. Con sociedades alfabetizadas que cuentan con un 60% de población que ha realizado estudios medios y en torno a un 30% que ha pasado por la universidad, es imposible que la mentalidad no haya cambiado y que no haya cambiado las relaciones en la estructura de poder. La capacidad de reaccionar ante las empresas o la administración, la capacidad de criticar abiertamente lo que acontece, la capacidad de organizar reacciones, la capacidad de no aceptar sin más lo que se decide, es el poder civil. Cualquier niño sabe que debe tener ideas propias y que puede expresarlas y defenderlas y que puede agruparse para buscar apoyo y refuerzos y que puede asustar a su director de colegio si le amenaza con ir a los periódicos o a la tele. En sociedades abiertas todos pueden influir

sobre las decisiones de los demás: unos, sin duda, más que otros, pero el territorio de juego está abierto y nunca está quieto, al contrario, está en inmediato y constante cambio. La reputación tarda años en labrarse y se rompe en un segundo, quien es hoy muy influyente puede ser mañana radicalmente despreciado, una asociación o una ong que produce sonrisa puede tener mañana influencia mundial sobre determinados asuntos. El poder, por supuesto, tiene querencias, las de siempre, prefiere el dinero y la política, pero se cuida mucho de contar con el calor y la opinión de la mayoría porque sólo así ese poder es real.

II UNA NUEVA OPINIÓN PÚBLICA

Es claro entonces que el juego de los medios y su capacidad de formar en la trilogía básica del poder tiene que ver con la opinión y con el movimiento de decisiones del público. Los medios son espacios que se abren a los públicos y en los que éstos encuentran información, entretenimiento, consumibles, usos y gratificaciones y en los que, además, el conjunto de las necesidades del destinatario opera como un componente más. Es decir, la audiencia es activa y por tanto los medios dependen también del interés del destinatario. La presencia en medios masivos significa capacidad de actuación en el espacio social, que viene determinado por el entorno inmediato de los individuos, es un espacio distinto del individual y también distinto del general. Desde esa perspectiva la opinión se crea y formula en la esfera pública propia de cada segmento o reducido grupo de individuos.

Algo similar afirma Sartori, desde la teoría política: "...¿quién forma la opinión que se convierte en pública?. Después de haber seguido los mil arroyos del modelo de cascada, de haber evidenciado que existen emergencias desde abajo y recordado que las opiniones provienen también de las identificaciones de grupo, de múltiples grupos de referencia, la respuesta global no puede ser más que ésta: todos y ninguno. Bien entendido "todos" no son verdaderamente todos: sin embargo son muchos y muchos en lugares y modos distintos. Del mismo modo "ninguno" no es realmente ninguno sino, en el conjunto, ninguno en particular o, si se quiere, alguien que es siempre

distinto. Incluso si resultara posible asignar a todo aquel que expresa una opinión en particular una específica “autoridad” que lo guía, una sola fuente fidedigna, sigue siendo verdad que el conjunto resulta un montón de influencias y contra influencias. He aquí, pues, una opinión pública que puede denominarse auténtica: auténtica porque es autónoma y ciertamente autónoma por lo que es suficiente para fundamentar la democracia como gobierno de opinión” (SARTORI, G., p. 178). Naturalmente, el proceso de creación y variación de la opinión pública es una de las primeras preocupaciones de la teoría política y creo que en ella se repiten analógicamente las teorías de los efectos. Hablan de un proceso social que en modelo gráfico arranca de agentes promotores, utiliza y se refleja en los medios y culmina en una amalgama de decisiones de voto y compra influida por la capacidad de reacción de los decisores finales (un buen estado de la cuestión en la reciente tesis doctoral de LÓPEZ GARCÍA, G., 2004).

Resulta de interés aquí, por su coincidencia con nuestra tesis (Katz, Certeau y Habermas), las propuestas de hace unos años de Vincent Price y las confirmaciones recientes de Dominique Wolton. Sostiene Price que la opinión pública es resultado de un proceso colectivo constituido por dos niveles de debate o dos dinámicas: una dinámica de grupo reducido en la que el individuo hace todo lo posible por huir del vacío (la espiral del silencio de Noelle Neumann) y ajustar su pensamiento personal, en el caso de que exista, al de su esfera propia, que es esfera pública; una segunda dinámica de entorno social mayoritario en el que se produce entre los grupos un desarrollo similar de horror al vacío que en el proceso anterior se producía entre los individuos y así el espacio público que supone cada grupo se acomoda al espacio o esfera pública general consiguiendo una cierta opinión mayoritaria (PRICE, V., 1994). Parece precisa esta descripción posible del proceso mediante la existencia de dos niveles de espacio público, pero no me parece correcto el modelo en cascada que va de las preferencias individuales a las colectivas a través de una discusión racional, porque las opiniones individuales apenas se dan fuera de los juicios colectivos, fuera de sus ambientes, aunque no lleguen a ser legitimadas en un segundo nivel más amplio y porque, para nada se trata de discusiones racionales sino de lo que consideramos como democracia emocional. Por eso creo más exactas las propuestas de Wolton (WOLTON, D., 2004), que diferencia entre la “globalización” real de la economía financiera, la “mundialización” de las tecnologías de la información y comunicaciones y la “universalización” de la cultura; cuando habla de esta “mundialización”

la entiende (y lo podemos aplicar al pie de la letra a la opinión) como un proceso de interacción, intercambio, enfrentamiento y debate entre diferentes “identidades culturales”, en modo que la opinión mayoritaria y consensuada es una democrática torre de Babel.

Observada desde los medios esta realidad puede tener alguna otra perspectiva. La primera es que nos encontramos con diferentes niveles de espacio público tal como en el siguiente apartado (referido a los “espacios públicos”) intentaremos presentar. La segunda perspectiva ya más aceptada es que, siguiendo la tradición establecida por Saussure de que la función crea el órgano, los medios son el terreno en el que las opiniones se hacen y deshacen, puesto que son la vía por la que llega a las gentes, en sus diversas esferas, la información, las interpretaciones y las propuestas. Es doctrina común entre los politólogos y un poco menos en la mercadotecnia que la televisión decide en el mercado de votos, que las estrellas de la televisión pueden suplantar a los políticos o decidir al menos su peso en el mercado de audiencias y que los medios y la encuestas van regulando la formulación de deseos, expectativas, propuestas y decisiones de las gentes (VARIOS, 1998). La tercera perspectiva es la de la función de los agentes en el sistema. En teoría de la comunicación se habla, referido a las fuentes, de información generada o provocada y de información no generada, pura u ocasional distinguiendo entre las informaciones que llegan a un medio procedentes de agentes interesados y las que llegan porque tienen en sí mismas fuerza suficiente para ocupar la atención de los lectores u oyentes (catástrofes, novedades de interés, grandes acontecimientos): aunque no es fácil determinar en porcentajes la procedencia suele darse por sentado que una mayoría, hasta el 80%, de las informaciones que llegan a un medio provienen de fuentes interesadas, de agentes que buscan presencia pública y que tienen interés en ofrecer a los seguidores del medio hechos, datos, ideas y versiones de la realidad desde un interés propio. Es responsabilidad de los medios, en un difícil equilibrio entre interés y mantenimiento de su audiencia, interés de su mercado de anunciantes e interés de los apoyos externos de todo tipo, determinar el tipo de noticia a elegir y la interpretación que debe darse a la misma, pero lo que es indudable es que los medios son el territorio en que los diversos actores públicos juegan la partida de la conquista de la opinión, de la presencia pública, de la ocupación de espacio público. Como ese juego, en alguna medida, se aproxima al de una torre de Babel, ese juego es el poder, el poder de la torre o el poder diluido porque en la partida los espacios van y vienen, son ocupados

temporalmente por unos u otros, aunque, naturalmente, hay a priori jugadores más fuertes y menos fuertes, hay reinas y peones, pero el espacio está abierto a las capacidades de cada cual.

Si en la intelección convencional la opinión pública se manifiesta prioritariamente y por encima de todo a través del sufragio, indirectamente a través de encuestas y sondeos de opinión y subsidiariamente a través de los medios de comunicación (CRESPI, I., 2000), una nueva opinión pública hiperactua y cambia todo el proceso. ¿Cuáles son las características de esta nueva opinión?

1. *Las situaciones no son monolineales porque cualquier objeto de opinión es el punto de cruce de intereses muy diversos.* Imaginemos un agente principal que pone en evidencia hechos o datos o ideas de interés para él. Inmediatamente se va a encontrar con agentes secundarios que alteran su intención primigenia de “propuesta-reacción-decisión-acción” contraponiendo alternativas justificadas y no menos llamativas. Se va a encontrar además el agente principal con intereses del entorno a diferente nivel que también va a participar en la propuesta aportando sus propias posiciones. El resultado evidente es un torneo que gana quien controle mejor las reglas del juego, además de tener materia prima (propuesta) respetable, armas o herramientas (tecnología y procesos) competitivos y conocimiento del terreno de juego (entorno), de los contrincantes, etc., todo un programa funcional e instrumental.
2. *Las situaciones son difícilmente previsibles y suelen surgir por canales indirectos no controlables.* En un mundo de externalización de la producción y subcontratación de todo (productos y servicios empresariales pero también ideas), de procesos de deslocalización, de cambio constante de escenarios y de actores, de aparición de interlocutores distintos a cada momento, el agente principal está obligado a una proactividad casi global, de marca, esperando desde la provocación o el sabotaje a lo ocasional, sin olvidar por supuesto lo previsible y la competencia convencional.
3. *Las situaciones se desencadenan y extienden al instante en espacios y tiempos nuevos:* listas negras en internet, e-correos, weblogs, teléfonos móviles (“pásalo”), fotografía digital, confidenciales en red, mensajes, un mundo en definitiva que se expande (“on movil”) en red (“on line”) y sin cronología (“on time”).

4. *Las situaciones exigen conocer el juego y el terreno de juego*, respuestas ágiles y multidireccionales, capacidad de reacción, sensibilidad, tecnología adecuada y procesos engrasados, experiencia y fuerza en comunicar, contactar, resultados. Se exige ante todo consciencia de que nuestra sociedad se alimenta, en los medios, de todo tipo de ofertas, reales y virtuales, verdaderas y falsas, posibles y utópicas, dignas y deleznable, etc., pero que existe la posibilidad de situar la propia oferta, de formar “una bolsa de resistencia”, “cuando dos o más personas se ponen de acuerdo y se unen... para resistir contra un nuevo orden económico mundial que no puede ser más inhumano” (BERGER, J., 2004).

III LOS ESPACIOS DE PODER/OPINIÓN EN EL PODER DILUIDO

Las sociedades avanzadas se caracterizan en los últimos años por un proceso multidimensional de diferenciación social que sigue el principio de la diferenciación de funciones: han ido apareciendo en la sociedad bloques o subsistemas individuales especializados que garantizan funciones sociales cada vez más determinadas, o dicho con otras palabras, los viejos y grandes sectores sociales determinantes (familia, religión, profesiones...) se han ido haciendo muy complejas dando lugar a muy diferentes tipos de familia, muy diferentes formas de profesionalidad dentro de la misma profesión, etc., logrando un incremento importante de la diferenciación entre personas, sistemas y sociedad (LUHMANN, N. (ed.), 1987; LUHMANN, N., 1997). No existe en la actualidad ninguna organización que pueda por sí misma determinar las grandes decisiones, nadie puede por ejemplo determinar en exclusiva el valor del dinero como nadie puede fijar en exclusiva las normas del derecho porque la política como la economía se han transformado en realidades sociales tan complejas que no pueden organizarse en un único y determinado conjunto: el número y tipo de organizaciones ha aumentado de tal manera que no puede reducirse su función a un único sistema ni siquiera localmente, nadie puede detentar el control total de los códigos que regulan una función social de importancia (CASSESE, S., 2002). Por supuesto esto no significa que todas las organizaciones tengan el mismo peso y que las decisiones de la Reserva Federal en USA o del Banco Central europeo, por ejemplo, no

tengan mayor influencia en las variaciones del precio del dinero que las ideas de un equipo universitario de economistas o que las decisiones de una agencia de valores, como es evidente que la burocracia estatal tienen mayor peso que asociaciones privadas aunque se dediquen al mismo espacio temático.

Esta situación hace que las diferentes organizaciones, dentro y fuera de su territorio funcional, hacen lo posible para significarse y ser tenidas en cuenta, es decir, están obligadas a estar permanentemente reconquistando su propio espacio público, moviéndose dentro de la libertad y de la capacidad de opción que estas sociedades avanzadas permiten. Deben afrontar interna y externamente la elevadísima complejidad, un mix de inclusión o tendencias centrípetas y de exclusión o tendencias centrífugas, una capacidad de alternar la gestión inflacionista de las tendencias más liberales con la deflacionista de las tendencias más fundamentalistas.

Y es aquí donde tiene lugar el salto cuántico a una etapa posterior de organización y acción social, justo en el momento en que los medios de comunicación se proponen y son aceptados como el territorio en el que todo ese complejo juego cruzado de intereses personales, grupales, movimientos, sistemas, sociedad se desarrolla. Ante una situación cualquiera, sea ocasional o provocada, nunca habrá una reacción de modelo monolineal, ni siquiera jerárquico, respondiendo a la estructura de peso social (según el cual los organismos más poderosos pueden establecer respuesta para todos) sino que la reacción será siempre diferente y se desarrollará según la habilidad o las “armas” o hasta la suerte de cada uno de los contrincantes en ese juego por definición abierto que tiene lugar de modo dominante en los medios. Son los medios el lugar donde se determina y define todo, desde las propias reglas de juego a la presencia cuantitativa y cualitativa de cada uno de los contrincantes, o al espacio público ocupado por cada uno de ellos y sus resultados en votos o en cuota de comercio.

Las relaciones entre medios y espacio público o esfera pública son teóricamente tan antiguos como la tesis doctoral de Habermas sobre la arqueología del principio de publicidad en las sociedades burguesas. Es conocido como el propio Habermas más tarde acepta una esfera social más abierta y menos constreñida, aunque la considere la quintaesencia de las condiciones de la comunicación y el concepto central de una teoría normativa de la democracia. Bernard Miège desarrolló hace algunos

años un modelo de relación entre esfera pública y medios de comunicación (MIÈGE, B., 1995, pp. 49-62), estableciendo cuatro niveles históricamente formados. El primero de estos espacios públicos (EP) se establece en torno a la *prensa de opinión* desde mediados del XVIII, sobre una actividad que unificaba la política y el periodismo y que daba lugar a duras y violentas situaciones difíciles de ver en nuestros días: se trataba de una prensa de ideas dirigida a burgueses ilustrados que busca el fomento público de la razón, el intercambio de argumentos, la formación de opiniones públicas capaces de servir de árbitros entre intereses divergentes y que, finalmente, se tradujeron en representación política. Es un espacio público intermediario entre el estado con tendencia autoritaria y la vida privada, formado en torno al debate y que afecta sólo a una burguesía económica y culturalmente notable. El segundo de estos Espacios Públicos se implanta a finales del XIX en torno a la *prensa de masas*, en una nueva sociedad urbana, obrera, que ha creado la escuela pública obligatoria y transformado los controles culturales dominantes y propios de una sociedad rural católica en formas culturales nuevas propias de un ámbito suburbial y urbano no burgués. En ella la línea política se expresa de modo menos polémico que en la fase anterior porque los objetivos de este tipo de prensa están enfocados a la búsqueda del beneficio y por tanto se organiza según fórmulas industriales en las que las redacciones dependen de los editores, la publicidad se distingue con toda claridad de lo redaccional, el periodismo de la literatura y de la política. En contrapartida y dentro de ese mismo enfoque industrial las prácticas políticas se orientan hacia el uso de la manipulación y la propaganda, en el que los lectores-ciudadanos se mantienen alejados del aparato político-informativo. El tercero de esos Espacios Públicos se construye en torno a los *medios audiovisuales de masas* a mediados del XX. La radio y la televisión están ligadas a la publicidad comercial y a las técnicas de marketing, se orientan predominantemente al entretenimiento, programan el tiempo de millones de espectadores en torno a ficciones, rompen los códigos tradicionales de conducta regidos por la discreción, el respeto por uno mismo, son incompatibles (Habermas) con la confrontación pública de opiniones y son una máquina de administrar cultura de masas. Se trata de un Espacio Público que tiene poco que ver con el primigenio, fundado entonces sobre el argumento y la razón discursiva, pero no debe confundirse con la propaganda ni los métodos de influencia masiva empleados por los regímenes autoritarios. El cuarto y más reciente de esos Espacios Públicos, datado en los últimos años 70 según el autor, emerge con la *comunicación generalizada o las relaciones públicas*

generalizadas: todo tipo de organismos e instituciones, incluidos los estados, se han dotado de funciones y herramientas de comunicación, de técnicas de gestión social y de estrategias de relaciones externas cada vez más sofisticadas. Más aún que los medios audiovisuales, esta comunicación generalizada busca y pone el acento sobre temas consensuales, busca la adhesión de mayorías, tienden a establecer relaciones personales (de marketing individualizado) con los individuos más que con grupos o audiencias, se insertan en las relaciones sociales y en las estructuras culturales y políticas existentes y buscan la ocupación de un espacio público lo más amplio posible.

En opinión de Miège, estos cuatro estadios, históricamente formados, pueden considerarse como las líneas de referencia del espacio público en las sociedades democráticas, aunque su organización depende mucho de cada país y territorio y su predominio depende de cada momento histórico.

El modelo no puede, sin embargo, ser estático y su evolución depende, siempre según Miège, de otros cuatro factores. El primero de ellos es el excesivo peso que en el Espacio Público se da a las técnicas de comunicación política por parte de politólogos, periodistas y políticos, hasta el punto de que son estas técnicas las que amplían o reducen en su opinión la presencia ciudadana en la vida pública. El segundo de esos factores está en la penetración de la vida privada (esfera privada) por el espacio público como resultado de la comunicación generalizada, de la vulgarización de la información y de la reducción al mínimo común denominador de los contenidos de los medios, no solo en programas de entretenimiento sino también en los informativos: la tendencia a la individualización en las prácticas sociales y culturales va inevitablemente ligada a la inserción del individuo en las normas de su pertenencia a lo social. El tercero de estos factores, planteado por Miège como hipótesis en 1995, está en la acción de las empresas y las corporaciones aplicando técnicas de comunicación para la creación de un espacio público propio, que en una primera instancia tiene que ver con la motivación en el trabajo y la modernización de las corporaciones y en un segundo nivel es capaz de elaborar una nueva categoría de ciudadanos en los que no es lo fundamental la esfera política ni sindical siquiera un propio territorio, sino un espacio ligado a la actividad profesional. El cuarto de estos factores está en la permanente confusión conceptual entre información y comunicación, que suelen diferenciarse atribuyendo a la primero un alto y puro valor social y credibilidad y

a la segunda objetivos no confesos de manipulación, cuando de hecho nunca se han dado una sin otra (información sin comunicación y viceversa) y las diferencias entre ellas son más bien de carácter técnico, de soportes desde los cuales se incide en los contenidos y en las estrategias.

Creo que Miège tiene razón en los cuatro estadios que se han históricamente desarrollado y a partir de los cuales se organiza el conjunto de las prácticas comunicacionales y el espacio público y creo que tiene razón al presentar ese Espacio Público como algo abierto, con “líneas de huida” y factores intrínsecos de cambio. Considero que es una visión teórica defendible. En la práctica, sin embargo, “las clases medias en este país (Reino Unido) se dividen según la lectura de los diarios: existen la clase *Times* y la clase *Daily Telegraph*, que generalmente están compuestas de conservadores; después están los demás, los lectores del *Guardian*, del *Independent*: en buena medida no son intelectuales, pero contienen también una visión de los medios y soportan su economía, su creatividad y sus finanzas. Y detrás de ellos está también el descontento de los viejos cuadros y trabajadores que siempre han apoyado al partido laborista y ahora no lo apoyan. Por primera vez el punto de vista electoral es menos importante que el punto de vista moral...” (J. Hobsbawm en una entrevista de G. Bosetti para *La Repubblica* –21 de julio 2004, p. 37– respondiendo a la pregunta “quién ha abandonado a Tony Blair”). El resumen de Hobsbawm da pie a la definición de un espacio público concreto. Se trata de un espacio formado a partir del individuo porque ha descubierto que el propio interés no puede llevarse a cabo sin el concurso de otros y ha caído en la cuenta de que el bien común real y tangible es algo controvertido porque el interés propio tampoco está muy claro ni es definible a priori y desde luego nunca puede determinarse unilateralmente. Saben muy bien las gentes que la maximización del propio interés está sometido a incertidumbres incontrolables, resultado de la complejidad del entorno, del largo alcance y de que hay muchos actores implicados. La persona no es un sujeto que sepa exactamente lo que quiere y que luche estratégicamente contra otros para conseguirlo, ni el interés personal económico o político se formulan con independencia contra el interés de otro sino todo ello y sólo a través de la discusión y cooperación con otros. La función de claridad estratégica, lógica, de definición de los territorios de confrontación corresponde sólo a los agentes profesionales, aunque con frecuencia ni siquiera ellos sean capaces y muchos problemas se deben más a incapacidad de encontrar el acuerdo, a la ignorancia de la situación y a su complejidad que a la mala voluntad.

Así, sobre el proceso histórico de consolidación de sucesivos espacios públicos colectivos y la culminación de los mismos en un último estadio de percepción individual, llegamos a determinar la existencia de varios espacios públicos en el entorno del individuo, como esferas superpuestas construidas simultáneamente sobre la psicología colectiva y la evolución histórica. Peter Sloterdijk hace una interpretación de la historia a partir de esta idea de los espacios (SLOTERDIJK, 2004). En éste y en un libro anterior (*Esferas I*) nos lleva el autor desde las microesferas (“burbujas”), espacio íntimo cuyo prototipo es el útero materno a las macroesferas (“globos”), grandes espacios donde se prolonga y ejerce la humana necesidad de protección y cobijo. Sloterdijk encuentra en la evolución histórica, si he logrado entender correctamente, cinco esferas que terminan acogiendo y protegiendo al individuo. La primera es la “casa absoluta”, impermeabilizada y ajena al entorno y cuyo prototipo es el Arca de Noé; la segunda es la “ciudad” como arca que ha aterrizado y que el autor ve muy bien reflejadas en las grandes ciudades mesopotámicas, quienes con el perímetro amurallado y sus torres mayestáticas producen una estética síntesis de autocobijo y exhibición frente al contrario enemigo; la tercera, la más llamativa, es la esfera geométrica y perfecta, elaborada por la cosmología clásica y consolidada por el cristianismo, y se trata del cosmos, del globo, donde el hombre era el centro y Dios el arquitecto y todo estaba fabricado y pensado para la protección y eternización del ser humano, protegido en consecuencia por todo el gran entorno visible; la cuarta esfera es la reducción del ámbito representativo desde el orbe celeste al globo terráqueo, obra de Copérnico y del pensamiento renacentista y luterano que suponen la ruptura con la justificación teocéntrica y papista de la existencia individual y el reconocimiento del ser humano como entidad individual; la quinta esfera es resultado de la ruptura de la idea esférica del todo unitario anterior, obra de la especulación teológica, de la imposibilidad de conciliar el geocentrismo con el teocentrismo: cuando el concepto de Dios supera una simple visión de centro geométrico y es visionado como una esfera infinita “cuyo centro está en todas partes y su circunferencia en ninguna”, se materializa la muerte de la esfera global, el final de su capacidad inmunizadora y la idealización de la periferia, antesala según el autor de la globalización.

Existen por tanto varios espacios públicos en torno a un individuo o, si se quiere mayor precisión terminológica, un espacio público constituido por diferentes esferas superpuestas. La primera de estas esferas es la prematriarcal, la de la esfera del “cerebro de la serpiente”, la de los sentimientos e instintos casi primarios que tradicionalmente

sólo podían expresarse a través de comportamientos masivos y hoy dominan una buena parte de la jornada de las generaciones más jóvenes: es la esfera visceral, del “chateo” y de la telefonía-mensajería móvil, un territorio con grandes márgenes de libertad, de falta de fórmulas y reglas, de espontaneidad en la que funciona la expresión primigenia, intuitiva, emocional sin casi restricciones, como el precocinado donde se fabrican fórmulas y expresiones en bruto, materia prima que reivindica una agresiva ocupación del espacio público en su conjunto. La segunda probablemente de estas esferas es la maternal y de la “patria-ciudad”, formada por códigos heredados de la familia o de la educación, por principios de referencia, individuales y colectivos, que en muchos individuos adquieren un valor casi religioso o, con mayor precisión, de tótem, que les incapacita para una actitud crítica y humana posterior; es como el código de honor de la familia y es la esfera fundamentalmente política, que recoge en esa palabra las conceptualizaciones más tradicionales (familia, política, religiosa, clase social). Es la esfera dominada por los grandes medios globales y sobre todo nacionales, donde se inserta la clase *Times* que cita Hobsbawn: los individuos se perfilan a sí mismos en un territorio de contrarios, definidos por elementos totémicos, suficientemente indefinidos para ser vistos como propios por mayorías y en los que unos se consideran progresistas, otros liberales, otros pacifistas, otros neoconservadores, en realidad un mercado fidelizado de diarios y programas radiofónicos. La tercera probablemente de estas esferas que componen el espacio público de un individuo tiene que ver con su mundo profesional y sectorial, cartografiado en éste caso por los medios de sector, locales y comerciales (“local”, “trade”, “sector”) y consiste en un territorio más frío y racional lleno de asuntos muy o bastante conocidos que se dominan por proximidad geográfica, por experiencia profesional o por integración sentimental pero en el que existen formatos y modos de operar explícitamente racionalizados y aceptados por los demás como factores de referencia y credibilidad. Conviene resaltar que en este nivel son importantes los sentimientos pero son más importantes los argumentos porque se trata de un territorio donde los intereses y objetivos alcanzables y a corto o medio tienen un peso decisivo en el proceso de toma de decisiones y por tanto de opinión. La cuarta de esas esferas tiene que ver con horas diarias dedicadas por los individuos a ver televisiones generalistas y a empaparse de cultura “bestseller” y materiales “blockbuster”: es efectivamente la torre de Babel que Wolton encuentra en la mundialización como contraposición de “identidades culturales” diferentes, que en su opinión llegan a una consensuada y democrática torre y en mi opinión se trata de impresiones difusas y

muy variables donde los consensos duran apenas lo que tarda en llegar una mayor impresión siguiente. Cuatro esferas superpuestas que conforman el espacio público de un individuo en nuestros días: la del chateo y mensajes, la de los grandes medios político comerciales, la de los medios de sector y la de las grandes televisiones sensacionalistas.

IV UN POCO DE ORDEN EN BABEL

Este largo periodo de diferenciación social de funciones a que nos venimos refiriendo ha sido paralelo a un larguísimo periodo de conquista de niveles sucesivos de libertad y paralelo también a sucesivas fases en la reorganización y justificación del poder político.

Así el clasicismo significó la culminación de un primer gran salto en esa carrera hacia la libertad en la medida en que desarrolló herramientas que permitieron al hombre independizarse de las fuerzas de la naturaleza y del temor a las reglas míticas que la determinaban: el raciocinio (la lógica) como herramienta del pensamiento fue capaz de analizar y entender la naturaleza y por tanto de hacer que pierda su fuerza mitológica, que se desacralice; el dinero permitió la acumulación y el intercambio y rompió por tanto con la dependencia directa de los ciclos agrícolas primarios y de los caprichos de la meteorología; la escritura fijó la referencia y por tanto determinó y organizó las relaciones sociales, rompiendo la dependencia de augures y orates. Igualmente el renacimiento y la reforma supusieron otro salto adelante en niveles de libertad en la medida en que la recuperación de los valores clásicos y el consecuente descubrimiento del laicismo con su capacidad personal de relacionarse con la divinidad acabaron con la teocracia y con la relación piramidal de dependencia respecto a las más asentadas estructuras sociales. Un tercer momento en ese proceso hacia la libertad tuvo lugar en el siglo XVIII con el liberalismo, al establecer principios personales de libertad de expresión, de asociación y de comercio y acabar con el determinismo de los monarcas y sus cortes en la organización de la sociedad. Un cuarto estadio se dio a lo largo del XX con la conquista en occidente de las condiciones que

permiten a un individuo desarrollar esa individual libertad garantizándole la supervivencia física (seguridad pública, salud pública, seguridad social), la formación como persona (educación, cultura) y la participación en las decisiones colectivas (sufragio universal y sistemas políticos parlamentarios).

Esta carrera hacia la libertad individual no es sin embargo gratuita. La libertad conlleva importantes exigencias en responsabilidad individual al igual que la soberanía participada implica conflictos, confrontación de intereses y opiniones y el establecimiento de reglas de juego. Tocqueville, desde el primer momento, intuyó por dónde vendrían las limitaciones y problemas a las libertades y derechos generalizados que la democracia liberal terminaría por establecer. Tuvo claro que era condición humana el que libertad no era sinónimo de bondad y mucho menos de bondad colectiva y que la opinión pública podía ser orientada y organizada a favor de intereses inconfesables y contrarios al bien social. Sus seguidores, Lippmann sobre todo en su "Public Opinion" y a principios del siglo XX cuando el sufragismo llevaba en directo hacia el voto universal, insistieron en la incapacidad del individuo para entender y pensar el bien colectivo, para ver más allá de su propia nariz y de sus cutres intereses de pobre hombre y, peor aún, para dejarse arrastrar hacia el efectismo y la farándula y considerar como asuntos públicos dominantes fenómenos de feria ("el ternero de tres patas" es el ejemplo que Lippmann utiliza). Tocqueville ponía el dedo en la llaga al presentar a los medios como la segunda gran fuerza social, poco por detrás del sistema de partidos: tomados individualmente, afirmaba, no son gran poder, pero colectivamente los medios tienen suficiente fuerza para corromper el sistema de sufragio. Naturalmente Tocqueville no tuvo tiempo de soñar lo que sería la televisión y las imágenes.

En el entorno de poder diluido en que nos encontramos, los medios están en condiciones óptimas para llevar la democracia hacia el funambulismo, para corromper el funcionamiento de la representatividad política y del sufragio arrastrándolo hacia el más nauseabundo de los espectáculos y para falsear en consecuencia todos los grandes valores de libertad conquistados durante siglos. Es casi seguro por ello que esas libertades están en evidente peligro, que en un marco de libertades formales reconocidas (de pensamiento, de opinión, de expresión, de voto, de manifestación) y de derechos individuales y sociales consolidados e irrenunciables (a la seguridad, a la educación, a la salud, al honor incluso), la práctica lleve a lo contrario,

a la tiranía de la opinión manejada, del voto mareado, de la manifestación folclórica, al predominio del libelo sobre el honor, de los instintos humanamente más destructivos sobre la excelencia, de la zafiedad sobre la belleza, del “ternero de tres patas” sobre todo.

Está claro que estamos hablando del problema dominante y sin resolver de las democracias occidentales, la clarificación sobre dónde están los organismos de decisión y poder en la actual democracia, que bajo esa misma confusión se define como “postparlamentaria”, mediática y hasta “postliberal”. Desde la otra cara de la moneda el mismo problema se centra en el derecho de los individuos a saber quién manda y donde está el centro del poder, el derecho a conocer si eligen o no a los poderes reales, el derecho a estar informados con precisión y sin engaños antes de elegir a quienes les representan, el derecho individual a no ser mareados y manejados por agentes de opinión y por medios de comunicación con técnicas y capacidades asombrosas para crear y organizar las decisiones, el consumo, los votos, la vida pública y la vida política. La tentación es irresistible. Imaginemos un agente que tiene por objetivo y oficio la venta de un producto masivo y que cuenta con puntos de venta en cada hogar (la televisión generalista), con soportes de promoción en las calles más concurridas, con equipos engrasados de expertos en estrategias de comunicación y en técnicas de persuasión y venta. Supongamos una situación similar en un responsable de comunicación de una fuerza política o de una campaña electoral que tiene por objetivo y función conseguir el gobierno a corto o medio plazo y goza de similares circunstancias al promotor de consumo. Supongamos una tercera situación analógica en que un agente “vende” libros, discos o videojuegos o películas en nombre de la cultura. Todos ellos siguen en nuestro mundo procesos similares de mercadotecnia basados en el conocimiento de los públicos y targets objetivo, en la adecuación de la oferta a los gustos y expectativas de sus audiencias, en el desarrollo de estrategias interactivas, en los resultados, en la responsabilidad social, etc., técnicas todas que hoy son casi populares. Estos agentes pueden manejar complejos sistemas de persuasión que, aunque no sean mecánicos y reciban reacciones muy diversas del mercado de receptores, cuentan con condiciones, herramientas y factores de enorme poder persuasivo. El momento culminante en el climax de ese hipotético agente tiene lugar cuando consigue que el líder promovido haya logrado una identificación absoluta con sus compradores, seguidores o votantes hasta el punto de hacerlo sentirse por fin el auténtico, el único, el portavoz de una opinión

o de una voluntad de voto o de compra masivamente expresada. El agente se ha consagrado como un “spin doctor” y el líder acaba de ser infectado por el síndrome del “ternero de tres patas” que en comunicación es la “comunicación basura” y en política es la “política basura”, aquella de la que avisaron Tocqueville y Lippmann. La opinión masiva no es la mejor guía para nadie ni el referente de ninguna política ni decisión inteligentes. Significa solamente resultados a muy corto plazo, una visión alicorta de la realidad y jamás responde al interés colectivo duradero. Esto lo sabemos desde hace ciento cincuenta años y lo demostraron Paulov, G. Le Bon, y tantos otros.

A pesar sin embargo de que el conocimiento teórico de esa peligrosa tendencia está consolidado y los periodistas lo estudian en sus escuelas, esa irresistible tentación a que nos referimos no sólo alcanza los programas más populares y zafios del entretenimiento televisivo (los que la gente ya conoce como basura), sino que ha alcanzado a los viejos medios de élite. Aunque hayan gozado durante años de saneadas cuentas de resultados y de influencia social no han sido capaces de resistir la tentación del poder político. En 2002, *Le Monde* fue acusado en un conocidísimo libro escrito por dos exredactores, que naturalmente aportaban pruebas contundentes, de buscar sobre todo los intereses económicos del propio diario, el afianzamiento ideológico de su sector de opinión, la gratificación de sus lectores, aunque para ello no dudase el diario en engañar y en ocultar la verdad. A lo largo del último año han vivido situaciones similares de mentira y engaño diarios del calibre del *New York Times* y del *Washington Post*. El día 17 de septiembre de 2004 el diario *El País* pedía perdón a sus lectores por una campaña de su edición electrónica en que utilizó la tragedia del 11 de septiembre como material promocional. La revista *Times* de la semana del 21 de septiembre del 2004 recoge el escándalo de la cadena *CBS* que basó una exclusiva contra el Presidente G. Bush en documentación falsa o no suficientemente probada, todo ello nada menos que en sus informativos estrella capitaneados por Dan Rather. Aún peor, la misma cadena negoció con el equipo de campaña de J. Kerry acuerdos de apoyo decidido a los demócratas. El que fuese director de *Le Monde* durante diez años acaba de publicar un libro demoledor y lleno de pesimismo para la vieja prensa de élite: no es un arreglo de cuentas sino un libro lleno de amargura y de tristeza. Asegura que su querido *Le Monde* ha muerto para convertirse, después de la entrada en su accionariado de *Hachette* y de *El País* sobre todo, en un “periodismo de convalidación”, un periodismo de comentario, que no busca ni

la información ni los hechos sino ofrece paquetes cerrados y estables de ideas previsibles, “vende” mercancía ideologizada y sometida a intereses comerciales y políticos (PLENEL, E., 2005). El análisis que hace del prestigioso diario francés se puede extender a todos los grandes diarios de calidad del mundo occidental y explica, por encima de cualquier otro motivo, la continuada pérdida de lectores e influencia de los mismos.

Nos encontramos por tanto con tres situaciones bastante consolidadas en la última década. Por una parte, agentes de consumo y agentes políticos, conocidos en el argot profesional como “spin” o “spin doctors”, que utilizan sofisticadas técnicas de comunicación basura para ocupar espacio público, marear y manejar a consumidores y votantes sin que sus actuaciones tengan límites estéticos ni morales. Paralelamente, líderes de opinión y líderes políticos, afectados del síndrome del “ternero de tres patas”, que tienen como guía de sus actitudes y decisiones la opinión más populista y masiva como si la opinión fuese en sí misma un soberano infalible, importándoles sólo el éxito inmediato y sin tener en cuenta las repercusiones de todo tipo que sus decisiones puedan tener a medio y largo plazo, o sea, en lo que entendemos como “bien común”. En tercer lugar, medios de información y comunicación que bajo la presión de sus audiencias y de sus cuentas de resultados e incapaces de resistir el vértigo del poder son capaces de engañar, o, más sofisticadamente, de utilizar técnicas “spin” de mareo y manejo de la opinión a favor de sus particulares objetivos.

En el otro plato de la balanza, tenemos a individuos de una sociedad avanzada, que han logrado derechos irrenunciables en un proceso de siglos, que han conseguido organizar su seguridad, garantizar su educación, su sanidad, resolver las imposibilidades de la infancia y de la vejez, que cuentan con todo un elenco de libertades conseguidas, pero que se encuentran al mismo tiempo con una limitación fundamental. Carecen, en buena medida, de la materia básica que les permita ejercer esas libertades y casi esos derechos. Pueden consumir, votar, elegir sus ideas, determinar sus preferencias pero no es muy seguro que gocen de las herramientas básicas para hacerlo con libertad. Hablamos naturalmente de una información objetiva, contrastada, fiable.

Las grandes corporaciones y en mi opinión las sociedades civiles también tienen una serie de funciones (hasta no hace mucho se las llamaba herramientas) que son

estratégicas y a las que no se puede renunciar. Una corporación y un estado tienen que tener seguridad, tienen que tener un sistema financiero organizado y fiable, tienen que tener redes de comunicaciones y transporte, tienen que tener gentes educadas y preparadas (recursos humanos) y tiene que tener información y comunicación que permita tener coexionadas y engrasadas a todas las demás. Sucede en nuestras sociedades que mientras la mayoría de esas estratégicas funciones están reguladas y desde hace años están establecidas las normas de juego en los sistemas financieros por ejemplo, la información y comunicación se ha mantenido hasta nuestros días como una función sin regular. Tal vez no había vivido su crack del 29 como sucedió con las finanzas y la bolsa y estemos ahora viviendo el correspondiente crack de la información.

Para que los individuos puedan ser libres necesitan tener a su alcance, poder disponer de información y comunicaciones objetivas, no engañosas, no dominadas por intereses de los agentes que operan en el campo del poder diluido. Estamos por tanto ante una nueva frontera de libertad. Los poderes públicos tienen la obligación de garantizar esa libertad como un derecho individual al mismo nivel que se ha garantizado la seguridad, la educación, la sanidad o la credibilidad del sistema financiero. Estamos ante un sistema informativo y de comunicación sometido a tantas tensiones, empujado por agentes políticos y de consumo, por medios, por tecnologías de enorme capacidad de sugestión, que lo hacen no sólo confuso sino inviable para sus fines sociales. Necesita por tanto ser equilibrado y regulado. Es imprescindible por tanto alcanzar una nueva frontera de libertad, establecer una regulación totalmente nueva del sistema social de información, como se ha hecho con el sanitario, el educativo, o el financiero. El problema no está en resolver la deuda de las televisiones públicas sino que va mucho más allá. Es necesario crear una horma nueva, porque totalmente nuevas son los medios y las estructuras y las tecnologías de la información y comunicación social, radicalmente distintas de las de hace apenas veinte años.

¿Quién está obligado a responder a ese reto? ¿Qué instituciones del estado y del poder tienen que facilitar la libertad individual de información, evitar los abusos y el engaño estructural, determinar un sistema informativo responsable y garante del bien colectivo?. La sociedad civil lo terminará haciendo por necesidad. Pero en una primera instancia se trata de un bonito reto para los Parlamentos, precisamente

porque no es una tarea de partido ni siquiera de gobierno sino es una tarea civil. Como cuando a lo largo del siglo XVIII los Parlamentos establecieron las libertades básicas de nuestra era, la de comercio rompiendo los monopolios de la monarquía absolutista, o la de expresión, regulando la edición editorial y condenando los libelos, y estableciendo limitaciones para aquellos folletos que afectaban el bien colectivo, no dejando por ejemplo utilizar materiales de los tribunales infantiles para historias de portada o no permitiendo la libre circulación a los panfletos del anarquismo. Aquellos parlamentos, los que con Burke definieron a la prensa como “el cuarto poder” y permitieron que los periodistas asistieran a las sesiones parlamentarias, no dudaron en cuidar el bien de las naciones y de sus pueblos, estableciendo con frecuencia normas que no eran del agrado de las masas más agresivas y radicales. Fueron capaces de regular, por ejemplo, la evolución lenta del sufragio, desde limitados censos al sufragio universal, en procesos que, vistos a posterior, resultan llenos de sensatez y buen sentido.

Es una buena proclama. Permítanme continuar las arengas de Milton en el XVII y de Wilkes en el XVIII y siempre en el Parlamento de Londres: hemos conseguido y tenemos afianzadas viejas y añoradas libertades, la de reunión, la de imprenta, la de expresión, la de opinión, la de distribución, la de comercio, la de empresa. Conquistemos ahora la libertad individual y colectiva de información, el derecho a estar informados a la hora de tomar decisiones sobre nuestra opción política y nuestro voto tanto como sobre nuestra opción de consumo y nuestros gastos. No pueden existir sociedades de futuro sin individuos informados con objetividad y limpieza. No puede existir una democracia directa ni un poder diluido mientras exista o pueda existir el engaño organizado y la comunicación basura no esté controlada como nuestros antepasados controlaron el libelo y exigieron el honor. No podemos aspirar a un mundo que mire hacia delante, hacia la justicia y la belleza mientras impongan su pauta y ocupen el espacio social la zafiedad, la basura, el populismo y los afectados por el síndrome del “ternero de tres patas”. En nombre del hombre y en nombre de la libertad.

V LIBROS CITADOS

- ALBERTO PÉREZ, R.: *Estrategias de comunicación*, Ariel, Barcelona, 2003.
- BEAUD, P.: "L'Espace Public en Chantier", en MIRANDA, J.; SILVEIRA, J.: *As Ciências da Comunicação no viragem do século*, Vega, Lisboa, 2002, p. 31 ss.
- BERGER, J.: *El tamaño de una bolsa*, Tarurus, Madrid, 2004.
- BLUNDEL, R.: *Effective organizational communication: perspectives, principles and practices*, Financial Times, Londres, 2004.
- CASSESE, S.: *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma, 2002.
- CASTELLS, M.: *La era de la información*, vol. 2, Alianza, Madrid, 2003.
- CREVELD, M.: *The Rise and Decline of the State*, Cambridge Univ. Press, 1999.
- CRESPI, I.: *El proceso de opinión pública*, Ariel, Barcelona, 2000.
- DAHL, R.: *La democracia*, Taurus, Madrid, 1999.
- FERGUSON, N.: *Dinero y Poder en el mundo moderno 1700-2000*, Taurus, Madrid, 2001.
- FRIEDMANN, T.: *The Lexus and the Olive Tree*, Farrar, Straus & Giroux, 1999.
- LABRANCA, T.: *Neoproletariado*, Cooper/Castelvecchi, Milán, 2002.
- LÓPEZ GARCÍA, G.: *Comunicación electoral y formación de la Opinión Pública*, Universitat de Valencia, 2004.
- LUHMANN, N. (ed): *Moderno postmoderno*, Feltrinelli, Milán, 1987.
- LUHMANN, N.: *Organización y decisión*, Anthropos, Barcelona, 1997.
- MIÈGE, B.: "L'espace public: au-delà de la sphère politique", en *Hermès*, 17-18, 1995.

MINC, A.: *L'Ivresse democratique*, Gallimard, París, 1995.

PLENEL, E.: *Procès*, Ed. Stock, París, 2005.

PRICE, V.: *La opinión pública*, Paidós, Barcelona, 1994.

RITZER, G.: *L'era dell'iperconsumo*, Franco Angeli, Roma, 2003.

ROBINETTE, S.; BRAND, C.: *Marketing emocional*, Gestión 2000, Madrid, 2003.

SANTOS, J. A.: "Cosmópolis: categorías para una nueva política", en Varios, *Novo Ciclo. A política do futuro*, Notícias, Lisboa, 2001.

SARTORI, G.: *Elementos de Teoría Política*, Alianza, Madrid, 1999.

SLOTERDIJK, P.: *Esferas II. Globos*, Siruela, Madrid, 2004.

TIMOTEO, J.: *Gestión del Poder Diluido: la construcción de la sociedad mediática 1989-2004*, Pearson, Madrid, 2005.

VARIOS (eds.): *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1998.

WILLMOTT, M.: *Complicated lives: sophisticated consumers, intricate lifestyles, simple business solutions*, John Wiley & Sons, Nueva York, 2003.

WOLTON, D.: *La otra mundialización*, Gedisa, Barcelona, 2004.

José Tudela Aranda
DOCTOR EN DERECHO. LETRADO DE LAS CORTES DE ARAGÓN

REFLEXIONES SOBRE LA RENOVACIÓN DEL PARLAMENTO

SUMARIO

- 1 PREMISAS NECESARIAS.
- 2 LA DERIVA DEL MODELO PARLAMENTARIO CLÁSICO.
- 3 LA NECESIDAD DEL PARLAMENTO.
- 4 LA RENOVACIÓN DEL PARLAMENTO.
- 5 A MODO DE CONCLUSIÓN.

1 PREMISAS NECESARIAS

El parlamento, dicen los libros y describe la prensa, se ha hecho viejo. El análisis de su funcionamiento, tomando en consideración el conjunto de la dinámica política y la emergencia de un nuevo modelo social, parece ratificar esta afirmación¹. Coincidir en este diagnóstico, por superficial que sea, hace preciso detenerse en el mismo. Asumir el denunciado declive del parlamento obliga a examinar con detenimiento y rigor sus causas, para, de esta forma, poder proceder a dibujar nuevos caminos para la institución representativa por excelencia.

Hoy los argumentos tradicionalmente esgrimidos para denunciar las insuficiencias del parlamento tienen la compañía de un modelo social, político y económico que, desde sus inicios, se rebela contra los moldes conceptuales tradicionales heredados del pasado. Por ello, sin que se haya realizado la renovación necesaria de la institución parlamentaria dentro del modelo político vigente, resulta preciso el pensar en su deber ser en un modelo que promete ser significativamente diferente. Pero antes de proceder a realizar siquiera una breve aproximación a estas circunstancias, parece preciso detenerse en algunas premisas que permitirán entender mejor el discurso realizado en estas páginas.

¹ Expresivo en este sentido se muestra el profesor Manzella (A. MANZELLA: *La evolución de las instituciones parlamentarias*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1989, p. 361).

El parlamento moderno nace de una fe, la de la ilustración. Era la fe en el progreso, en la palabra, en la razón. La fuerza de las ideas que lo sustentaban era tal que su conversión en mito fue devenir natural. Así, el parlamento como encarnación de la democracia se convirtió en una especie de santuario al que no le faltaban oraciones ni sacerdotes. Ni siquiera la magia se echaba de menos en una institución en la que la palabra se transformaba en voluntad general.

La propia fuerza de esas ideas hizo del parlamento una institución poco receptiva al cambio. Sin embargo, y sin paradoja alguna, ha sufrido cambios numerosos y significativos. Sin paradoja, porque, en general, se trata de cambios derivados de agentes y circunstancias externas a la institución. Lo que no ha llegado a suceder es que la transformación derive de una reflexión interna de la propia institución sobre su devenir. El parlamento ha cambiado sustancialmente y, sin embargo, entre sus paredes se sigue trabajando, sirva la exageración, como si nada hubiese sucedido. Ha cambiado el sistema y las reglas de juego de sus principales agentes pero los sujetos parlamentarios siguen vinculados a un estar y a unos procedimientos deudores de un tiempo bien diferente.

Históricamente, la reflexión sobre el parlamento ha incidido en el deber ser, llegando, en muchas ocasiones, a planteamientos fuertemente irreales que han contribuido a su parálisis. Muchos de los estudios realizados están hechos desde el examen de la teoría o de las normas. Este planteamiento resulta hoy, por lo menos, insuficiente. La retórica, los mitos, el ropaje y, porque no decirlo, la ficción, dominan frecuentemente su visión. Es cierto que todo ello, hasta la ficción, forma parte de su ser. Y puede que sea necesario que así sea. Pero cuando se desea esbozar caminos nuevos, plantear interrogantes y diseñar posibles alternativas, se hace preciso desnudar la realidad, enfrentar su presente a un espejo sin distorsión. Y es que no se trata de reformar el parlamento que debería ser sino de reformar el parlamento que es².

2 El profesor de Vega cita como paradigmática de esa irrealidad el pronunciamiento de Trotta: "Repetimos ciertas fórmulas por costumbre y tradición, sin darnos cuenta del engaño en que incurrimos. Hablamos de soberanía del parlamento, y sabemos perfectamente que ésta ya no existe. Hablamos de división de poderes, y sabemos perfectamente que ésta ha desaparecido desde el momento en que los gobiernos se han convertido en comités de acción de las mayorías parlamentarias, y más aún, desde que aquellos y éstas dependen de las secretarías y comisiones ejecutivas de los partidos", para a continuación destacar la necesidad de olvidar la referencia de antiguos modelos ideales para centrarse en los problemas del presente (P. DE VEGA: *La función legitimadora del parlamento en Parlamento y opinión pública*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, 1995, pp. 235 y 238). Por su parte, Maquiavelo aleccionó señalando que quien quiera alterar una república debe considerar el estado en que se encuentra (N. MAQUIAVELO: *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza, 2003, p. 345).

Si importante resulta no dejar mandar a las apariencias, no lo es menos evitar aislar cualquier intento de reflexión del tiempo histórico en que se plantea. La conciencia del cambio, de su necesidad, ha sido una constante para el análisis político. Ello no representa una novedad significativa. Lo que hace singular al tiempo contemporáneo es la velocidad e intensidad del cambio³. Sin apenas ser conscientes de las mutaciones acaecidas, mucho menos, desde luego, de haberlas teorizado, nuevos sucesos acontecen haciendo viejo a lo que ayer era nuevo. Es cierto que la mutabilidad no afecta, o lo hace de forma bien diferente, a principios y valores, pero no lo es menos que los instrumentos, procedimientos e instituciones que han de hacerlos posibles están sometidos a una contingencia hasta ahora desconocida.

Esta circunstancia concilia mal con la vida de las instituciones. Se trata de un factor que agrava su ya de por sí delicado estado de salud. Los aspectos institucionales no han sido objeto de atención preferente de la doctrina. En numerosas ocasiones, la reflexión sobre el ser y deber ser institucional ha sido vista con cierto desdén. La apariencia formal y descriptiva del examen de las mismas las ha alejado del foco de atención de estudiosos y analistas. Las instituciones no serían verdad, serían una mera estructura que sólo hay que desnudar para intentar acercarse a la verdad. Lo que de cierto pueda haber en esa consideración del análisis institucional no debiera desmerecer el valor de las mismas. Las instituciones merecen reflexión, las instituciones son necesarias, entre otras cosas, porque no existe una alternativa suficiente al mundo institucional conocido. Las instituciones siguen siendo el instrumento preciso para la materialización de esos principios y valores a los que se encomienda regir nuestro modelo social. Y hoy es más necesario que nunca reflexionar sobre ellas. Lo es porque no es posible pensar que instituciones diseñadas para tiempos sustancialmente diversos puedan dar cumplida respuesta a nuestras inquietudes. Necesitan cambios y hay que atreverse a introducir reformas⁴.

Entre todas las instituciones, es difícil negar una posición singular al parlamento. El parlamento ocupa una posición central en el mapa institucional que hace facti-

³ Así, S. RODOTÁ: *La démocratie électronique*, Editions Apogée, 1999, p. 44.

⁴ Vid R. RORTY: *Pragmatismo y política*, Paídos, 1998, pp. 64-65. En realidad, los cambios institucionales en los últimos cien años han sido poco relevantes. Casi puede decirse que desde el desarrollo de la representación proporcional a mediados del Siglo XIX han sido muy escasas las aportaciones en este ámbito (Sobre este extremo, A. PRZEWORSKI, S. C. STOKES, B. MANIN: *Elections and representation*, en A. PRZEWORSKI, S. C. STOKES, B. MANIN, eds.: *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, 1999, p. 51). Asimismo, R. MAÍZ: *Ni forum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia en El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, 1996, pp. 83-85.

ble articular políticamente el orden de valores de la sociedad occidental. El parlamento condensa organizativa y simbólicamente esos valores. Por ello, debe entenderse como presupuesto de toda reflexión sobre el parlamento contemporáneo entender que su comprensión y, por ende, la formulación de las líneas estructurales de su reforma derivan necesariamente de la discusión vigente sobre la democracia y su adaptación a un nuevo modelo social.

Desde esta perspectiva, la lectura de los más diversos escritos sobre el presente de la democracia forzosamente llama la atención del estudioso. Y lo hace porque, de forma prácticamente general, el parlamento esta ausente. Nadie repara en esta institución cuando se plantean los problemas de la democracia del presente ni, por supuesto, cuando se exponen posibles soluciones a los defectos detectados. Puede decirse, sin exageración, que el parlamento es una institución invisible en la discusión contemporánea sobre la democracia. Lejos están aquellos años del periodo de entreguerras en los que la diatriba antidemocrática tuvo como eje la crítica a la institución parlamentaria. Hoy no parece molestar pero tampoco parece importar. Ni a los protagonistas de la vida política, ni a los ciudadanos ni a los teóricos.

Ello es especialmente significativo. Como se indicaba, el parlamento se encuentra indisolublemente vinculado a los principios que sustentan la organización política democrática. Por ello, es lugar común entender el parlamento como necesario. Pero, más allá de convenciones y de inercias históricas, el parlamento es necesario, y no sólo como tributo a la retórica de los principios o porque no exista una alternativa convincente. Es necesario como garantía de la representación y de la adaptación de la democracia a un nuevo modelo de organización de las relaciones sociales.

No se trata de una afirmación soportada en la retórica. El pluralismo que le es innato; la idea de equilibrios internos entre las distintas fuerzas políticas que es premisa de su funcionamiento y su inmediatez con los ciudadanos, permiten convertirlo en un nuevo espacio republicano en el que la necesaria primacía de la representación se complementa con otros canales participativos que han de contribuir a una actualización permanente de la legitimación derivada de las urnas.

Pero para que el parlamento cumpla estas funciones y lo haga con la necesaria credibilidad es preciso que acomode su estructura y funcionamiento a los cambios que

conceptos como soberanía, voluntad general, representación, participación o gobernabilidad, están sufriendo en los últimos años. Precisamente, son las transformaciones sufridas por estos conceptos las que debieran devolver protagonismo al parlamento. Es el parlamento la institución a la que mirar para procurar conciliar esos cambios con las exigencias derivadas de la concepción occidental de la política. Las ideas de libertad, control del poder, representación, igualdad, justicia, son ideas irrenunciables y que, sin embargo, resultan necesariamente afectadas por los cambios mencionados. Entre todas las instituciones del actual orden político, el parlamento es la que ofrece mayores posibilidades para afrontar los retos descritos.

Estas páginas tratan de profundizar en este análisis. Pero antes de examinar cuáles pueden los presupuestos fundamentales del proceso de cambio parlamentario, bueno será detenerse en las circunstancias que han provocado la situación actual del parlamento y en constatar si se mantiene su vigencia y necesidad en el marco del nuevo modelo de relaciones sociales y políticas.

2 LA DERIVA DEL MODELO PARLAMENTARIO CLÁSICO

En las distintas encuestas realizadas en nuestro País, los consultados parecen percibir con claridad la dignidad de la institución parlamentaria e, incluso, llegan a considerarla importante para la democracia. Sin embargo, preguntados por su interés por lo que realiza, responden manifestando escaso interés. Las razones son varias pero una sobresale: el parlamento posee escaso poder⁵. Quizá ello explique la aludida invisibilidad del parlamento. Hoy es una institución secundaria de un sistema político fuertemente polarizado en torno al ejecutivo y mediatizado por los medios de comunicación social. Sólo en contadas ocasiones, especialmente cuando la mayoría del gobierno en el parlamento es precaria, el parlamento es foco de interés ciudadano.

⁵ En relación con estas encuestas, E. GUERRERO SALOM: *El Parlamento. Qué es, Cómo es, Qué hace*, Síntesis, 2004, p. 63; J. A. MUÑOZ ARNAU: *25 años de opinión pública sobre la democracia, la Constitución y las Instituciones españolas*, RDP, nº 58-59, 2003-2004, pp. 138-139.

Quizá ello sea el trasfondo de la denominada crisis del parlamento, una crisis, por otra parte, tan antigua que ya es difícil seguir manteniendo esta denominación. Si alguna expresión se ha consolidado en relación con el parlamento, ésta es la que hace referencia a su “crisis”. El parlamento, se repite sin cansancio, es una institución en crisis. No se trata de una afirmación novedosa. Más bien, al contrario. Los orígenes de la misma pueden encontrarse en Lord Bryce quien ya en 1921 hablaba de decadencia del parlamento. Y, si uno apura, puede observarse como de crisis ya se hablaba en las tácticas de Bagehot o como Dickens y Carlyle hablaban despectivamente del parlamento, llegando a calificarlo como “asamblea de pedantes”⁶. En nuestra doctrina, el profesor Pérez Serrano ya dedicaba un epígrafe a la comentada crisis. En la actualidad, puede afirmarse que se trata de un lugar común⁷. No hay estudio que no se refiera a esta circunstancia. La generalización de esta expresión es casi absoluta.

En paralelo, los comentarios cercanos a un juicio catastrofista son abundantes en los estudios sobre el parlamento. Frente a esta idea, lo primero que es necesario hacer notar es que la situación actual esta lejos de ser dramática⁸. En ningún caso la referencia a la crisis puede identificarse con una situación de quiebra, de riesgo para su supervivencia. Ni los analistas más ácidos llegan a propugnar su desaparición. Nada hay en el presente del parlamento que conduzca a un pesimismo radical. Desde esta perspectiva, la crisis como situación extrema, abocada a una ruptura inmediata, no resiste el análisis⁹. El parlamento, puede decirse, vive la misma paradoja, no por casualidad, que la democracia. Por una parte, goza de universal aceptación. Por otra, son numerosas las consideraciones críticas que se realizan

6 En Stuart Mill ya puede leerse: “Paréceme a juzgar por ciertos indicios y sobre todo después de los recientes debates sobre la reforma del parlamento que liberales y conservadores han perdido su fe en las doctrinas políticas que profesan aunque ni unos ni otros dan un paso para encontrar algo mejor” (J. STUART MILL: *Del gobierno representativo*, Tecnos, 1985, p. 3).

7 Así, N. PÉREZ SERRANO: *Tratado de derecho político*, Civitas, 1976, p. 750. Ya Gumersindo de Azcárate había reflejado los problemas del parlamento (G. DE AZCÁRATE: *El régimen parlamentario en la práctica*, Sobrinos de la sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1931). Desde luego, las afirmaciones más rotundas pueden encontrarse en la obra de C. Schmitt, fiel reflejo de su época (C. SCHMITT: *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, 1990, pp. 20-25). Esta constancia ha llevado a la doctrina a hablar de crisis estructural (F. RUBIO LLORENTE: *Las Cortes Generales. Introducción al Título III*, ob. cit., p. 25; J. J. SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA: *El régimen parlamentario y sus enemigos. Reflexiones sobre el caso español*, REP, nº 93, 1996). “Algo huele a rancio en el reino de la política... las tediosas sesiones parlamentarias” (F. VALLESPÍN: *El futuro de la política*, Taurus, 2003, p. 9). “Hay que destruir los parlamentos que están atestados como juntas de accionistas” (Sorel citado por H. ARENDT: *Crisis de la República*, Taurus, 1999, p. 170). Expresión del desconcierto que en la mayor parte de los estudiosos origina el Parlamento, es la opinión de Chrestia quien indica que treinta y cinco años después de aprobarse la Constitución francesa, los interrogantes sobre el Parlamento se multiplican (P. CHRESTIA: *La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée*, Revue française de Droit constitutionnel, 30, 1997, p. 293).

8 Por otra parte, tal y como indica el profesor Sotelo, cuando se alude a la crisis del parlamento se hace como si se tratase de un fenómeno aislado y no pudiese predicarse lo mismo de otras instituciones como la Iglesia, la judicatura o la familia (I. SOTELO: *El concepto sociológico de crisis*, Revista Sistema, nº 40, 1981, p. 25).

9 Sobre este particular, A. MANZELLA: *El parlamento en el siglo XXI*, en *El Parlamento del siglo XXI*, ob. cit., p. 31.

del mismo, poniendo de manifiesto numerosas deficiencias e ineficiencias. En cualquier caso, no parece exagerado indicar que el parlamento ha perdido el lugar y la función que tuvo asignada en los orígenes del parlamentarismo moderno. Junto a ello, el cambio social y político mencionado hacen que no sea aventurado afirmar que si no se procede a su renovación, los riesgos para la institución dejarán el papel de los analistas para trascender al nervio de su legitimidad.

El hecho de que en la actualidad nadie lo cuestione radicalmente se encuentra estrechamente vinculado a su valor ideológico, a su condición de símbolo. Si esa misma condición fue motivo determinante de la ofensiva que sufrió en época de debilidad de la democracia, es la fortaleza ideológica de ésta la que hoy se erige en primer garante de la institución. El parlamento está resguardado de más graves embates en tanto que se vincula inexcusablemente con el sistema democrático¹⁰.

Hay quienes, incluso, a la luz de la cara positiva de la paradoja, señalan que el parlamento se encuentra viviendo una edad dorada. Se dice que, frente a la sensación de que nos alejamos irremisiblemente del modelo ideal, siempre irrealizado, la historia enseña que nunca como en la actualidad se han acumulado un número tan decisivo de elementos que facilitan una vida parlamentaria auténtica y que nunca como hasta ahora han sido tan numerosos y sofisticados los medios puestos a su alcance. Incluso, se dice, los parlamentos tienen hoy una influencia incomparablemente mayor que en cualquier otro momento de la historia. Y se alegan estudios comparados para confirmar esta apreciación¹¹.

Pero esta visión tampoco es realista. Si el presente del parlamento es tan dulce como se describe ¿Cuál es el problema? ¿Por qué es lugar común la alusión a la crisis? ¿Por qué existe una sensación generalizada de que se trata de una institución anacrónica, fuera de tiempo y espacio? Entonces ¿Si ni una ni otra visión son aceptables ¿Qué sucede? Para responder quizá sea necesario comenzar por el diagnóstico. Con Ortega puede decirse que no sabemos lo que pasa y que eso es precisamente lo que pasa.

¹⁰ Así, puede verse J. R. MONTERO GIBERT: *Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales*, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, 1990, pp 103-104.

¹¹ En este sentido, G. W. COPELAN y S. C. PATERSON: *Parliaments in the modern world: changing institutions*, University of Michigan Press, 1994; J. ASENSI SABATER: *El futuro de las funciones del Parlamento*, en *El Parlamento del siglo XXI*, AELPA-Tecnos, 2002, pp. 48-49. Por su parte, M. R. Ripollés sintetiza de manera expresiva problemas y virtudes del Parlamento actual, M. R. RIPOLLÉS SERRANO: *Las Cortes Generales, tradición y modernidad, de las funciones tradicionales a la legitimación del sistema político*, *Corts*, nº 15, 2004, pp. 241-245.

Por ello, es imprescindible describir, aproximarse a lo que sucede, a lo que es realmente el parlamento en la actualidad. Si no es realista ver una institución agonizante tampoco lo es verla libre de mácula. Es indiscutible la inadecuación de muchas de las actuales formas parlamentarias a las necesidades democráticas del Estado y de la sociedad. Así, resulta obligado comenzar a buscar respuestas que contribuyan a paliar unos defectos que pueden acabar dañando los fundamentos del sistema democrático.

Desde esta consideración, dos son las cuestiones que pueden considerarse como más expresivas del deterioro del funcionamiento del parlamento y de su posición en el entramado institucional. Por una parte, el progresivo deterioro de las funciones parlamentarias. Por otra, la crisis de la representación en sí misma considerada.

Desde la primera, se ha llegado a afirmar que el parlamento ha sufrido una verdadera expropiación de sus funciones¹². Sin necesidad de aventurarse en afirmaciones radicales, sí es notorio que la función legislativa se encuentra hoy seriamente dañada, la deliberativa reducida a mínimos cuestionables y la de control, perpleja y vacilante¹³.

Desde la segunda, se cuestiona la representatividad de unas cámaras prisioneras del sistema de partidos y de su correspondiente disciplina, sobre las que no es posible proyectar una relación entre la decisión y la responsabilidad política. En este cuestionamiento de la representatividad de la institución, influye también la escasa consideración que se tiene de los temas que se debaten. En el parlamento, se dice, no se debaten las cuestiones que más interesan a los ciudadanos¹⁴. El parlamento se ocuparía de cuestiones ajenas a la gran mayoría de la población. De nada sirve relacionar las materias debatidas a lo largo de un periodo de sesiones y constatar la escasa fundamentación de esta afirmación. Lo cierto es que la percep-

12 Así, S. LABRIOLA: *La crisis del Parlamento desde la óptica italiana*, en *Parlamento y democracia*, Fundación Pablo Iglesias, 1981, p. 38. Por su parte, Enrique Guerrero llama la atención sobre como los gobiernos han ido adquiriendo funciones que tenía reservado el parlamento (E. GUERRERO SALOM: *El Parlamento. Qué es, Cómo es, Qué hace*, ob. cit., p. 25).

13 Respectivamente, D. LÓPEZ GARRIDO: *Los debates parlamentarios*, en *Parlamento y Derecho*, Parlamento vasco, 1991, p. 385 y X. VANDENDRIESSCHE: *Le parlement entre déclin et modernité*, Pouvoirs nº 99, 2001, p. 59 (Sobre la posición del Parlamento en Francia durante la V República no ahorran adjetivos expresivos: déclin, décadence, affaiblissement, domestication, humiliation).

14 ¹⁴Al respecto, el profesor Torcal analiza diversas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (M. TORCAL: *La confianza en el Parlamento español. Tendencias, causas y consecuencias en Ciudadanía y política*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Fundación Manuel Giménez Abad, 2004, pp. 171-181). Véase también R. MONTERO y F. RODRIGO: *Conocer el Parlamento: una selección de datos de encuesta sobre las Cortes Generales*, RCG, nº 20, 1990. En este punto, es bueno recordar a Ortega cuando advertía que, por encima de la corrección jurídica, los pueblos piden a sus instituciones una imponderable justificación y que si no se la dan, un día u otro, son tronchadas (J. ORTEGA y GASSET: *Vieja y nueva política*, Renacimiento, 1914, p. 39).

ción generalizada es que el parlamento es una urna de cristal de los políticos y para los políticos. En todo caso, hay que hacer notar como esta contradicción entre lo que realmente sucede en la institución y la percepción que de ello se tiene por la ciudadanía, pone de manifiesto uno de los más graves problemas planteados por el funcionamiento actual del parlamento, como es el de su comunicación con la sociedad, las dificultades que encuentra para una adecuada recepción de su trabajo por la ciudadanía¹⁵.

Mencionados los dos hechos a los que más frecuentemente se alude para explicar la decadencia del parlamento, es preciso detenerse en sus causas. La doctrina ha estudiado intensamente las mismas. Se ha aludido a tres tipos, constitucionales, institucionales y estructurales, y se han enunciado otras concretas como la racionalización del parlamento, la progresiva complicación técnica de las decisiones a adoptar, el fortalecimiento del liderazgo en el ejecutivo, la emergencia del neocorporativismo, la urgencia de los asuntos a tratar en contraste con la lentitud del procedimiento parlamentario, la influencia del sistema electoral, la pérdida por la ley de su antigua magia o la defectuosa normativa que regula las cámaras¹⁶. Cualquiera de esas causas tiene importancia sobrada en sí mismo considerada y merecería un análisis pormenorizado.

Para entender esas causas, se impone un repaso histórico, por esquemático que pueda resultar, de su evolución sin el que es difícil tener una cabal comprensión de lo sucedido. Así, hay que mencionar como suceso esencial para el devenir del parlamento la transformación del Estado liberal en Estado de partidos, con la paralela quiebra en el discurso de la homogeneidad de los intereses representados en las cámaras parlamentarias. El Estado de partidos modifica, como se sabe, el funcionamiento parlamentario, al imponer definitivamente un férreo funcionamiento por disciplina de grupos. Para el estudio de la institución parlamentaria, tan im-

15 La importancia de la comunicación del trabajo parlamentario se liga indefectiblemente a la importante misión que tienen las cámaras en relación con el suministro de información política en condiciones de libertad e igualdad (al respecto, J. TUDELA ARANDA: *La función de información parlamentaria* en el vol. Col., "Parlamento y medios de comunicación", Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2005, pp. 53-74).

16 Sobre este punto, S. LUKES: *El debate sobre el declive del Parlamento británico*, en *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, ob. cit., p. 30; G. PECES-BARBA MARTÍNEZ: *El papel del Parlamento en la democracia española*, ob. cit., pp. 15-20; E. W. BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Trotta, 2000, p. 157; L. M. CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?* ob. cit., p. 110. Max Weber denunció como el poder y la autoridad de Bismark dejó un parlamento falto de autoridad y con un bajo nivel intelectual (M. WEBER: *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada*, Alianza, 1991, p. 125).

portante como la consolidación del Estado de partidos es el hecho de ésta no se vio seguida de cambios en los procedimientos parlamentarios¹⁷.

La primera consecuencia fue, como Max Weber tuvo ocasión de señalar, que los discursos que pronunciaba un parlamentario no tenían ya la cualidad de ser una manifestación de su opinión personal ni, menos aún, un intento por hacer cambiar de opinión a los adversarios. No son, señalaba el aludido autor, sino meras declaraciones de partido¹⁸. Desde entonces, la colonización del parlamento por los partidos ha sido argumento constante para explicar su debilidad y filón para sus críticos. La consecuencia es que los partidos son denunciados como el primer obstáculo para proceder a la imprescindible reforma electoral y del parlamento¹⁹.

No es posible negar que algunos de los comportamientos adoptados como habituales por los partidos son verdaderas trabas no ya para una reforma institucional sino, simplemente, para lograr una mayor credibilidad en el funcionamiento del sistema. Los partidos olvidan con demasiada frecuencia la finalidad última de su existencia y distorsionan los fines inherentes a su natural objetivo de alcanzar el ejercicio del poder. La formación de estructuras internas rígidas, impermeables a la crítica y a cualquier otra finalidad que no sea el puro ejercicio del poder y, en consecuencia, el mantenimiento en el mismo, ha deteriorado seriamente la percepción que de la política tienen los ciudadanos²⁰.

- 17 Referencia al significado de esta evolución, G. PECES-BARBA MARTÍNEZ: *Prólogo* a L. M. CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*, Cívitas, 1985, p. 13. Breve síntesis de esa evolución en, E. GUERRERO SALOM: *El Parlamento. Qué es, Cómo es, Qué hace*, ob. cit., pp. 10 y ss. La perspectiva histórica es de gran interés para una comprensión cabal del presente del Parlamento. En relación con los antecedentes estamentales, F. MARTÍNEZ MARINA: *Teoría de las Cortes*, Junta General del Principado de Asturias, 3 vols., 1996; L. GARCÍA DE VALDEAVELLANO: *Curso de historia de las instituciones españolas*, Revista de Occidente, 1968, pp. 463-485; O. HINTZE: *Las condiciones histórico universales de la Constitución representativa en Historia de las formas políticas*, ob. cit., pp. 103-154.
- 18 Así, M. WEBER: *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada*, Alianza, 1986, p. 162. En relación con la dependencia del Parlamento moderno respecto de los partidos políticos, M. GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, Alianza, 1986, pp. 44-46.
- 19 La problemática planteada por los diferentes sistemas electorales es una de las cuestiones que más tinta ha hecho correr en el derecho constitucional contemporáneo. Entre nosotros puede verse, VV.AA: *Parlamento y sistema electoral*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Aranzadi, 1999. Ahora bien, la mayoría de los análisis coinciden en que "la simple reforma electoral no es ninguna garantía de fortalecimiento democrático y parlamentario si no va acompañada de la reforma de los partidos políticos, lo que resulta el tema fundamental para el fortalecimiento institucional de la democracia y los Parlamentos" (J. PRATS i CATALÁ: *Por unos parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social*, Revista Reforma y Democracia, nº 6, Caracas, 1996, p. 8). Por su parte, Juan Pemán, lo expresa de la siguiente forma: "Los partidos se han convertido en el verdadero límite para una reforma institucional" (J. PEMÁN GAVÍN: *El Parlamento italiano ante los proyectos de reforma institucional (Las propuestas de la Comisión Bozzi)*, RCG, nº 6, 1985. Recientemente, el profesor Sotelo se ha pronunciado con claridad al respecto: I. SOTELO: *Sociedad y clase política*, El País, 24 de diciembre, 2004.
- 20 Lo expuesto debe matizarse ya que nunca ha existido un parlamento ideal, modelo que sería el afectado con radicalidad por la irrupción de los partidos políticos. Ahora bien, y en esto se puede compartir el pensamiento de C. Schmit, el que nunca existiese un modelo ideal de parlamento no deja totalmente fuera de sitio la crítica a lo que de violencia en el ser parlamentario tiene el Estado de partidos y, sobre todo, la fuerza de la que dota a un ejecutivo que traslada la decisión y, muchas veces, la discusión a fuera del parlamento (C. SCHMIT: *Sobre el parlamentarismo*, ob. cit., p. 64).

Lógicamente, ello repercute en el funcionamiento del parlamento. La institución se convierte en un instrumento más de esa voluntad de poder y de permanencia en el mismo. Los elegibles no se seleccionan con criterios relacionados con su posible trabajo parlamentario sino según un reparto previo de cuotas de poder en el partido y la institución como tal sólo es vista como un soporte más de ese poder. El resultado no puede ser otro que el que es. El parlamento se encuentra lejos de cumplir los fines que le corresponden y pocos diputados se sienten parlamento. En esta ajenidad a la institución se encuentran buena parte de sus problemas. Los diputados son partido y difícilmente se sienten reconocidos en la institución, al menos en su consideración de agente político independiente. La lógica de partido siempre se impondrá a la lógica institucional. Así, resulta complicado que la institución tome aire y tenga presencia, voz propia en el debate político. Es cierto que desde la premisa de la existencia del estado de partidos y lo que ello significa, resulta complicado lograr pautas de comportamiento diferentes. Pero también lo es que siempre existe espacio para lograr un funcionamiento algo más equilibrado. Para ello, la profundización en la representatividad de la cámara desde el trabajo individual de los diputados se plantea como una de las vías más interesantes para desarrollar.

Esa ausencia de espíritu institucional es aludida en relación con otro de los problemas significativos del actuar funcionar del parlamento. Así, se subraya como la traslación del sistema de partidos a la institución parlamentaria provoca la sustitución de la tradicional dialéctica gobierno/parlamento por la que enfrenta a la mayoría parlamentaria con la minoría parlamentaria. Desde esta circunstancia, por ejemplo, el control, vanguardia de la actividad parlamentaria en nuestros días, pierde gran parte de su significación y roza el convertirse en una función vacía. Este hecho, aceptado comúnmente y denunciado en múltiples ocasiones, que tiene innumerables consecuencias sobre la vida parlamentaria, no ha sido, sin embargo objeto de reflexión por parte de la propia institución. De hecho, muchos de los cambios que se propugnan en relación con el parlamento y que resultan necesarios para que éste recupere su credibilidad estarán vinculados a adoptar como punto de partida la dialéctica citada.

Una de las posibles líneas de trabajo sobre el parlamento arranca, pues, de observar el origen de su debilidad en no haber sabido dar forma al desplazamiento acaecido en el poder político. Esa carencia ha conllevado su incapacidad para asumir con plenitud sus funciones de representación, legitimación y publicidad de la vida política. El cam-

bio sólo será posible si los principales agentes parlamentarios, grupos y diputados, así como partidos, entienden la singularidad y necesidad de la institución.

Desde el análisis histórico, junto a la consolidación del Estado de partidos, el desarrollo del modelo de Estado social aparece como uno de los factores de necesaria consideración a la hora de examinar la presente situación del parlamento. De forma expresiva cabe decir que la citada forma estatal ha contribuido al debilitamiento de la legitimidad democrática al sustituirla por una legitimidad material que se encarna en el ejecutivo²¹.

Los cambios introducidos en el funcionamiento del parlamento como consecuencia de la consolidación del Estado social se relacionan con dos cuestiones esenciales para comprender su debilidad contemporánea en relación con el poder ejecutivo. Por un lado, el desarrollo arrollador del parlamentarismo racionalizado, desde el cual todo el funcionamiento de las cámaras se dispone con vocación de protección del ejecutivo en demérito del propio protagonismo parlamentario. Un modelo íntimamente ligado con el predicamento alcanzado en el Estado contemporáneo por el valor eficacia y por la estabilidad del gobierno en beneficio del sistema democrático. La necesidad de servir al nuevo criterio rector del proceder público, de no entorpecer la labor del ejecutivo, sirvió para la introducción en el funcionamiento parlamentario de numerosas cautelas que, en última instancia, han reducido sustancialmente su protagonismo y servido a la mencionada devaluación de sus funciones. Si bien la necesidad de conciliar el modelo parlamentario con la eficacia del poder ejecutivo explica en buena parte la racionalización del trabajo parlamentario, es preciso recordar que en su origen la misma se encontraba vinculada con la necesidad de dotar a los gobiernos de una estabilidad que impidiese las continuas crisis gubernamentales que llegaron a afectar al nervio del sistema democrático²².

Por otro lado, es preciso referirse a una circunstancia que si bien es de orden menor, ha tenido notables consecuencias en la práctica. Si con el desarrollo del Esta-

21 "Se alude a muchas causas, pero lo esencial es la fortaleza de los gobiernos" (E. GUERRERO SALOM: *El Parlamento. Qué es, Cómo es, Qué hace*, ob. cit., pp. 235-236). La legitimidad se establece hoy a través del voto y el destinatario del voto no es ni siquiera el partido sino su líder (K. FRIEDRICH: *El Hombre y el Gobierno*, Tecnos, 1968, p. 259). En relación con la legitimidad material y el parlamento, L. M. CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?* ob. cit., p. 27).

22 Sobre las razones que explican la hegemonía del ejecutivo, E. GUERRERO SALOM: *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*, Tecnos, 2000, pp. 36-56.

do social los medios al servicio del gobierno y de la administración no han hecho sino incrementarse exponencialmente, durante mucho tiempo los medios materiales y personales de las instituciones parlamentarias han permanecido inalterados originando una insuficiencia progresiva. Aunque el crecimiento de medios del poder ejecutivo se correspondía con un notable aumento de sus funciones y, por ende, y en lógico paralelismo, del trabajo parlamentario que debía controlar las mismas, los medios del parlamento apenas crecían y desde luego en proporción muy inferior a la magnitud de la tarea que tenía asignada. Sólo en fechas recientes se ha comenzado a reparar en una circunstancia que ha condicionado de manera notable la cantidad y cualidad de la actividad parlamentaria.

Junto a todo ello, hoy es preciso vincular la debilidad de la institución al deterioro general sufrido por la relación del ciudadano con la política²³. Como si la crisis de la política no existiese o como si, en su caso, no le afectase, no ha habido respuesta alguna desde el propio parlamento. Esta circunstancia llama la atención sobre otro de los problemas más acuciantes del parlamento. Se trata de su falta de autonomía institucional. No se trata de los elementos formales, incluso de fondo que caracterizan la autonomía parlamentaria. Se trata de la autonomía frente a otros agentes políticos para definir la posición institucional, para interrogarse por su futuro y para aventurar respuestas que puedan vestirlo con otras perspectivas²⁴.

Todo lo dicho ha llevado a la doctrina a hablar, incluso, de un paradigma post-democrático del parlamento que ignoraría las reglas y funciones que la Constitución le asigna²⁵. Lo que parece fuera de toda duda es su pérdida de protagonismo, de relevancia, en suma, su invisibilidad. Es cierto que han aumentado sus

23 Esta consideración se encuentra presente en la introducción al informe de la Comisión Bozzi (J. PEMÁN GAVÍN: *El Parlamento italiano ante los proyectos de reforma institucional (Las propuestas de la Comisión Bozzi)*, ob. cit., p. 131). También, en sentido parecido, P. OÑATE RUBALCABA: *Parlamento y ciudadanía en España: ¿25 años de desencuentros?*, Corts, nº 13, 2002, p. 97.

24 Sobre el significado de la autonomía del Parlamento, K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, 1983, pp. 242-255 y 255-259. El propio Loewenstein observa como el postulado teórico de la autonomía se diluye por la dependencia del Gobierno que impone el sistema de partidos (p. 259).

25 Así, Asensi Sabater señala como caracteres de ese modelo: *a)* lectura del funcionamiento del parlamento a partir de lo que se entiende como la realidad de la democracia parlamentaria, de cómo funciona ésta y no de cómo debiera funcionar; *b)* primacía de una idea de densidad de Constitución en detrimento de la capacidad política del parlamento; *c)* la obsesión no disimulada por hacer del parlamento un ámbito de consenso; *d)* inspiración en el funcionamiento parlamentario de los Estados Unidos, sobre todo en relación con la desconfianza hacia el parlamento y los partidos (J. ASENSI SABATER: *La reanimación del Parlamento: exigencia de un parlamentarismo consecuente*, ob. cit., pp. 34-35).

medios, que continua siendo símbolo y condición necesaria de la democracia, pero ha sido tal el crecimiento de otras instituciones que un análisis ponderado de la realidad política sólo puede acabar en la citada conclusión²⁶.

3 LA NECESIDAD DEL PARLAMENTO

El presupuesto de la renovación del parlamento no puede ser otro que la convicción de que se trata de una institución necesaria. Y en este punto es necesario insistir en que el devenir de la institución es inseparable del presente de la democracia. No puede extrañar que el parlamento sufra del mismo desconcierto que sacude los cimientos tradicionales del funcionar democrático. Es más, puede decirse que su debilidad no es sino un síntoma, y no de los menores, de la crisis de la democracia. No es concebible una democracia fuerte sin un parlamento fuerte²⁷. Afirmar que existe política fuera de los parlamentos y fortalecer los parlamentos son afirmaciones no sólo compatibles sino complementarias.

Porque existe esa política es necesario un parlamento fuerte que garantice la posición de liderazgo político desde la representatividad. Porque existe política fuera de las cámaras, éstas deben iniciar con urgencia un proceso de comunicación con el exterior²⁸. La democracia en la era de las nuevas tecnologías y de los movimientos sociales, sigue pasando por el parlamento. Hoy más que nunca es preciso reivindicar la vigencia de la institución parlamentaria y, con ella, de la

26 La pérdida objetiva de protagonismo del parlamento debe entenderse como referencia a las situaciones de normalidad del sistema como son las derivadas de mayorías estables. Lógicamente, en situaciones de inestabilidad política o anormales para el sistema como pudo ser la cohabitación en Francia, el parlamento recobra protagonismo (sobre esta última experiencia, D. S. BELL: *Parliamentary Democracy in France*, *Parlamentares Ofbairo*, vol. 57, nº 3, 2005, p. 538).

27 No se escapa que esta afirmación podría ser puesta en cuestión. Bastaría para ello hacer un repaso a las más significativas democracias occidentales y subrayar como Estados con un sistema democrático aparentemente fuerte muestran un funcionar parlamentario débil. Ello es cierto. Pero no lo es menos que esa presunta fortaleza de su presente democrático se asienta en gran medida en su tradición parlamentaria. Si se mira con ojos de presente, se podrá comprobar como muchos de los problemas más graves que en la actualidad se imputan a su funcionamiento democrático se encuentran ligados, de una u otra manera, a la Institución parlamentaria.

28 Institucionalizar la política fuera del parlamento y mejorar la representación en el parlamento esta en la base de significativos esfuerzos teóricos como los realizados por autores como: W. KYMLICKA, J. COHEN y J. ROGERS: *Secondary Associations and Democratic Governance*, en E. O. WRIGHT: *Associations and Democracy*, 1995).

democracia representativa²⁹. Las noticias que diariamente nos hablan de la operatividad de formas de actuar no ligadas a instrumentos representativos no dejan de suscitar una profunda alarma.

No es posible la democracia sin parlamento. Tal era la tesis de Carl Schmit y, desde luego, su finalidad no era preservar la democracia ni resolver sus problemas. La democracia, al menos tal y como se ha entendido hasta la fecha, no es posible sin una institución que cumpla las funciones esenciales que le son asignadas al parlamento³⁰.

En el sistema democrático representativo siempre deberá existir un órgano que legitime el poder político, que sirva a la integración y a la publicitación del actuar público, que garantice y represente el pluralismo político, que escenifique el control del poder. Puede recibir un nombre u otro, añadir o restar una función determinada, pero la esencia de lo que hoy representa el parlamento es irrenunciable para la democracia. En el sistema parlamentario de gobierno, el parlamento como órgano de la representación del pueblo sigue siendo un eslabón necesario en la cadena democrática de la legitimación³¹.

Lo que sí cabe pensar es un parlamento al menos parcialmente diferente al que hoy conocemos. Como se ha dicho, la razón de ser a la que históricamente ha respondido, se mantiene. Es necesario que siga expresando la voluntad general, que siga controlando al poder o que sirva de instancia primaria para la representatividad y legitimación del poder. Pero para cometer esas funciones con eficacia nece-

29 Hay que rechazar, pues, la opinión que algunos deudores del nuevo paraíso tecnológico, en el sentido de que el desarrollo tecnológico acabará con el Parlamento (S. RODOTÀ: *La démocratie électronique*, ob. cit., pp. 40-41).

30 Así, C. SCHMITT: *Sobre el parlamentarismo*, ob. cit., p. 40. No se trata de una opinión extravagante. De hecho, se encuentra relativamente difundida alrededor de análisis sobre la actualidad (entre otros, R. DAHRENDORF: *Después de la democracia*, ob. cit., p. 86). La vinculación entre parlamento y democracia esta en los mismos orígenes de la democracia contemporánea (H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*, ob. cit., p. 48 —Kelsen considera que más allá de su relación con la democracia, no es posible desterrar al Parlamento de la organización del Estado moderno y aduce como prueba concluyente que hasta los regímenes autoritarios han necesitado invocar la autoridad de alguna asamblea—, ob. cit., pp. 56-58). “Sin parlamento es posible tener Estado de derecho, Estado social pero democracia en modo alguno” (F. RUBIO LLORENTE: *Las Cortes Generales. Introducción al Título III*, ob. cit., p. 24). En el mismo sentido, M. WEBER: *Parlamento y Gobierno en un Alemania reorganizada*, ob. cit., p. 211. “No hay fórmulas alternativas a la parlamentaria si se quieren sistemas fundados en principios democráticos” (S. GINER: *Carisma y razón*, Alianza, 2003, p. 138).

31 No es superfluo reivindicar la importancia de un buen funcionamiento de las instituciones para la consecución de los fines social y políticamente deseados. Sobre ello, R. DAHRENDORF: *Ley y orden*, Cívitas, 1994, pp. 157 y 158. Y en relación con esta afirmación, no esta de más recordar que las instituciones no son sólo norma (H. TRIEPEL: *Derecho público y política*, Cívitas, 1986, pp. 51-52); E. W. BÖCKENFÖRDE: *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Ceun., p. 58.

sitará, como se indicó, cambiar, y no de forma menor, su proceder. Deberá reflexionar sobre la ley y su expresión; deberá diseñar nuevos instrumentos de control y, sobre todo, nuevas pautas de trabajo entre mayoría y minoría; deberá fortalecer su representatividad buscando una relación constante con la ciudadanía hasta ahora desconocida; deberá hacer un trabajo diario para fortalecer su legitimación desde la información, transparencia y comunicación. Junto a ello, deberá pensar qué otras demandas de la nueva sociedad pueden encontrar en él, el foro adecuado.

Entre las causas que hacen necesario al parlamento merece una reflexión singular la que lo vincula con la pluralidad política innata a cualquier comunidad. La construcción política tiene como presupuesto inexcusable la idea de pluralidad³². El parlamento no es sólo la forma de organizar políticamente esa pluralidad, sino que es también una declaración de fe en la misma. Y hay que advertir que en el futuro inmediato la importancia y significación de esta vinculación va a aumentar. Dos tendencias opuestas sostienen la anterior afirmación. Por un lado, el crecimiento de la ideología de la identidad con la consiguiente fragmentación social. Por otro, el reforzamiento de las instancias nucleares del poder, especialmente del poder ejecutivo. Frente a estas dos tendencias, el parlamento emerge como la única institución que puede garantizar un equilibrio adecuado. El parlamento como unidad de decisión desde la consideración de la pluralidad resulta imprescindible. Solo él puede unir eficazmente la pluralidad y la unidad.

De cómo garantice la dialéctica democrática, la pluralidad en los procedimientos de conformación de la decisión política, la transparencia en la vida política o el control eficaz del ejercicio del poder, dependerá en buena medida el devenir de la democracia. En estas tareas, los parlamentos tienen una responsabilidad primaria. Por ello, la responsabilidad sobre el futuro de la democracia es, asimismo, responsabilidad de las instituciones representativas.

Desde la idea de pluralismo y de la necesidad de una institución que cumpla su esencia, el parlamento ha de seguir siendo o, si se prefiere, ha de recuperar su condición de foro político fundamental, de lugar en el que por definición la deci-

32 Al respecto, H. ARENDT: *¿Qué es la política?*, Paidós, 1997, pp. 45 y 47. Sobre la pluralidad y el orden político, K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pp. 422-455.

sión política se adopta por mayoría y la minoría se ofrece como alternativa de gobierno utilizando los instrumentos y garantías que para tal fin se ponen a su disposición. El parlamento ha de ser el principal escenario político para los ciudadanos. Es el lugar por excelencia del debate, publicidad, participación y control de la política. Por los políticos. Pero hoy también debe y puede ejercer esa función para los ciudadanos. Y es que en la incorporación de los ciudadanos al espacio parlamentario esta buena parte del futuro de la institución. Desde esta posición, el parlamento debería ejercer sin dudas el papel de guía y referencia en la vida política y la cuota de decisión que el sistema le atribuye.

Desde otra perspectiva, algunas circunstancias del tiempo presente ya mencionadas como la velocidad del discurrir histórico y la correspondiente fuerza del valor eficacia, circunstancias que objetivamente dificultan la tarea de adaptación y renovación del parlamento, lo hacen, paradójicamente, imprescindible. El parlamento ha de responder con reglas de funcionamiento adaptadas a las demandas sociales y a las circunstancias tecnológicas del entorno. Pero esa respuesta tendrá como principal misión servir de contrapunto a la velocidad citada y llamar la atención sobre valores esenciales que pueden quedar sepultados por necesidades más brillantes pero no por ello menos coyunturales. El parlamento habrá de ser una cuña de sosiego y reflexión en ese tiempo bullicioso.

Precisamente, esa llamada al sosiego que cabe realizar en el examen del futuro del parlamento, resulta de sumo interés para aludir a una de las funciones que cabe predicar como más necesarias del próximo trabajo parlamentario. Se trata de su contribución a la reelaboración de aquellos conceptos esenciales de la teoría política y de las ciencias sociales que se citaban al principio de estas páginas como expresión del momento de cambio en el que hay que inscribir este análisis. El parlamento debe ser la primera instancia política en analizar esos conceptos y sus transformaciones buscando las respuestas necesarias. Es el órgano idóneo para ello. La pluralidad de su composición y su flexibilidad para adoptar los procedimientos necesarios así lo determinan. En el parlamento de Finlandia funciona desde hace algunos años la Comisión del Futuro. Esta Comisión está encargada de preparar a Finlandia para las transformaciones sociales y económicas que han de acontecer. Se trata de una Comisión que realiza análisis político desde la marginación consciente del conflicto político. Pienso que éste es un quehacer irrenuncia-

ble para el nuevo parlamento. Debe ser vanguardia de la reflexión política sobre determinados conceptos y sucesos. Para hacerlo, tiene que disponer de todos los medios necesarios, lo que sin duda puede provocar también cambios en las estructuras organizativas tradicionales de los mismos.

Se siguen necesitando, pues, instituciones representativas. Se sigue requiriendo de las instituciones, de la representación política, de procedimientos para la construcción del consenso y para la articulación de políticas eficaces. No resulta preciso acercarse a las puertas del horror para coincidir en ello³³. Es cierto que en la actualidad las instituciones se han alejado de las necesidades de los ciudadanos y, en ocasiones, del discurso democrático. Quizá también lo sea que se requiere de una intensificación de los instrumentos de la democracia participativa. Pero la reconstrucción del sistema político pasará por las propias instituciones y habrá de tener en éstas unos de sus agentes más activos.

Si el objetivo es fortalecer el funcionamiento democrático, la solución no está en prescindir de la institución parlamentaria. Al revés, como se señaló, seguramente, una de las cuestiones que hoy hacen más débil a la democracia es la fragilidad de su funcionamiento. Cabe pensar que, precisamente, el fortalecimiento de la democracia tiene en su renovación una de sus principales bazas. En la actualidad, el parlamento puede ofrecer, con la ayuda de los nuevos instrumentos tecnológicos, importantes posibilidades al desarrollo de una nueva cultura política. La tarea de su reforma debe abordarse desde esta convicción. El parlamento no es separable de la democracia. A la hora de proceder a su estudio debe tomarse en consideración su inserción en el sistema y sus deberes para con el mismo. Su reforma no es un fin en sí mismo. Sólo se cumplirán los objetivos si realmente se contribuye a fortalecer la totalidad de la organización política.

³³ "La alternativa a la Cámara de los Comunes son los campos de concentración" (H. LASKI: Reflections on the Constitution, Manchester, 1951, p. 16).

4 LA RENOVACIÓN DEL PARLAMENTO

Afirmar que el parlamento es necesario no es suficiente. Resulta preciso dar un paso más y examinar algunos de los presupuestos que deberían presidir su reforma. Su necesidad está vinculada a su capacidad para dar respuesta a las viejas preguntas desde nuevas circunstancias. Ello obliga a detenerse en algunas consideraciones que han de ser determinantes para la construcción de su futuro.

En la búsqueda del nuevo parlamento no ha de perseguirse un modelo que, como se dijo, nunca ha existido. Ahora bien, sí es conveniente dibujar un referente e intentar conducirlo hacia el mismo. Fijando un ideal para el parlamento, se hará para la política. La tensión debe ayudar a representar el necesario desafío, la construcción de instituciones y la formación de individuos que persigan el interés público y critiquen las instituciones desde ese objetivo. Simultáneamente, deberá reivindicarse la fuerza de una voz que no sólo ha decaído en su utilización sino en su necesario e imprescindible prestigio. En todo caso, debe advertirse que la situación actual no es susceptible de prolongarse durante mucho tiempo. La oportunidad comienza a ser sustituida por la necesidad, los males del presente son objetivamente mayores que los riesgos de iniciar el cambio. El inicio de una etapa de transformación institucional supone la necesidad de abandonar viejas seguridades, de asumir riesgos y, lógicamente, de ponderar con sensatez cada uno de los pasos que se vayan a dar³⁴. El mínimo realismo indica que hay que cambiar para que, al menos, todo siga igual.

El parlamento debe reivindicar su condición de principal escenario del debate político. Debe reivindicar su prioridad para aquellas funciones que le acompañaron en su nacimiento, la representación del cuerpo social y el control del poder ejecutivo. Pero para hacerlo es preciso, como hubo ocasión de subrayar, que el debate sobre sus funciones y su funcionalidad se plantee ab novo. Es obligado reflexionar sobre el parlamento. Pero hay que hacerlo sin prejuicios. No estableciendo premisas previas. Afrontando el reto con valentía y conscientes de que el entorno es radicalmente diferente a aquél en el que surgió.

³⁴ Al respecto, A. J. PORRAS NADALES y P. DE VEGA GARCÍA: *Introducción. El debate sobre la crisis de la representación política* en *El debate sobre la crisis de la representación política*, ob. cit., pp. 12-13.

Hablar de parlamento, como hablar de democracia, es hablar de una cultura determinada. El parlamento debe beber en las fuentes clásicas de la misma, en los valores que la han conformado y en los principios que ha desarrollado en su proceso de adaptación a los distintos tiempos históricos. Pero no puede ser mero receptor. Le corresponde adoptar una posición activa en relación con las necesarias transformaciones que ha de sufrir el mencionado Estado constitucional. Ésta debe ser una de las funciones más significativas de las que en los próximos años pueda asumir la institución.

Para ello, conceptos como representación, pluralismo, voluntad general, control, exigirían del ejercicio que propugnaba Wittgenstein, es decir, acuerdo sobre el lenguaje usado y, sobre todo, sobre la forma de usarlo. Junto a ello, el parlamento debe trabajar su imagen para trasladar al inconsciente colectivo un nuevo imaginario político a su alrededor³⁵.

Desde la reflexión sobre la dimensión cultural del ser parlamentario, puede entenderse mejor como la posición del parlamento en el universo del Estado constitucional trasciende la de un mero órgano de su funcionamiento, por muy importantes que sean las funciones que puedan atribuírsele. El parlamento es símbolo, mito, ropaje, escenificación de la democracia y de sus valores. Por ello, es fundamental que en su nuevo diseño asuma con especial fuerza el reto de desarrollar el universo simbólico democrático, utilizando las palabras de Herman Heller. De alguna manera, el parlamento debe ser imagen nítida de la nueva etapa que parece abrirse para la política democrática. Ésta es una posición a la que no puede renunciar. No es algo novedoso. Es, simplemente, continuar con la tradición que siempre lo ha identificado con la esencia del sistema democrático.

Todo lo señalado vincula al parlamento con un concepto amplio de lo público. Y si lo público ha sido, como siempre se ha dicho, un concepto valorativo, republicano, hoy lo es aún más. Un espacio que, desde los valores esenciales de la dignidad humana, debe adecuarse a las nuevas circunstancias sociales y políticas. En cualquier caso, la definición de lo público se realizará por su estrecha relación con la democracia.

35 Sobre la consideración de los prejuicios en relación con la política, F. VALLESPIN: *El futuro de la política*, ob. cit., pp. 97 y 98; CH. MOUFFE: *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, 1999, p. 195. Es desde esta perspectiva desde la que hay que considerar la importancia que para la política en general, pero también para el estudio de sus instituciones, tiene la escuela filosófica comenzada por L. Wittgenstein.

Hoy, más que nunca, es necesario vincular el parlamento a ese espacio. Allí habrá de reinventarse. El parlamento recibe lo público, lo traduce y lo proyecta en la democracia. Su vinculación con lo público habrá de ser una de las reflexiones que sirva de guía a la elaboración de la nueva idea parlamentaria. Para reivindicar lo público y su función en relación con la nueva distribución del poder. Para asegurar que esa nueva definición del espacio público no signifique una disminución de su presencia y, con ella, del control. Hoy más que nunca es preciso resaltar la relación entre el parlamento y lo público. Su debilidad, la confusión en zonas intermedias perdidas para la publicidad y su control, la propia dilución de la idea de soberanía, obligan a pensar las instituciones en función de su necesidad. Reivindicar el parlamento debe ser sinónimo de reivindicación de un espacio público transparente, controlado y protagonista de aquello que se determina como propio del interés general.

Por otra parte, hay que continuar reivindicando la relación del parlamento con la libertad³⁶. Desde una doble posición. Desde una perspectiva ideológica, con una posición activa en pro del reforzamiento constante del Estado de derecho y de los instrumentos que lo articulan, con mención muy singular para los derechos fundamentales y el fortalecimiento de la ley. En relación con los derechos, hay que reivindicar una posición activa de la institución parlamentaria en el necesario proceso tanto de adaptación y renovación de los derechos como de reconocimiento de nuevos derechos. En relación con la ley, será necesario abordar la necesaria renovación del concepto buscando su adecuación a las nuevas exigencias sociales y políticas.

Desde una perspectiva funcional, mediante un ejercicio eficaz de la función de control del poder ejecutivo. Se trata de un recordatorio obligado. La cultura del Estado de derecho debe formar parte inescindible de la cultura parlamentaria y de la de sus sujetos. Es tarea necesaria la de reflexionar sobre el modo de fortalecer las estructuras propias de la legalidad y vigencia de los derechos fundamentales. Como lo es, la de acotar la creciente huida del control parlamentario, otorgando al parlamento una posición indiscutida en relación con el control de todo aquello

³⁶ Liberalismo, republicanism y democracia convergen en el Estado de derecho y en sus manifestaciones institucionales. La renovación del Parlamento debe servir a eliminar espacios de confrontación y fortalecer la simbiosis entre las tres miradas políticas.

que afecte al interés público. En este punto, será preciso mirar al parlamento más allá de las fronteras nacionales y hacerlo en relación con esa globalización que diluye el control y la tradicional referencia poder/territorio.

La relación con los ciudadanos debería convertirse en guía del cambio del modelo parlamentario. La referencia de la institución no pueden seguir siendo sólo de manera exclusiva y excluyente diputados y grupos parlamentarios. Los ciudadanos, la sociedad civil, no deben limitar su relación con el parlamento al momento de la elección de sus representantes. El parlamento ha de acometer las transformaciones necesarias para tener como sujetos de su quehacer cotidiano a los ciudadanos que se interesen por la participación política. El parlamento no es cosa de políticos sólo para políticos. Es el lugar donde el ciudadano debe poder encontrarse con la política e intervenir en ella de acuerdo con los cauces previamente establecidos³⁷. Es en este marco en el que hay que situar acciones como las acometidas por el Congreso de los Diputados para en el marco de su plan de renovación tecnológica dotar a los diputados de una página web propia que les permita desarrollar una comunicación directa con los ciudadanos. Las páginas de diputados y grupos parlamentarios trascienden ser un nuevo instrumento tecnológico puesto a su disposición. Lo trascienden porque ofrecen la posibilidad de desarrollo de una nueva cultura política basada en un incremento sustancial de la participación ciudadana en el parlamento y lo trascienden porque necesariamente implica una forma diferente de trabajar de los diputados, hasta el extremo de que las pautas actuales pueden ser consideradas, sin exageración, como inservibles, con las consecuencias que esto puede tener en el funcionamiento interno de los partidos. Tanto el proceso de selección de los elegibles como el funcionamiento interno del parlamento se verá seriamente afectado por el desarrollo de estos nuevos espacios de comunicación y trabajo parlamentario. En todo caso, se trata de un proceso que, además de positivo, resulta inevitable.

Vinculados a ese proceso, emergerían nuevos derechos políticos que tendrían al parlamento como destinatario y que habrán de ser esenciales para preservar las

³⁷ No hay nada novedoso en el planteamiento realizado. Ya Kelsen comenzaba su capítulo sobre la reforma del parlamentarismo en "Esencia y valor de la democracia", señalando que la misma podría intentarse en el sentido de intensificar sus elementos democráticos y continuaba de esta manera: "Aun cuando no sea posible, por razones de técnica social, dejar que el pueblo forme directamente y en todos sus grados el orden estatal, es factible concederle en las funciones legislativas mayor participación de la que se le otorga en el sistema parlamentario, en el que queda reducido al acto electoral" (H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*, Labor, 1934, p. 64).

libertades tradicionales. El derecho al parlamento sería consigna de una nueva manera de relacionar el poder con los ciudadanos, en el marco de una democracia fortalecida.

Mantener la equivalencia entre parlamento y democracia debe ser en última instancia la guía principal de la actuación parlamentaria. Hacer del parlamento lugar privilegiado para la decisión de la mayoría, sí, pero también escenario donde la minoría puede construir las armas que un día la hagan mayoría. Hacer del parlamento una institución que de cauce a las exigencias de participación y relación política de una sociedad nueva, distinta de aquella la que tradicionalmente ha servido de referencia a la Institución. El reto del parlamento moderno es mantener la vigencia de estas ideas adaptándose a las necesidades y posibilidades de una sociedad que muda con extraordinaria rapidez. Si llega a desarrollar con detenimiento estos principios, el tejido democrático se fortalecerá notablemente. La sociedad ganará en textura democrática y la política no se percibirá sólo como un encuentro periódico, abstracto y a menudo lejano, tal y como sucede con excesiva frecuencia.

5 A MODO DE CONCLUSIÓN

La democracia necesita de una institución como la parlamentaria para el mantenimiento de los valores que configuran a una sociedad como libre, equitativa y democrática. La política y la democracia contemporánea necesitan del vigor de esa institución, de forma que pueda responder a exigencias antiguas y nuevas cada vez más extendidas entre la ciudadanía. La democracia, también requiere de una institución que sea bandera de una rectificación, bandera de una nueva forma de entender la política y, sobre todo, de entender la relación entre el ciudadano y el poder. El parlamento debe satisfacer esa necesidad. El nuevo parlamento ha de representar la ruptura de un esquema consolidado de patrimonialización de la política por partidos, sindicatos y otros agentes. Al menos, debe ser dique frente a ese fenómeno. Parlamento como control, como foro, como escaparate, como plurali-

dad. Y, desde allí, como director de la política. Un parlamento posible y necesariamente viable desde su ser actual³⁸.

Desde estas consideraciones, se entiende la apuesta por un concepto ideológico de parlamento, es decir por un concepto que siempre debiera imponerse a su caracterización como órgano del sistema político, sin que ello suponga en ningún caso minusvalorar la importancia que esta faceta posee por sí misma. Más en el momento de proceder a la renovación, a la transformación del parlamento, a su adecuación a una nueva realidad social, es necesario la primacía de fórmulas concretas que demuestren que se ha captado la dirección del universo político y los principios que la inspiran. Apostar por esa renovación es apostar por la democracia representativa y por su compatibilidad con el desarrollo de modelos participativos. Por todo ello, y frente a las tesis que propugnan su anacronía, cabe señalar que existe en el nuevo escenario social y político espacio para la vieja institución. Y no cualquier espacio sino un lugar preferente.

La institución así concebida serviría a una concepción de la política que, valga la redundancia, recupera para la política un protagonismo en ocasiones perdido. Una concepción a la que no es ajeno el juicio político ciudadano cuya emisión si bien no es obligatoria sí encuentra cauces para hacerse oír. Una concepción que cultiva la idea de responsabilidad y, desde ella, la de la necesaria motivación de las decisiones políticas. Se trata, pues, de reorientar el poder, al menos la manifestación del poder más cercana al ciudadano, para extraer de él libertad cívica y voluntad general.

Una última reflexión se impone. Nada de lo expuesto será posible si los sujetos parlamentarios no se toman en serio el parlamento. Son razonables las dudas que suscita el que los partidos acojan con entusiasmo propuestas de reforma del parlamento. No cabe esperar que sean éstos quienes asuman el impulso necesario para la renovación del parlamento. Sin embargo, serán protagonistas necesarios de la misma. Los partidos tendrán que acabar asumiendo como propio el proceso de cambio. Deben convencerse no ya de la diversa posición que en buena lid el

³⁸ Así, puede asumirse sin problemas las palabras del profesor Pizzorusso: "Ha existido una progresiva evolución de la concepción originaria del parlamentarismo, pero no debe hacer pensar que el núcleo inicial de aquélla haya perdido consiguientemente su fuerza; antes al contrario, nunca como hoy en día debe reafirmarse que la democracia parlamentaria constituye la mejor solución que se ha inventado para dar una organización política a la sociedad humana" (A. PIZZORUSSO: *Recientes tendencias del parlamentarismo*, RVAP, nº 39, 1994, p. 113).

tiempo atribuye a cada uno en un sistema democrático sino de la necesidad de asumir el mando de un proceso que, en caso contrario, va a gobernarse desde la calle y por agentes distintos a los tradicionales.

Junto a ello, los ciudadanos no pueden desentenderse de los avatares de la institución parlamentaria. Los ciudadanos tienen que ser vanguardia de la exigencia de la institución que los representa. La llamada a un derecho al parlamento que comprenda verdaderos derechos subjetivos ha de entenderse como una apelación directa a la conciencia pública. Una llamada que debe tener respuesta en un proceso de renovación con su correspondiente y necesaria materialización jurídica. No cabe desentenderse de las posibilidades que ofrecen las instituciones y menos si éstas son tan ricas en recursos y valores como lo es el parlamento. Ello, y es importante tenerlo claro, exige también al ciudadano. Y exige no sólo una actitud participativa sino también una actitud responsable. Voluntad y responsabilidad serán las mejores armas para hacer viable el siempre difícil camino del cambio.

En la renovación de la democracia, ciudadanía y parlamento debieran ser conceptos indisolublemente unidos bajo la fuerza ideológica de la expresión derecho al parlamento. El parlamento recuperará aliento en la medida en que sepa convertirse en aliado eficaz de la voluntad de autogobierno y de libertad, en la medida en la que sea capaz de volver a prender la mecha de la ilusión democrática en la ciudadanía.

Francisco J. Visiedo Mazón

LETRADO DE LES CORTS VALENCIANES
PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA Y DE LA UNIVERSIDAD CARDENAL HERRERA-CEU

Enrique Soriano Hernández

LETRADO DE LES CORTS VALENCIANES

CRÓNICA PARLAMENTARIA DE LAS CORTES VALENCIANAS. SEPTIEMBRE 2005-AGOSTO 2006

SUMARIO

- I NOTA PREVIA.
- II ACTIVIDAD LEGISLATIVA (SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2005).
- III ACTIVIDAD LEGISLATIVA (ENERO-AGOSTO 2006).
- IV FUNCIÓN DE CONTROL, IMPULSO Y RELACIONES CONSELL-CORTS VALENCIANES (SEPTIEMBRE 2005-AGOSTO 2006).
- V ELECCIÓN DE CARGOS Y RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES.
- VI ÓRGANOS DE LA CÁMARA.
- VII CAMBIOS DE LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA.
- VIII NORMAS INTERPRETATIVAS DEL REGLAMENTO.
- IX OTROS TEMAS DE INTERÉS.
- X ANEXO.

I NOTA PREVIA

La presente Crónica abarca doce meses de actividad parlamentaria, que son los comprendidos entre septiembre y diciembre de 2005 y enero y agosto de 2006.

No nos cabe la menor duda que, pese a la referencia que se hizo en el número anterior de *“Corts. Anuario de Derecho Parlamentario”*, el papel estelar en esta Crónica Parlamentaria viene representado nuevamente por la reforma del Estatuto de Autonomía, iniciado con la creación de una Comisión de Estudio, aprobada el 28 de abril de 2004, y que concluyó con la publicación el 11 de abril de 2006, en el *Boletín Oficial del Estado*, de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Es cierto que, dentro de lo que podríamos llamar producción normativa, el hecho de mayor relevancia política durante el periodo que cubre esta Crónica Parlamentaria, es la reforma del Estatuto de Autonomía. No obstante, en las otras funciones de la Cámara el problema del agua ha vuelto a tener una presencia importante e incluso ha motivado una reunión de la Diputación Permanente el 28 de agosto de 2006; también el conflicto lingüístico y la educación; la violencia de género y la triste tragedia acontecida en el Metro de la ciudad de Valencia el pasado día 3 de julio de 2006, que trajo como consecuencia la creación de una Comisión de Investigación, han ocupado la mayor parte de la labor no legislativa de las Cortes Valencianas durante los doce meses que pretendemos abarcar mediante la presente Crónica Parlamentaria.

Los periodos de sesiones de Corts Valencianes, de acuerdo con lo que disponía el anterior Estatuto de Autonomía y el vigente Reglamento eran dos de cuatro meses, el primero entre los meses de septiembre a diciembre y el segundo entre febrero y junio. Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana los periodos de sesiones siguen siendo dos pero, según el vigente art. 25.3, la duración de los mismos es de un mínimo de ocho meses, lo que entraña cierta contradicción, no insuperable, con el vigente Reglamento de las Cortes Valencianas en el que se reproduce el tenor del anterior Estatuto. Les Corts Valencianes han optado en este periodo por fijarlo de una forma flexible dado que se inició el 15 de febrero y concluyó el 14 de julio. La reforma del Estatuto viene a confirmar la tendencia a que el tradicional sistema de estructurar el trabajo parlamentario en dos periodos ordinarios de sesiones se está superando y los periodos de ausencia de actividad se reducen cuando no desaparecen en la práctica, como ha sucedido por diversas circunstancias en el verano de 2006.

En los siguientes apartados de la Crónica (II y III), atenderemos a la Actividad legislativa entre septiembre de 2005 y septiembre de 2006, para después tratar los hechos más importantes que afectan a las otras funciones de la Cámara; singularmente las referidas al impulso y control político de la acción del Consell.

II ACTIVIDAD LEGISLATIVA (SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2005)

El periodo de sesiones comprendido entre septiembre y diciembre de 2005 es el que analizamos en este primer apartado de la Crónica Parlamentaria, en la medida en que en el número anterior de *“Corts. Anuario de Derecho Parlamentario”*, ya se acometió el estudio de los primeros meses del año 2005 incluyendo el comentario de los cinco textos normativos aprobados durante este periodo. En esta Crónica, referida al periodo de sesiones iniciado en septiembre de 2005, haremos referencia a los once textos normativos aprobados en este corto espacio de tiempo, que se suman a los aprobados en el periodo anterior, lo que nos da una producción normativa de dieciséis leyes durante el año 2005.

También queremos en este apartado, referido a la actividad normativa, resaltar el papel que en ella ocupa la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía que, sin duda, ha tenido como consecuencia la aprobación de un nuevo Estatuto. No hemos querido en esta Crónica Parlamentaria profundizar demasiado en ello por cuanto también, y como decíamos anteriormente, dentro de la Crónica Parlamentaria, en el pasado número de *“Corts. Anuario de Derecho Parlamentario”* —2005—, nos referíamos Javier Guillem Carrau y uno de los autores de este trabajo —Francisco J. Visiedo Mazón— a esta tramitación.

Pensemos que esta reforma del Estatuto ya ha venido siendo tratada en ocasiones anteriores, en números anteriores de *“Corts. Anuario de Derecho Parlamentario”*, en la medida en que fue el 14 de octubre del 2003, cuando los portavoces de los tres Grupos Parlamentarios que integran la Cámara presentaron la propuesta de creación de una Comisión no permanente Especial de Estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del Autogobierno que fue aprobada, en el Pleno de las Cortes Valencianas el 28 de abril de 2004, por 82 votos a favor y ningún voto en contra.

La Comisión Especial de Estudio celebraba su Sesión Constitutiva del 31 de mayo del 2004 y escasamente un mes después, el 29 de junio, se aprobaba el Plan de Trabajo presentado por los Diputados y Diputadas integrantes de la Ponencia, que había quedado constituida en el seno de la propia Comisión. La Ponencia final-

mente, y por consenso, alcanzó un Informe que se publicaba en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* el día 11 de abril de 2005 que posteriormente era aprobado por unanimidad en la Comisión de Estudio que había sido creada, como habíamos señalado anteriormente prácticamente un año antes. El Dictamen de esta Comisión se sometía a la consideración del Pleno de la Cámara que, por unanimidad, lo aprobaba en la Sesión celebrada el día 14 de abril de 2005 y por primera vez, en este tercer intento se alcanzaba el acuerdo al menos en lo que era el estudio de una posible Reforma del Estatuto de Autonomía. Esta realidad, rompía con lo que había sido la falta de unanimidad en los intentos anteriores de la IV y V Legislatura (1995 a 2003), en las que también se habían creado Comisiones Especiales para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía pero no habían concluido, con éxito, sus trabajos.

Un mes después de la aprobación de este Informe de la Comisión de Estudio, se presentaba una Proposición de Ley de Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía que en este caso, tan solo firmaban dos de los tres Grupos Parlamentarios de las Cortes Valencianas representando a 83 de los 89 Diputados que integran la Cámara. Esta iniciativa se publicaba en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* el 30 de mayo y dado que el período Ordinario de Sesiones culminaba el 15 de junio, la Mesa de las Cortes Valencianas oído el parecer de la Junta de Síndics, habilitaba hasta el 1 de julio a los efectos de la tramitación de la Proposición de Ley. El Consell manifestó rápidamente su criterio favorable a la toma en consideración de la Proposición de Ley que en la Sesión del día 3 de junio del 2005 era tomada en consideración y se remitía a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, abriéndose el plazo para la presentación de enmiendas. Al texto, y una vez rechazada la enmienda a la totalidad presentada por el único Grupo Parlamentario, de los tres, Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa, que no había firmado la iniciativa, se inició la tramitación por la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones que nombraba en su seno una Ponencia que concluía su Informe el 22 de junio del 2005, recogiendo el total de las 191 enmiendas parciales y dictaminaba el Texto normativo el 27 de junio de 2005. El Pleno de las Cortes Valencianas el 1 de julio de 2005 debatía este Dictamen de la Comisión que era aprobado por 81 votos a favor y 5 votos en contra, aunque la mayoría de los artículos eran votados a favor por la totalidad de los presentes en la medida en que el Gru-

po Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa mantenía concretas discrepancias con el Texto finalmente aprobado y no una oposición global.

La Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, fue presentada ante la Mesa del Congreso de los Diputados el día 4 de julio de 2005 y ésta ordenaba la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, el martes 12 de julio, con lo que quedaba abierta la tramitación de la iniciativa valenciana en el Congreso de los Diputados como Ley Orgánica.

En la Sesión Plenaria de 20 de septiembre de 2005, el Pleno del Congreso de los Diputados debatió y votó favorablemente la propuesta de las Cortes Valencianas y la Mesa del Congreso acordó encomendar Dictamen a la Comisión Constitucional y con ello la apertura de presentación de enmiendas de conformidad con lo dispuesto en la propia Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993. Este plazo de presentación de enmiendas fue ampliado progresivamente hasta el 8 de noviembre de 2005 y fueron presentadas un total de 173 enmiendas parciales.

La Comisión Constitucional debatió el Informe elaborado por la Ponencia de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, el 2 de febrero de 2006, y elevó Dictamen a la Presidencia, del Congreso de los Diputados, y el debate tenía lugar en la Sesión Plenaria celebrada el 15 de febrero de 2006.

Una vez aprobado este Dictamen en el Pleno del Congreso de los Diputados el Texto fue remitido al Senado, abriéndose con ello un plazo para la presentación de enmiendas cuya finalización tuvo lugar el 27 de febrero. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, el 27 de febrero, el 2 de marzo se reunía la Ponencia encargada de informar este Texto normativo que no introdujo modificación alguna al Texto remitido por el Congreso de los Diputados y eso mismo sucedía el 6 de marzo de 2006 con el Dictamen de la Comisión, que finalmente aprobaba el Pleno del Senado, sin modificación alguna, el día 8 de marzo del 2006.

El texto de esta Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y el mensaje motivado, que incorporaba las modificaciones introducidas por las Cortes Generales al Texto remitido por las Cortes Valencianas, se publicaba en el

Boletín Oficial de las Cortes Valencianas, el 13 de marzo del 2006, y en ese mismo *Boletín* se publicaba la Resolución de la Presidencia de las Cortes sobre “Regulación del Procedimiento Parlamentario para el pronunciamiento de les Corts respecto a las modificaciones introducidas por las Cortes Generales en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana aprobada por las Cortes Valencianas el 1 de julio del 2005”, a la que posteriormente haremos referencia.

Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, y propuestas, a las modificaciones introducidas, por las Cortes Generales, al texto remitido por las Cortes Valencianas, la Comisión de Coordinación y Régimen de las Instituciones se reunía para recibir las mismas el día 20 de marzo de 2006. La Comisión debatía, cuatro días después, el 24 de marzo de 2006, las propuestas y enmiendas presentadas no aprobando ninguna de las mismas y finalmente el Pleno de las Cortes Valencianas de 27 de marzo de 2006 aceptaba las modificaciones introducidas por las Cortes Generales al texto remitido por las Cortes Valencianas de reforma del Estatuto de Autonomía aprobado el 1 de julio de 2005, no aceptando ninguna de las veintisiete propuestas presentadas, que proponían tanto la retirada como la modificación o cambio del texto remitido por las Cortes Generales.

En la medida en que las Cortes Valencianas, como acabamos de señalar, aceptaron las modificaciones que en su momento fueron introducidas por las Cortes Generales, el 11 de abril de 2006, en el *Boletín Oficial del Estado* número 86, se publicaba la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Una vez hecha esta obligada referencia, dentro de la actividad legislativa, a la reforma del Estatuto de Autonomía, nos referiremos, como decíamos al inicio de este apartado, a los once textos normativos aprobados en este corto espacio de tiempo, que se suman a los cinco primeros textos aprobados al inicio de 2005 y que da un total dieciséis leyes aprobadas a lo largo del año.

Dentro del bloque integrado por los once textos normativos aprobados en estos cuatro meses (septiembre-diciembre de 2005), debemos diferenciar dos leyes que podríamos encuadrar dentro del “Bloque temático referido a la ordenación del territorio y el urbanismo”, que son las Leyes 12/2005 y 16/2005.

La *Ley 12/2005, de 22 de diciembre, por la que se establece la aplicación al municipio de Castellón de la Plana del Régimen de Organización de los municipios de gran población* es un texto normativo que podemos incluir dentro del bloque que ahora estudiamos. Mediante este texto normativo, de la misma forma que se hizo con el municipio de Elche, mediante Ley 1/2005, de 27 de mayo, se da aplicación al municipio de Castellón de la Plana del régimen de organización de los municipios de gran población previstos en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno local, que introduce un Título regulador de las Bases del Régimen Local, al referirse a la organización de los municipios de gran población. Este régimen de organización de municipios de gran población puede aplicarse a aquellos cuya población supere los 75.000 habitantes, que tengan especiales circunstancias económico-sociales, históricas o culturales y que lo soliciten los respectivos Ayuntamientos. Como sucedía en el caso del Ayuntamiento de Elche, también en el de Castellón de la Plana se dan todas las circunstancias por la que se procede mediante esta ley a la concesión de esta categoría que se establece en la Ley de Régimen Local, limitándose la Ley a establecer que se declare de aplicación al municipio de Castellón de la Plana el régimen de organización de los municipios de gran población.

Por otra parte, y tal y como decíamos anteriormente, también es incluíble dentro de este bloque referido a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, la última de las leyes que cubre esta Crónica de 2005, que es la *Ley 16/ 2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana*.

Con relación a esta Ley 16/2005, debemos destacar que nos encontramos con una Ley, que se tramitó en un momento singular, como posiblemente no había sucedido en las cinco Legislaturas anteriores, por cuanto se aprobaba, inmediatamente después de ser aprobada también la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio de 2006 y la Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización de la Generalitat, de ese mismo ejercicio presupuestario.

Esta celeridad, ha venido a relacionar esta Ley 16/2005, Urbanística Valenciana, con el Informe "Fourtou", del Parlamento Europeo, que recomendó se aprobara una moratoria en las reclasificaciones y que se indemnizara a los propietarios afectados por los abusos, constatando las sospechas que rodeaban a parte del urba-

nismo valenciano. Esta resolución del Parlamento Europeo parece que aceleró la tramitación de la Ley Urbanística ante la posible paralización y reconsideración de la política urbanística de la Comunidad Valenciana. La Ley consta de doscientos sesenta y siete artículos, nueve Disposiciones Adicionales, cinco Disposiciones Transitorias, dos Disposiciones Derogatorias, una de las cuales deroga precisamente la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística y también tres Disposiciones Finales.

Estos doscientos sesenta y siete artículos están estructurados en cinco Títulos que regulan el Régimen Urbanístico del Suelo; el Estatuto del Propietario; la Actividad Administrativa del Planeamiento Urbanístico, con referencia a los programas de actuación integrada, "PAI", actividad Urbanística de ejecución del Planeamiento; la Actividad Administrativa de garantía de la legalidad Urbanística y, finalmente, la Actividad Administrativa del fomento del Mercado del Suelo para la promoción social del mismo.

La Ley define la actividad Urbanística como una función atribuida a la Generalitat y al municipio, reservando la tramitación y aprobación de los programas de actuación integrada a los municipios.

Una vez visto dentro de este apartado (Actividad Normativa) todo lo referido a las dos leyes referidas a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, pasaremos a continuación a destacar que dentro de este conjunto de once leyes, nos encontramos con un paquete de Textos normativos, que representan modificación de otros Textos, bien directamente mediante Leyes de Modificación o bien mediante la Ley de Acompañamiento Presupuestario, o la Ley de Presupuestos de la Generalitat. Además, tenemos tres Textos normativos mediante los que se crean, en el marco de la Ley 6/1997, del 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, tres Colegios Oficiales como son el de Ingenieros Químicos, Higienistas Dentales y Técnicos en Informática, de la Comunidad Valenciana.

Por lo que se refiere inicialmente a las conocidas como Leyes de Acompañamiento, éstas transforman o modifican Leyes, sin someterse al rigor que pueden representar las Leyes precisamente de modificación de un Texto legal, como también son los otros tres casos, las Leyes 5, 6 y 11/2005. Estas leyes sirvieron para modificar el Consell Jurídic Consultiu, la Ley de Horarios Comerciales y el Tramo

Autonómico del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. No obstante, junto a estas tres Leyes de modificación, nos encontramos, como hemos dicho, con una Ley de Acompañamiento que modifica un número mayor de textos normativos.

En cuanto a lo “pernicioso” de estos Textos Normativos, nos remitimos a cualquiera de las múltiples publicaciones con relación a las llamadas “Leyes de Acompañamiento” que han visto la luz en los últimos años, motivando incluso el que por muchos Ejecutivos, incluido el Gobierno del Estado, se haya abandonado esta práctica aunque a veces, el abandono es más ficticio que real por cuanto, en ocasiones, son las propias Leyes de Presupuestos, las que acometen este bloque de modificación de Textos Normativos, con escasas garantías Jurídicas.

A modo meramente indicativo, señalar que la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y de Organización de la Generalitat, con sus ciento veinte artículos, cuatro Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, y dos Disposiciones Finales, ha venido, como en años anteriores, a modificar un total de veinte leyes (Ley de Tasas de la Generalitat; Ley de Tarifas Portuarias; Tramo Autonómico del Impuesto del IRPF y restantes Tributos Cedidos; Saneamiento de Aguas Residuales; Función Pública; Hacienda Pública; Ley del Juego; Instituto Cartográfico valenciano; Actuación Financiera de las Cooperativas con Sección de Crédito, Estatuto de Consumidores y Usuarios, Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos; Constitución de la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia; Ente Gestor de la Red de Transporte y Puertos; Sanción por Infracciones en Materia Fluvial; Protección contra la Contaminación Acústica; Suelo no Urbanizable; Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; Ordenación Farmacéutica y Retribuciones del Personal Sanitario).

Las otras tres Leyes modificativas se corresponden, como hemos dicho, con las 5, 6 y 11/2005, que han venido a modificar la Ley de Creación del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*, la Ley de Horarios Comerciales y la Ley por la que se regula el Tramo Autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes Tributos Cedidos.

La Ley 5/2005, de 4 de agosto, de reforma de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, nace como conse-

cuencia de una Proposición de Ley presentada por los Grupos Parlamentarios, Popular y Socialista. La Ley consta de quince artículos dedicándose buena parte de ellos a adaptar la terminología, de la ley, a la que se establece en la nueva redacción del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que plantea como novedad la “valencianización” de la denominación de las Instituciones Valencianas. Por otra parte la mitad de los integrantes del *Consell Jurídic Consultiu* son elegidos por las Cortes Valencianas mediante acuerdo adoptado por mayoría de tres quintos de los miembros de las mismas, recayendo el nombramiento del Presidente del *Consell Jurídic Consultiu* en el *President* de la Generalitat que lo hará de entre sus miembros. Otra novedad importante que se introduce es la posibilidad de que las Entidades Locales, Universidades y otras Corporaciones de Derecho Público, soliciten directamente Dictámenes al *Consell Jurídic Consultiu*, siempre que sea preceptivo, quedando la tramitación de la solicitud a través del Conseller competente, únicamente para aquellos supuestos en que la consulta sea facultativa.

También este año, la *Ley 6/2005, de 18 de octubre, modifica la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de Horarios Comerciales de la Comunidad Valenciana*. Esta Ley nace como consecuencia de la aprobación a nivel estatal de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre de Horarios Comerciales, que establece unas nuevas bases generales a las que deben sujetarse la regulación de los horarios comerciales por las Comunidades Autónomas competentes.

Por último, la *Ley 11/2005, de 9 de diciembre, es la que se modifica la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos cedidos*, en relación con el establecimiento con el tipo de gravamen autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos. Esta ley es una ley breve que consta tan sólo de dos artículos, referidos al tipo de gravamen autonómico del Impuesto sobre las Ventas de Minoristas de determinados hidrocarburos y, por otra parte, determina la afectación de los rendimientos derivados de la aplicación de los tipos de gravamen autonómicos del Impuesto sobre las Ventas de Minoristas de determinados hidrocarburos.

También, dentro de este gran bloque de leyes, que no representan innovación alguna, nos encontramos con la *Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2006*.

Por último, dentro de este paquete de once leyes que estamos estudiando, conviene hacer también referencia a las tres *leyes que han venido a crear los Colegios Profesionales de Ingenieros Técnicos en Informática; de Higienistas Dentales y de Ingenieros Químicos de la Comunidad Valenciana.*

Estos tres textos normativos son leyes aprobadas por las Cortes Valencianas, en base a la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 7 dispone que la creación de Colegios Profesionales con ámbito de actuación en toda la Comunidad Valenciana, se realizará por una ley aprobada por las Cortes Valencianas. En el Preámbulo de cada uno de los cuatro textos normativos, se recoge todo lo relativo a cada uno de los Colegios, determinando y concretando las funciones de esa nueva corporación en relación a los profesionales que desarrollan las funciones, bien de Educadores Sociales, de Ingenieros Técnicos en Informática, de Higienistas Dentales o de Ingenieros Químicos.

A continuación, y para concluir con este apartado relativo a Actividad normativa, nos resta, con relación a las leyes aprobadas por las Cortes Valencianas en el periodo que cubre esta Crónica Parlamentaria, referirnos separadamente, de una manera muy rápida, a los dos textos normativos que no hemos incluido dentro de los bloques anteriores.

En primer lugar, nos encontramos con la *Ley 13/2005, de 22 de diciembre, del Misteri d'Elx*, que es una ley aprobada en desarrollo de lo establecido en la Ley 4/1998, de 11 de julio, de Patrimonio cultural valenciano, que viene a regular y proteger una de las fiestas más características y antiguas de la Comunidad Valenciana, como es la conocida como "Misteri o Festa d'Elx", un acontecimiento cultural declarado como Patrimonio Histórico de la Humanidad, por parte de la UNESCO.

Por último, tenemos también la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, es posiblemente la única de las dieciséis aprobadas a lo largo de 2005, que podríamos calificar como de desarrollo institucional.

En la Ley nos encontramos doce artículos, cuatro Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y cinco Disposiciones Finales. Por lo que se refiere a la Disposición Derogatoria, mediante esta Ley

10/2005, queda derogada la Ley 5/1984, de 29 de junio, de la Generalitat, de Comparecencia en Juicio, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a esta Ley, haciendo especial referencia al Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de los Servicios Jurídicos de la Generalitat, aprobado por Decreto 27/2001, de 30 de enero, del Consell de la Generalitat, aunque éste continuará vigente en todo lo que no se oponga a lo establecido en la Ley.

La Ley se estructura en tres Capítulos. El primero de ellos es el que incluye las Disposiciones Generales, y en el artículo primero, apartado primero, se establece como objeto de la Ley *“Regular la Asistencia Jurídica a la Generalitat, así como a las entidades de Derecho Público, Sociedades y Fundaciones, vinculadas o dependientes de ella”*. *Se entiende también como Asistencia Jurídica “el Asesoramiento en Derecho y la Representación y Defensa en Juicio” no siendo de aplicación el Asesoramiento en Derecho de las Cortes Valencianas, de la Sindicatura de Cuentas, del Síndico de Agravios y del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana que estará encomendado a sus propios órganos, de acuerdo con su normativa específica”*.

Esta Ley, tampoco es de aplicación a la Representación y Defensa en Juicio de las Cortes Valencianas, la Sindicatura de Cuentas, y el Síndico de Agravios la cual corresponderá a los Letrados de las Cortes Valencianas y la representación de las Cortes Valencianas en los recursos de inconstitucionalidad corresponde al miembro de las mismas o al Comisionado que designen conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En este Capítulo I, el art. 2 es el que regula la Abogacía General de la Generalitat a la que corresponde la prestación de la asistencia jurídica regulada en esta Ley, bajo la superior dirección del Abogado General de la Generalitat. Este es el órgano superior de dirección de la Abogacía General de la Generalitat, nombrado y separado por el Consell, a propuesta del Presidente de la Generalitat entre Juristas de reconocido prestigio. En el art. 3 se regula el Cuerpo de Abogados de la Generalitat y en el art. 4 la Asistencia Jurídica externa. En el Capítulo II referido a la Función Consultiva, el art. 5 regula el Asesoramiento en Derecho, y el art. 6, el carácter de los Informes. Por último el Capítulo III, “Función Contenciosa”, incluye los arts. 7 a 12 de la norma referidos a la Representación y Defensa en Juicio; Actuación de la Abogacía General de la Generalitat y de los abogados de la Generalitat;

Disposición de la Acción Procesal; Convenios con Entidades Locales; Defensa y asistencia al letrado/a de Autoridades y personal al servicio de la Generalitat, y Colaboración, por razones de interés general, en la defensa de particulares.

En las Disposiciones Adicionales la primera viene referida al Ingreso mediante curso selectivo al Cuerpo de Abogados de la Generalitat; la segunda a la integración en el Cuerpo de abogados de la Generalitat de los funcionarios del Cuerpo de Abogados del Estado; la tercera a los puestos de trabajo de naturaleza laboral, y la cuarta a la modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre de la Generalitat Valenciana, del Gobierno Valenciano. En las Disposiciones Transitorias se habla de la exención de pruebas; la aprobación de la relación de puestos de trabajo de la Abogacía General de la Generalitat y provisión de los mismos y la última, la tercera, se refiere a que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la Ley, el nombramiento de Director General de la Abogacía General de la Generalitat, podrá recaer en cualquier funcionario público del Grupo A, Licenciado en Derecho, con al menos cinco años de antigüedad.

La Disposición Derogatoria, como ya hemos señalado, establece que queda derogada la Ley 5/1984, de 29 de junio, de la Generalitat, de Comparecencia en Juicio y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a esta Ley.

Por último en las Disposiciones finales encontramos la referencia al Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, la convocatoria de las primeras oposiciones de ingreso en el Cuerpo de Abogados de la Generalitat, las correspondientes modificaciones Presupuestarias, así como a que las referencias que se hagan al Gabinete Jurídico de la Generalitat, a su Director ó a los Letrados, se entenderán hechas a la Abogacía General de la Generalitat, al Abogado General de ésta, o a los abogados de la Generalitat.

Una vez vista de una manera muy rápida, muy telegráfica, la producción normativa dentro de este período ordinario de sesiones (septiembre-diciembre 2005), pasaremos a continuación a referirnos a los seis primeros meses del 2006.

En este apartado de Actividad Normativa, hemos hecho referencia a los once textos, dentro de los dieciséis aprobados durante el 2005. No obstante, y pese a que el comentario lo hicimos al referirnos tanto a la Ley 5/2005, de 24 de agosto, de la Generalitat de reforma de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de Con-

sell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana como a la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, esos dos Textos normativos son los únicos, del 2005, que nacieron como consecuencia de una iniciativa de las propias Cortes Valencianas. En un caso, para su presentación ante las Cortes Generales, la Reforma del Estatuto de Autonomía, y en el otro para acabar convirtiéndose en una ley aprobada por las Cortes Valencianas.

Debemos señalar también que, en febrero de 2005; el Grupo Parlamentario Socialista presentaba una Proposición de Ley de modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano; por esas fechas el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa, presentaba una Proposición de Ley de salvaguarda del derecho de elección lingüística en la atención y tramitación administrativa y una Proposición de Ley de salvaguarda del derecho de elección administrativa; también en esas fechas se presentaba una Proposición de Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunidad Valenciana, por el Grupo Parlamentario Socialista, que posteriormente la retiraba, en la medida en que, conjuntamente con el Grupo Parlamentario Popular, presentaba en diciembre de 2005 una Proposición de Ley sobre este tema, que acabaría aprobándose como Ley por las Cortes Valencianas en el 2006.

El resto de Proposiciones de ley no fueron tomadas en consideración por el Pleno de las Cortes y a ello hay que sumar también la no admisión a trámite, por la Mesa, de la Proposición de Ley de modificación de la Ley de creación de la Acadèmia Valenciana de la Llengua como consecuencia de la iniciativa popular publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, núm 103, el 9 de mayo de 2005.

Al margen de estas singularidades en cuanto a la iniciativa legislativa, por parte de los Grupos Parlamentarios, en el seno de las Cortes Valencianas, e incluso la presentación de una Propuesta consecuencia de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, nos encontramos, como veíamos en el apartado segundo de esta Crónica parlamentaria, con un total de once Textos normativos aprobados en los últimos seis meses del año 2005, que se suman a los cinco anteriores y nos da un total de dieciséis Textos Normativos aprobados durante el año 2005. A estos hay que sumar las ocho leyes aprobadas en los primeros meses del 2006 y que veremos a continuación.

III ACTIVIDAD LEGISLATIVA (ENERO-AGOSTO 2006)

La actividad legislativa de Les Corts durante el período de sesiones con que se inicia el año 2006 se ha concretado en la aprobación de ocho leyes de la Generalitat. Como ya se ha indicado la participación de nuestro parlamento en el proceso de elaboración del ya vigente Estatuto de Autonomía es comentada en otro apartado de esta misma revista.

Ley 1/06, de la Generalitat, del Sector Audiovisual.

La primera de las leyes aprobadas, en el 2006, por el parlamento valenciano ha sido la Ley del Sector Audiovisual (*DOGV* de 11.04.2006). El Proyecto de ley fue presentado por el Ejecutivo valenciano el 13 de julio de 2005, siendo publicado el 16 de septiembre del mismo año. El plazo de presentación de enmiendas fue prorrogado en dos ocasiones a petición de grupo mayoritario de la oposición. El total de enmiendas parciales presentadas por todos los grupos fue bastante elevado —251—, junto con una enmienda a la totalidad. El debate en el Pleno se realizó finalmente el día 5 de abril de 2006 y publicada en el *BOCV* el 21 de marzo del mismo año.

La regulación del sector audiovisual venía siendo anunciada desde hace varios años, y así se había manifestado a los diferentes agentes del sector y a las fuerzas políticas. Esta norma viene impulsada por la aparición de la televisión digital terrestre (TDT) que, en pocos años, sustituirá a la televisión analógica. La ley, según indica el propio Preámbulo de la misma, persigue una regulación integral del sector audiovisual en el ámbito de la Comunitat Valenciana, lo que comprende aspectos relativos a: formación, creación, producción, comercialización y difusión del sector y de la obra audiovisual. Al mismo tiempo, la ley comprende una regulación de la organización de la Administración valenciana afectada por esta materia. En cuanto a la regulación de la TDT se establece su regulación en el ámbito autonómico y la forma de organizar la gestión de los canales múltiples. Las televisiones locales también son objeto de regulación, se pretende superar el largo período de tiempo en el que las mismas, pese a su trascendencia social y económica, han estado al margen de la legalidad. La Ley se divide en seis Títulos que responde, según señala la propia ley, a los ejes políticos de la norma. El primer Capítulo está destinado a fijar el objeto de la ley, su ámbito de aplicación y los principios generales que rigen la misma.

El Título segundo establece la organización administrativa del sector audiovisual. Dentro de este Capítulo es destacable que la redacción del nuevo Estatuto de Autonomía establece que el Consell del Audiovisual, órgano encargado de velar por el respeto a los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios dentro del ámbito de la comunicación y de los medios audiovisuales, estará regulado por una ley específica aprobada por una mayoría de tres quintos (art. 56.3 EACV), con lo que si bien el Consell del Audiovisual no está dentro de las Instituciones de la Generalitat (art. 20.3 EACV), si que establece la misma mayoría cualificada que el propio Estatuto (art. 44.5) establece para su regulación.

El Título tercero tiene por objeto la actividad de fomento del sector audiovisual, regulando, entre otras cuestiones, las ayudas públicas. El Título cuarto regula los contenidos de la programación, sus principios generales, el derecho a la información de la programación, la protección a los menores y la garantía de la accesibilidad de las personas con discapacidad sensorial. El Título quinto se refiere a la ordenación de la televisión digital en la Comunitat Valenciana, fijando la situación de los canales atribuidos a la Comunitat Valenciana, las competencias del Consell en relación a la convocatoria y resolución de los concursos para la adjudicación de las concesiones correspondientes. En este Título se regula también la organización de la prestación del servicio, la gestión compartida de los canales múltiples de TDT y, especialmente, se destaca la definitiva ordenación de la televisión local lo que comporta la extinción de todos los títulos habilitantes y licencias preexistentes desde el momento en que se resuelvan los concursos para el otorgamiento de las nuevas concesiones administrativas.

Finalmente, el Título sexto establece el régimen sancionador, cuya finalidad es garantizar el cumplimiento de la propia ley, las normas de desarrollo y la regulación de las concesiones de servicios.

Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.

La segunda de las leyes, aprobadas en 2006, cuyo denominación es de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental (*DOGV* de 11.05.06) fue presentada por el Consell el 23 de septiembre de 2005, siendo publicada en el *BOCV* el 8 de noviembre del mismo año. El plazo de presentación de enmiendas fue objeto de diversas ampliaciones a solicitud de los grupos parlamentarios de la oposición, con-

cluyendo el 7 de febrero de 2006. Las enmiendas parciales presentadas fueron un total de 302 (54 Grupo Parlamentario Popular, 68 Grupo Parlamentario Socialista y 180 Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa) y una enmienda de totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa, que fue rechazada en el Pleno celebrado el 15 de febrero. El debate en Comisión se produjo el 7 de marzo y el debate en el pleno el 26 de abril. El *BOCV* de 12 de mayo de 2006.

La Ley 2/06 tiene por objeto superar el esquema existente que se caracteriza, según la Exposición de motivos de la ley, por un tratamiento sectorial que comporta la intervención de distintas Administraciones públicas sobre una misma actividad y una extensa gama de procedimientos administrativos y, consecuentemente, de autorizaciones y pronunciamientos ambientales. Frente a esta situación “*se reestructura y clarifica el sistema autorizatorio ambiental vigente en la Comunitat Valenciana, con el objeto de implantar un nuevo modelo de intervención administrativa ambiental aplicable a todo tipo de actividades que puedan afectar al medio ambiente, caracterizado por la adopción de un enfoque integrado y preventivo en el tratamiento de la contaminación...*”. Esta norma se divide en un Título preliminar, en el que se regula el objeto de la ley, ámbito de aplicación, un conjunto de definiciones y los instrumentos de intervención ambiental. El primero establece el régimen jurídico de la autorización ambiental integral destinada a regular las actividades de mayor potencial contaminante. El Título segundo regula el régimen de licencia ambiental necesaria para actividades con un moderado impacto ambiental. El Título tercero establece las disposiciones comunes a la autorización ambiental integrada y a la licencia ambiental. El Título cuarto regula la autorización de inicio de actividad que “*debe obtenerse con carácter previo a éste por parte de los órganos que hubieran concedido la autorización ambiental integrada o licencia ambiental*”. El Título quinto recoge el régimen de la comunicación ambiental, previsto para actividades con escasa incidencia ambiental. El sexto, y último Título, es el dedicado a la disciplina ambiental.

Ley 3/06, de 19 de mayo, de la Generalitat, de Creación del Consell Valencià de l'Esport

El proyecto de ley de creación del Consell Valencià de l'Esport fue presentado por el Consell en el Registro de Les Corts el 10 de octubre de 2005, siendo publi-

cado en el *BOCV* de 23 de noviembre del mismo año. El plazo de enmiendas fue objeto de prórroga a solicitud de los grupos parlamentarios de la oposición. Las enmiendas a la totalidad presentadas fueron dos, una por cada grupo parlamentario opositor. Las mismas fueron rechazadas en el pleno de la cámara celebrado el día 22 de febrero de 2006. Las enmiendas parciales presentadas fueron 241 de las que 4 correspondieron al Grupo Parlamentario Popular, 146 al Grupo Parlamentario Socialista y 91 al Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa. El debate en Comisión de las enmiendas se produjo el día 28 de marzo y el debate final en el Pleno se realizó el 3 de mayo. La ley, una vez aprobada por el pleno fue publicada en el *BOCV* de 19 de mayo.

Esta ley se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas que en materia deportiva posee la Generalitat, que en el vigente Estatuto de Autonomía se encuentra contemplada en el artículo 49.1. La ley aprobada está destinada a modificar el Consell Valencià de l'Esport que estaba contemplado como órgano de participación en la Ley 4/93. Con esta ley se pretende potenciar la estructura administrativa del deporte valenciano y mejorar la participación de todos los agentes sociales. El Consell Valencià de l'Esport se configura como una entidad de derecho público sometida al derecho privado, que forma parte del sector público autonómico, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad de obrar, adscrito a la Conselleria que ostente la competencia en materia de deporte.

La Ley se divide en cuatro capítulos. El primero de los capítulos se destina a establecer disposiciones generales (naturaleza, régimen jurídico y funciones). El Capítulo segundo regula los órganos rectores del Consell Valencià de l'Esport. El régimen económico se establece en el Capítulo tercero y en el último Capítulo regula el régimen del personal.

Ley 4/06, de 19 de mayo, de la Generalitat, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunitat Valenciana.

Esta ley es una de las escasas iniciativas cuyo origen no es gubernamental sino de los grupos parlamentarios; en este caso de los dos grupos mayoritarios. La presentación de esta proposición de ley por los dos grupos, como se ha indicado, dio lugar a la retirada de una iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la misma cues-

ción. El objeto de esta ley es, según indica el artículo primero de la misma, “*garantizar la protección, conservación, difusión, fomento, investigación y acrecentamiento del patrimonio arbóreo monumental de la Comunitat Valenciana*”. El concepto de patrimonio arbóreo monumental se define como el “*conjunto de árboles cuyas características botánicas de monumentalidad o circunstancias extraordinarias de edad, porte u otros tipos de acontecimientos históricos, culturales, científicos, de recreo o ambientales ligados a ellos y a su legado, los haga merecedores de protección y conservación*”. El origen inmediato de esta ley la podemos encontrar en la desaparición, en algunos casos por venta para su posterior traslado allende del territorio comunitario, de árboles de las características que la norma pretende proteger. La coincidencia en un escaso período de tiempo de la venta de varios árboles de estas características generó, desde diversos sectores sociales, la necesidad de una protección singular de este tipo de patrimonio valenciano.

La entrada de esta iniciativa en el Registro de la Cámara tuvo lugar el 17 de octubre de 2005 y su publicación se realizó en *BOCV* el 11 de noviembre de 2005. La toma en consideración se realizó el día 15 de febrero de 2006, procediendo a su remisión a la Comisión de Medio Ambiente. Las enmiendas parciales, pese a ser una iniciativa consensuada, fueron 45, correspondiendo 31 al Grupo Parlamentario Popular y 14 al Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa. El debate de la enmiendas en la Comisión se produjo el día 28 de abril del mismo año, y el debate y aprobación por el Pleno se produjo el día 10 de mayo. La Ley, tras su aprobación, fue publicada en el *BOCV* de 24 de mayo de 2006.

La Ley consta de 27 artículos, dos disposiciones adicionales y dos finales. En el articulado se especifican el objeto y ámbito de protección junto con los medios para su protección, así como un catálogo de infracciones y sanciones.

Ley 5/06, de 19 de mayo, de la Generalitat, de Creación de la Agència Valenciana d’Avaluació i Prospectiva (AVAP).

La AVAP creada por esta ley es una entidad de derecho público sometida al derecho privado, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio para el cumplimiento de los fines que le son asignados en la norma de creación. Las funciones que vienen definidas en el artículo 3 son sintéticamente: la acreditación y evaluación de las institucio-

nes universitarias y del profesorado; la evaluación de programas tecnológicos, empresariales, de investigación y desarrollo; la prospectiva y análisis de nuevas demandas tecnológicas, científicas y universitarias de utilidad para la Comunitat Valenciana. En el primer capítulo, dedicado a las disposiciones generales, también se realiza una mención específica a la cooperación con otras Administraciones. El Capítulo segundo regula los órganos rectores: Presidente, Comité de Dirección y Director General. El Capítulo tercero establece la estructura organizativa y el último de los capítulos se destina al régimen económico y del personal. Además en la ley hay cuatro disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y dos finales.

El proyecto de ley de creación de la AVAP fue presentado por el Consell el 7 de noviembre de 2005. La publicación en el *BOCV* fue el día 30 de enero de 2006. Concluido el periodo de presentación de enmiendas el día 7 de marzo, tras una ampliación, se procedió al debate de una enmienda de totalidad, presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa, que fue rechazada. Las enmiendas parciales presentadas fueron 96, correspondiendo 8 al Grupo Parlamentario Popular, 41 al Grupo Parlamentario Socialista y 47 al Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa. El debate en Comisión se realizó el día 4 de mayo y el debate en el Pleno el día 17 de mayo del mismo año. La publicación en el *BOCV* de la ley aprobada por el Pleno fue el 26 de mayo de 2006.

Ley 6/06, de 9 de junio, de la Generalitat, de creación del Colegio Oficial de Bibliotecarios y Documentalistas de la Comunitat Valenciana.

La creación de colegios profesionales en el ámbito de nuestra comunidad es una constante desde la aprobación de la Ley 6/97, de la Generalitat, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunitat Valenciana. La Ley de creación del Colegio Oficial de Bibliotecarios y Documentalistas es la quinta ley aprobada esta legislatura por Les Corts Valencianes de creación de un colegio profesional.

La iniciativa de creación de este Colegio profesional se encuentra en la solicitud formulada por representantes de la Asociación de Bibliotecarios Valencianos. La titulación académica oficial exigida para ejercer la profesión objeto de este Colegio es la de Diplomado en Biblioteconomía y Documentación o Licenciado en Documentación, prevista en el RD 1954/94. Los profesionales de la documentación han

tenido en los últimos años una creciente presencia en todos los ámbitos debido a que con el desarrollo de las tecnologías de la información su intervención se hace necesaria para el adecuado tratamiento de la misma y su uso eficiente.

El proyecto de ley de creación del Colegio Oficial de Bibliotecarios y Documentalistas fue presentado en el Registro de Les Corts Valencianes el 21 de febrero de 2006. La publicación del mismo se realizó en el *BOCV* del día 10 de marzo del mismo, abriendo el plazo a la presentación de enmiendas que concluyó el día 29 de marzo. A este proyecto de ley el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa presentó una enmienda a la totalidad, que fue rechazada por el pleno de la cámara, y 13 enmiendas parciales, 10 por el Grupo Parlamentario Popular, 3 el Grupo Parlamentario Socialista y 10 el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa. Las enmiendas fueron debatidas en la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, en la sesión celebrada el día 25 de mayo. El debate y aprobación de la ley se realizó por el Pleno de Les Corts Valencianes el 7 de junio de 2006. La ley fue publicada en el *BOCV* de 15 de junio de 2006.

Ley 7/06, de 9 de junio, de la Generalitat, de modificación de la Ley 6/98, de 22 de junio, de Ordenación Farmacéutica de la Comunitat Valenciana.

El proyecto de ley de modificación de la Ley 6/98 tuvo entrada en la Cámara el 23 de febrero de 2006, siendo publicada en el *BOCV* de 31 de marzo del mismo año. Al proyecto se presentaron 38 enmiendas, correspondiendo 2 al Grupo Parlamentario Popular, 27 al Grupo Parlamentario Socialista y 9 al Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa. El debate de las enmiendas se produjo en la reunión de la Comisión de Sanidad y Consumo celebrada el día 30 de mayo de 2006 y el debate y aprobación de la ley se desarrolló en la sesión celebrada el día.

La ley consta de seis artículos y una disposición final. El objeto de la ley es, según establece el Preámbulo de la ley, *“facilitar la instalación de nuevas oficinas de farmacia, como elementos de especial interés en el nivel primario de la asistencia farmacéutica, tendente fundamentalmente a facilitar la instalación de las nuevas oficinas de farmacia y a acercar el servicio farmacéutico de urgencia a la población”*.

Ley 8/06, de 14 de julio, de la Generalitat, por la que se establece la aplicación al municipio de Torrevieja del régimen de organización de los municipios de gran población.

El proyecto de ley fue presentado por el Gobierno valenciano el 5 de abril de 2006, siendo publicado en el *BOCV* el 5 de mayo de 2006. Al proyecto no se presentaron enmiendas dado el amplio consenso existente sobre la oportunidad del mismo. El debate en Comisión se realizó el día 8 de junio y la aprobación por el Pleno se produjo el día 12 de julio de 2006, siendo publicado en el *BOCV* el 19 de julio de 2006.

La Ley 8/06 consta de un artículo único, una disposición transitoria y una disposición final. Con esta ley un municipio más de nuestra comunidad, junto con los de Elche y Castellón, se incorpora a la posibilidad prevista en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local tras la modificación operada por la Ley 57/03 mediante el que introdujo un título específico para regular los municipios de gran población. Esta nueva regulación permite, tal como se ha indicado en la referencia realizada en esta Crónica a Ley 12/05, dotar a los municipios de gran población de un diseño institucional distinto al del resto de los municipios, cuyo objeto es garantizar la gobernabilidad y mejorar la gestión interna con la estructuración y potenciación de una serie de órganos directivos municipales.

Finalmente, en este período de sesiones también se tramitó el Proyecto de Proposición de ley de modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte que fue presentado en el Registro de la Cámara el día 31 de octubre de 2005, que fue publicado en el *BOCV* del día 30 de enero de 2006. Al proyecto de proposición se formularon sendas enmiendas a la totalidad por los dos grupos parlamentarios de la oposición, siendo éstas rechazadas en la sesión celebrada el 6 de abril del mismo año. Al proyecto únicamente se presentó una enmienda formulada por el Grupo Parlamentario Popular. El debate en la Comisión de Cultura y Educación de la iniciativa se realizó el 6 de junio y el debate en el Pleno de la Cámara se produjo el 12 del mismo mes, publicándose la Resolución de su aprobación en el *BOCV* de 19 de julio de 2006.

El origen de esta iniciativa para modificar la normativa estatal en materia deportiva fue un acto realizado en el campo del F.C. Barcelona considerado políticamente incorrecto

desde las instituciones valencianas. Como establece la iniciativa señalada el propósito de la norma es dar una respuesta a la creciente utilización de los espectáculos deportivos para la realización de actos de contenido político que pueden generar tensión y perturbar la normal celebración de los eventos deportivos.

El proyecto de proposición de ley consta de tres artículos en los que se modifican dos artículos y se adiciona uno completamente nuevo.

En los primeros meses de 2006 se han presentado diversas iniciativas legislativas por los grupos parlamentarios. El grupo parlamentario mayoritario de la oposición ha presentado cuatro proposiciones de ley, dos de ellas rechazadas (creación de la agencia valenciana del agua y renta mínima garantizada), una pendiente del criterio gubernamental, titulada de transparencia de la Generalitat, y una cuarta que fue tomada en consideración en el pleno de 12 de junio, relativa a la reforma de la ley electoral.

El Grupo Parlamentario Popular también ha presentado en este periodo una proposición de ley de reforma de la ley electoral, aunque limitada a la reforma de un único precepto, el 11, a fin de ampliar el número de miembros del parlamento valenciano, de acuerdo con lo dispuesto por el Estatuto Valenciano en su artículo 23.1, tras la reforma operada por la LO 1/06. El debate de la iniciativa del grupo popular también estaba en el orden del día del pleno en la que se tomó en consideración la proposición ley presentada por el Grupo Socialista lo que motivo que, tras tomarse ésta en consideración, el Grupo Popular plantease una modificación del orden día al objeto de aplazar del debate de su iniciativa.

El segundo grupo parlamentario de la oposición, Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa, formuló una proposición de ley cuyo objeto es la modificación de la Ley 2/89 de impacto ambiental, quedando pendiente de pronunciamiento del Consell al concluir el periodo de sesiones.

Los proyectos de ley que al finalizar el periodo estaban pendientes de tramitación eran los relativos a la Regulación de los Campos de Golf, presentada en el registro el día 5 de mayo de 2006, Cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana, presentada el día 18 de julio de 2006, Regulación de Empresas de Inserción para fomentar la

inclusión social en la Comunitat Valenciana, presentada el 27 de julio de 2006, Colegio de Ópticos, presentada el día 7 de agosto, Teatro y Danza, presentada el día 7 de agosto, Sistema Universitario, presentada el día 7 de agosto, y, por último, la modificación de la Ley de Patrimonio, presentada el día 10 de agosto.

Finalmente, en este apartado hay que reseñar la existencia de una iniciativa legislativa popular que tiene por objeto la modificación del artículo 20 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del comercio y superficies comerciales. En la fecha que termina esta Crónica no había concluido el periodo establecido en la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular para la recogida de firmas.

Una vez hecha esta referencia, en los apartados II y III de esta Crónica, parece que la función legislativa —incluyendo la financiera— de las Cortes Valencianas ya ha sido suficientemente tratada por lo que nos queda la referida a la función de impulso y control político de la acción del Ejecutivo.

IV FUNCIÓN DE CONTROL, IMPULSO Y RELACIONES CONSELL-CORTS VALENCIANES (SEPTIEMBRE 2005-AGOSTO 2006)

En el período que cubre esta Crónica Parlamentaria, podemos ver como, uno de los temas que ocupa un lugar estelar es el “problema del agua”, que acaparó una importante serie de pronunciamientos tanto del Pleno como de las Comisiones de las Cortes Valencianas, e incluso motivó una reunión de la Diputación Permanente de la Cámara el 28 de agosto de 2006. En este sentido, sirva como ejemplo de ello: la Resolución 126/VI, sobre la actitud del Gobierno de la Nación con respecto al Plan Hidrológico Nacional del Trasvase del Ebro, aprobada el 23 de febrero de 2005; la Resolución 128/VI, también del 9 de marzo del 2005, solicitando del Gobierno de la Nación que no se paralizara el trasvase Júcar-Vinalopó; la Resolución 132/VI, en apoyo al Consell por los esfuerzos realizados para el Estudio y Gestión eficiente del agua en la Comunidad Valenciana, aprobada el 13 de abril de 2005; la Resolución 134/VI, de 13 de abril de 2005, en apoyo a las gestiones del Consell para mejorar la

disponibilidad y la calidad del agua en la Comunidad Valenciana; la Resolución 135/VI, de 13 de abril de 2005, solicitando el establecimiento de un calendario del denominado Programa del Agua por parte del Ministerio del Medio Ambiente; la Resolución 155/VI, aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas, el 28 de septiembre de 2005, reiterando todos los pronunciamientos de las Cortes Valencianas, para exigir la garantía, la ejecución en relación a los trasvases que necesita la Comunidad Valenciana; la Resolución 166/VI, pidiendo el inicio urgente de la ejecución de obras que pertenecen al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en cumplimiento del Plan Nacional de Regadíos 2008.

También el conflicto educativo y lingüístico han sido temas sobre los que más pronunciamientos de la Cámara se han producido, y también aisladamente el conflicto educativo se reflejó en numerosas Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes Valencianas. Esto lo vemos en la aprobación en la Sesión Plenaria del 28 de septiembre de 2005, de varias Resoluciones sobre violencia y promoción de la convivencia escolar; desarrollo del Programa de Acogida del Sistema Educativo; la potenciación de atención educativa dirigida a niños y niñas menores de 3 años; la extensión del trilingüismo.

Por otra parte, también existe un importante número de Resoluciones destinadas a solicitar inversiones en materia de infraestructuras, destacando las Resoluciones aprobadas pidiendo la cesión de terrenos y suelo de titularidad Patrimonial del Estado a la Generalitat y a los Ayuntamientos para la construcción de viviendas de Protección Pública; también la aprobación de una Resolución pidiendo la adjudicación inmediata del contrato para la construcción de la variante de Alcoy; y la exigencia al Gobierno de la Nación de la máxima prioridad de las obras del tren de alta velocidad; todas aprobadas el 28 de septiembre de 2005, como otra solicitando el apoyo a la construcción del aeropuerto de Castellón y la mejora de las infraestructuras, también aprobada ese mismo día.

Dentro de la función de impulso político por parte de las Cortes Valencianas, también destacan las Resoluciones que han incidido de una manera directa en el tema de la Violencia de Género, como son la aprobada el 28 de septiembre de 2005, en la Resolución 176/VI, mediante la que se aprobaba el Plan Valenciano para combatir la violencia que se ejerce contra las mujeres (2005-2008).

La mayoría de estas Resoluciones, han sido aprobadas en el Debate de Política General, celebrado en el período que cubre esta Crónica Parlamentaria, esto es, el 27 y 28 de septiembre de 2005.

En el año 2006 vuelve a tener relevancia el uso adecuado de la denominación de nuestra comunidad, aprobando una Resolución, la 210/VI, sobre esta cuestión en el Pleno celebrado el día 1 de marzo. Otro asunto que ha tenido la atención de esta Cámara es la regulación del Archivo de la Corona de Aragón y la creación de su Patronato, siendo objeto de la Resolución del Pleno 203/VI, aprobada el 7 de febrero de 2006. La Resolución 217/VI tuvo por objeto el mantenimiento del Centro Territorial de Radiotelevisión Española y la red territorial de Radio Nacional de España en la Comunitat Valenciana.

El transporte interurbano, antes del trágico accidente de la Línea 1 del Metro de Valencia, fue motivo de debate en la Resolución 226/VI, de 14 de junio, en la que se promueve la extensión de la red de Metro a todos los municipios del área metropolitana y a los barrios de Valencia. También sobre el transporte, pero en este caso el ferrocarril, se aprobó por el Pleno la Resolución 227/VI, en la que se requería la modernización de todas las líneas de cercanías en la Comunitat Valenciana.

También aquí hay que incluir, dentro de esta función, de impulso político, las Proposiciones no de ley que fueron presentadas durante estos dos periodos de sesiones. En este sentido se registraron aproximadamente ciento quince proposiciones no de ley, de las cuales fueron sustanciadas tan sólo veinticinco.

También por el Consell, implicando a las Cortes Valencianas en la dirección política de la Comunidad, se remitieron distintas Comunicaciones, entre las que destaca la Comunicación del Consell sobre la Política del Agua en la Comunidad Valenciana y sobre la situación actual de la transferencia Júcar-Vinalopó, que se veían en abril y septiembre de 2005, por el Pleno de las Cortes Valencianas.

El agua, o su ausencia, también fue durante los primeros meses del años en 2006 un importante argumento dentro del debate político, dando lugar a la convocatoria de la Diputación Permanente el 28 de agosto a instancias del Consell. Este presentó una Comunicación sobre la sequía, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 158 y 159

RCV, que concluyó con la aprobación de ocho resoluciones sobre la cuestión, de las cuales seis obtuvieron el respaldo de la totalidad de los grupos de la Cámara.

Por otra parte, dentro de la función de control del Ejecutivo, resulta destacable el importante número de preguntas formuladas por los diputados y diputadas, al Gobierno. A ello se suma la posibilidad abierta, en esta legislatura, mediante la Resolución de carácter general 1/VI, relativa a las comparecencias del Presidente del Consell, que ha hecho que esta comparecencia que se producía una vez al mes en los períodos ordinarios de sesiones, pase a realizarse todas las semanas siempre que exista convocatoria ordinaria del Pleno. En este sentido nos encontramos con que en los últimos meses, del año 2005 se le formularon al Presidente dieciséis preguntas, de las que contestó quince y, en el año 2006, dentro del periodo que cubre esta Crónica, se formularon por los Síndics de los grupos treinta y cuatro preguntas, siendo contestadas treinta. También resulta destacable que a través de una Resolución de la Presidencia, la 2/VI, aprobada el 14 de octubre de 2003, se haya creado un procedimiento especial de urgencia para la formulación de preguntas parlamentarias, que persigue, como vimos, una mayor aproximación de estas preguntas, y de su contenido, al momento en el que ha surgido el problema y éste reviste mayor interés. Dentro de este paquete de preguntas han sido formuladas treinta y siete de las que se han contestado treinta en estos últimos cuatro meses del año 2005, a las que se suman setenta y tres formuladas en los primeros meses de 2006, lo que arroja un total de ciento dos preguntas presentadas mediante este procedimiento nuevo.

Por lo que se refiere a la formulación de preguntas ordinarias, con contestación escrita, superaron las 5.000, correspondiendo la mayoría al Grupo Parlamentario Socialista. Con relación a las preguntas orales en Pleno, éstas han girado en torno a las ciento setenta, de las que se han contestado treinta y ocho, mientras que es menor el número de preguntas orales en Comisión que no superan las treinta en estos doce meses.

En otro orden, pero dentro de la relación Gobierno-Parlamento, del control del primero por el segundo, señalar que a lo largo del periodo que cubre esta Crónica se presentaron veintiuna interpelaciones. Por lo que se refiere a comparecencias de los miembros del Consell, fueron solicitadas, tanto ante Pleno como ante las Comisiones, un número que se aproxima a doscientas también durante este periodo.

Las solicitudes de Documentación a la Administración, en virtud de lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de las Cortes Valencianas, requeridas por los Diputados directamente han superado las ochocientas en el periodo del que nos ocupamos.

Con esta serie de datos, facilitados básicamente por el Servicio de Documentación de las Cortes Valencianas, hemos pretendido acercarnos a lo que han sido las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en el período que cubre la presente Crónica Parlamentaria.

V ELECCIÓN DE CARGOS Y RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES

Durante el periodo de doce meses que cubre esta Crónica Parlamentaria (septiembre 2005-agosto 2006), por lo que se refiere a las relaciones de las Cortes con otras Instituciones o a la elección de cargos públicos, debemos destacar lo siguiente:

Consell Jurídic Consultiu

Mediante Decreto 64/2003, de 3 de junio, se nombró al Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella para cubrir la vacante creada dentro del Consejo por el fallecimiento del Honorable Sr. D. Carlos Climent González, que era su Presidente. De acuerdo con ello, mediante Decreto 149/2004, de 22 de agosto, el Honorable Sr. D. Vicente Garrido Mayol era nombrado Presidente del Consell Jurídic Consultiu, y, posteriormente, mediante Decretos 150/2003 y 187/2003, era nombrado también Consejero el Ilmo. Sr. D. Alberto Jaraño Calatayud y Secretario, del Consejo, el Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán.

Por otra parte, mediante el Decreto 161/2005, de 4 de noviembre, se modificó el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu para adaptarlo a la Ley 5/2005, y también el 26 de octubre de 2005, mediante Resolución 197/VI, de Les Corts, se procedía al nombramiento de los Consejeros electivos del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en cumplimiento de lo establecido en el art. 4.1 de la Ley 10/1994, de 19 de di-

ciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu, en la redacción dada por la Ley 5/2005, de 4 de agosto, de reforma de la mencionada Ley. Las tres personas elegidas fueron el Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo, la Ilma. Sra. D^a Ana Castellano Vilar y el Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella (BOCV n. 145, de 08.11.2005). Por otra parte, mediante Decreto 150/2005, de 28 de octubre, del Consell, se nombraba a los Consejeros electivos del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, cuya toma de posesión se celebró el día 24 de noviembre de 2005.

De acuerdo con lo anterior, el tercer mandato del Consell Jurídic Consultiu se inició con la siguiente composición:

PRESIDENTE

Hnble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol

VICEPRESIDENTE

Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera

CONSEJEROS

Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo

Ilmo. Sr. D. José Rafael Díez Cuquerella

Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo Calatayud

Ilmo. Sra. D^a. Ana Castellano Vilar

SECRETARIO GENERAL

Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán

Síndic de Greuges

Durante el 2005 se ha tramitado el Informe sobre la implantación de los medios para hacer efectivas las medidas de reforma previstas en la Ley Orgánica 5/2000; el Informe Anual de la gestión correspondiente al año 2004; el Informe especial sobre la respuesta institucional a la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja en la Comunidad Valenciana; el Informe Especial sobre la situación de los

instrumentos destinados a garantizar el cumplimiento de los deberes de edificación y conservación de inmuebles de la Comunidad Valenciana; y el Informe Especial sobre el acceso a la vivienda de la Comunidad Valenciana por parte de los colectivos sociales más desfavorecidos.

En periodo de sesiones con que se inicia el año 2006, el Síndic de Greuges ha presentado el Informe de la gestión realizada por la Institución durante el año 2005.

En el año 2006, transcurridos cinco años desde la designación como Síndic de Greuges de D. Bernardo del Rosal Blasco, cesó en el ejercicio del cargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1.b) la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, sustituyéndolo la hasta ese momento Adjunta, D^a. Emilia Caballero Álvarez como Síndica de Greuges en funciones, de conformidad con el artículo 8.2 del citado texto legal.

Sindicatura de Comptes

Al final del año 2003 se produce el fallecimiento del Síndic Major de Comptes, Honorable Sr. D. José Antonio Noguera de Roig, y para su sustitución no se inició el procedimiento previsto en la Ley, sino que se nombró a uno de los dos Síndics, al Ilmo. Sr. D. Rafael Vicente Queralt, para ocupar el cargo de Síndic Major, a la espera de que en el año 2004 se procederá a la renovación de todos los cargos de la Institución.

El 24 de mayo de 2004, mediante Resolución 49/VI, se nombran Síndics de Comptes a Rafael Vicente Queralt, Marcela Miró Pérez y Antonio Mira-Perceval Pastor y, posteriormente, el Presidente de la Generalitat nombra Síndic Major de Comptes a Rafael Vicente Queralt (Decreto 2/2004, de 2 de junio, del President de la Generalitat).

Por último, durante el año 2005, se tramitó el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana correspondiente al ejercicio 2004; así como, el Informe de Fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio 2004.

En el periodo que transcurre esta Crónica, la Sindicatura de Comptes ha presentado, además del Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana-

na correspondiente al ejercicio 2004, los Informes de Fiscalización de la gestión económico-financiera de los Ayuntamientos de Paiporta y Ayora, correspondientes al ejercicio 2003. Asimismo, se presentó el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de las Entidades locales de la Comunitat Valenciana correspondiente al ejercicio 2003.

Acadèmia Valenciana de la Llengua

La Resolución del Pleno 203/VI, de 7 de junio de 2006, declara la elección como miembro de la Acadèmia Valenciana de la Llengua de D. Ricard Bellveser Icardo en sustitución del fallecido D. Vicent Gascón i Pelegrí.

El 27 de diciembre de 2005 se presentó en el Registro de entrada de Les Corts la Memoria de Actividades de esta Institución durante el 2004.

VI ÓRGANOS DE LA CÁMARA

Comisiones desde el inicio de la legislatura

Aquí hemos querido dejar constancia de las Comisiones permanentes legislativas y no legislativas —catorce— que recoge el Reglamento de las Cortes Valencianas en su art. 43. También, con carácter permanente, no legislativa, tenemos la de Control de Radiotelevisión valenciana creada por la Ley 4/1984 de la Generalitat.

- Comisiones permanentes no legislativas
 - Comisión de Reglamento
 - Comisión de Estatuto de los Diputados
 - Comisión de Peticiones
 - Comisión de Gobierno Interior
 - Comisión de Control de Radiotelevisión de la Actuación de la Radiotelevisión Valenciana (Creación por Ley 4/1984, de 4 de julio, de la Generalitat Valenciana)

- Comisiones permanentes legislativas
 - Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat
 - Comisión de Gobernación y Administración Local
 - Comisión de Educación y Cultura
 - Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda
 - Comisión de Industria, Comercio y Turismo
 - Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca
 - Comisión de Obras Públicas y Transportes
 - Comisión de Política Social y Empleo
 - Comisión de Sanidad y Consumo
 - Comisión de Medio Ambiente

También en el Reglamento de las Cortes Valencianas, otros preceptos, recogen la posibilidad de crear Comisiones que tengan carácter permanente durante la legislatura (art. 48.1), o bien crear otras, eventualmente con un fin concreto, por lo que se extinguen al finalizar su trabajo: Comisiones de Investigación o Especiales para el Estudio de un asunto concreto (arts. 49, 50 y 51 RCV).

Así a lo largo de la VI legislatura, hasta la fecha que cubre esta Crónica Parlamentaria, se han creado las siguientes Comisiones:

- Comisión permanente no legislativa de Seguridad Nuclear. (Creada mediante Resolución 6/VI por el Pleno de las Cortes Valencianas, el 24 de septiembre de 2003)
- Comisión permanente no legislativa de Derechos Humanos, Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo. (Creada mediante Resolución 7/VI por el Pleno de las Cortes Valencianas, el 24 de septiembre de 2003)
- Comisión permanente no legislativa de Asuntos Europeos (Creada mediante Resolución 8/VI por el Pleno de las Cortes Valencianas, el 24 de septiembre de 2003)
- Comisión permanente no legislativa de la Mujer y Políticas de Igualdad (Creada mediante Resolución 9/VI por el Pleno de las Cortes Valencianas, el 24 de septiembre de 2003)

- Comisión permanente no legislativa de Nuevas Tecnologías y Sociedad del Conocimiento (Creada mediante Resolución /VI por el Pleno de las Cortes Valencianas, el 24 de septiembre de 2003)
- Comisión permanente no legislativa de Política de Lingüística (Creada mediante Resolución 11/VI por el Pleno de las Cortes Valencianas, el 24 de septiembre de 2003)
- Comisión no permanente especial de estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno (Creada mediante Resolución 34/VI por el Pleno de las Cortes Valencianas, el 28 de abril de 2004)
- Comisión especial de estudio de las situaciones de dependencia en la Comunidad Valenciana (Creada mediante Resolución 51/VI por el Pleno de las Cortes Valencianas, el 24 de mayo de 2004)
- Comisión especial de estudio de la sequía en la Comunidad Valenciana (Creada mediante Resolución 208/VI por el Pleno de las Cortes Valencianas, el 22 de febrero de 2006)
- Comisión de investigación sobre el accidente ocurrido el pasado día 3 de julio en la Línea 1 de Metro-Valencia (Creada mediante Resolución 230/VI por el Pleno de las Cortes Valencianas de 14 de julio de 2006)

El trabajo de las Comisiones de Les Corts durante los periodos que cubre esta Crónica se ha concretado, en el caso de las permanentes como las no permanentes, en un total de casi cien reuniones, de las que cabe destacar las dieciséis celebradas por la Comisión de Economía, Presupuestos de Hacienda, como Comisión con mayor número de reuniones, seguida de la catorce reuniones celebradas por la Comisión especial de estudio de las situaciones de dependencia en la Comunitat Valenciana.

En este apartado merece señalarse la creación, con el apoyo de todos los grupos, de una Comisión de investigación sobre el accidente ocurrido el día 3 de julio de 2006 por la Línea 1 del Metro de Valencia (Resolución 230/VI), que concluyó sus trabajos el 4 de agosto, siendo debatido y aprobado el Dictamen de la Comisión por el Pleno del día 11 de agosto (*BOCV* número 219/VI, de 23 de agosto de 2006).

La Mesa de les Corts Valencianes ha celebrado durante estos meses un total de cincuenta y dos reuniones, todas ellas en la ciudad de Valencia a excepción de una que se desarrolló en la ciudad de Orihuela.

La Junta de Síndics en la que están presentes la totalidad de los grupos parlamentarios junto con representantes del Gobierno, se ha reunido en treinta y nueve ocasiones.

Cabe destacar en el apartado de órganos de la Cámara la aparición del Grupo Mixto al final del año 2005 ha tenido, entre otras consecuencias, un número de miembros diferente en algunos órganos, especialmente destacable es el caso de las comisiones que, para que el grupo mayoritario mantuviese la mayoría que le corresponde, pasó de quince a diecisiete miembros.

Además de las comisiones creadas, el Grupo Parlamentario Socialista ha propuesto la creación de cuatro comisiones, tres de ellas de investigación, que hasta la fecha no han sido creadas.

VII CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA

Composición de las Cortes Valencianas por Grupos Parlamentarios

- *Sesión constitutiva el 12 de junio de 2003*

Total: 89 diputados/as

Grupo Parlamentario Popular: 48

Grupo Parlamentario Socialista: 36

Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa: 5

- *Composición tras la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (30 de junio de 2003), esto es, dieciocho días después de la Sesión Constitutiva*

Total: 89 diputados/as

Grupo Parlamentario Popular: 48

Grupo Parlamentario Socialista: 35

Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa: 6

- Composición de las Cortes Valencianas desde noviembre de 2005

Total: 89 Diputados/as.

Grupo Parlamentario Popular: 47

Grupo Parlamentario Socialista: 35

Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa: 6

Grupo Mixto: 1

El 15 de noviembre de 2005 tuvo entrada en el Registro de la Cámara una carta del Diputado D. Francisco Javier Tomás Puchol, remitida con intervención notarial, en la que comunicaba su baja del Partido Popular y su decisión de constituir el Grupo Mixto en Les Corts Valencianes.

VIII NORMAS INTERPRETATIVAS DEL REGLAMENTO

En el Reglamento de las Cortes Valencianas, desde el inicio de la Legislatura, no se han llevado a cabo modificaciones, pese a que existe una Ponencia que estudia una profunda reforma del mismo y que esperaba acabar antes de concluir la legislatura, con una reforma del Reglamento que entre en vigor la próxima Legislatura (VII).

No obstante, sí que han sido aprobadas, en estos meses dos Resoluciones interpretativas del Reglamento, que se suman a las cuatro anteriores: la Resolución de carácter general 5/VI sobre derechos y deberes de los diputados que se incorporan al Grupo Mixto una vez iniciada la legislatura, y la Resolución de la Presidencia de Les Corts sobre regulación del procedimiento para el pronunciamiento de Les Corts respecto a las modificaciones introducidas por las Cortes Generales en la propuesta de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobada por Les Corts Valencianes el 1 de julio de 2005.

La Resolución, de carácter general 5/VI versa sobre Derechos y Deberes de los Diputados que se incorporan al Grupo Mixto una vez iniciada la Legislatura. Fue dictada por el Presidente de las Cortes Valencianas, de acuerdo con lo establecido

en el apartado segundo del art. 29 del Reglamento de las Cortes Valencianas. Esta Resolución singulariza la relevancia de la creación del Grupo Mixto por incorporación de uno o varios Diputados una vez iniciada la Legislatura. La Presidencia, previo acuerdo favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces expresado en su reunión el 17 de noviembre de 2005, consideró conveniente completar, lo establecido en el Reglamento de las Cortes Valencianas con relación al Grupo Mixto (art. 26.1 RCV) y lo dispuesto en las Resoluciones de Presidencia 2270/I y 3/III. En esta Resolución, de tres apartados, el primero de ellos señala que los Diputados que se incorporan al Grupo Mixto durante el transcurso de la Legislatura, gozan de los derechos y prerrogativas que les reconoce el Reglamento en los arts. 8 a 14. También señala que las iniciativas parlamentarias que le corresponden son las mismas que a los Diputados individualmente y su cese en un Grupo conlleva la pérdida del puesto que el Diputado ocupaba en todas las Comisiones de la Cámara, y en su caso, en la Diputación Permanente para la que fue designado, exceptuando los casos en que el Reglamento de las Cortes Valencianas prevea lo contrario.

También se establece que se reestructurará la composición de las Comisiones, en proporción a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios en la Cámara.

El apartado segundo viene referido que estos Diputados que se incorporan al Grupo Mixto, durante el transcurso de la Legislatura. Estos tendrán derecho “a las retribuciones y conceptos indemnizatorios aplicables a los Diputados y Diputadas de las Cortes Valencianas de conformidad con el art. 10 del RCV” indicando también que los locales y medios materiales y económicos necesarios para el correcto cumplimiento de sus funciones, vendrán determinados por la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces. Por último el apartado tercero establece que “a estos Diputados le serán aplicables en su integridad los deberes que el Reglamento de la Cámara recoge en sus artículos 15 a 19.

Esta Resolución de la Presidencia de la Cámara se formula con posterioridad a que un Diputado, perteneciente al Grupo Parlamentario Popular, Francisco Javier Tomás Puchol, elegido por la circunscripción de Castellón, abandone este Grupo para integrar y formar el Grupo Mixto.

Por último, nos encontramos con la Resolución de la Presidencia de las Cortes sobre regulación del procedimiento parlamentario para el pronunciamiento de Les

Corts respecto a las modificaciones introducidas por las Cortes Generales y la propuesta de la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana aprobado por las Cortes Valencianas el 1 de julio de 2005.

Por la Presidencia de conformidad con lo establecido en el art. 91.1 de la RCV se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas, núm 178, de 13 de marzo de 2006, de esta Resolución adoptada el 9 de marzo del mismo año.

Con esta Resolución, la Presidencia de la Cámara, de acuerdo con la facultad que le concede el art. 29.2 del RCV, oído el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, resuelve determinar el procedimiento parlamentario para el pronunciamiento de las Cortes en este caso. Esta realidad, es necesaria por cuanto el art. 123 del RCV, que regula la reforma del Estatuto de Autonomía concluye con la aprobación de la iniciativa de reforma del Estatuto por las Cortes Valencianas, y su remisión al Congreso de los Diputados para su tramitación.

No obstante, pese a la redacción dada por el art. 61 del Estatuto de Autonomía para regular la Reforma del Estatuto, tanto la Presidencia del Congreso de los Diputados, como la Presidencia del Senado, establecieron un procedimiento especial para la reforma del Estatuto en el caso valenciano, (Resolución de la Presidencia del Congreso sobre el Procedimiento a seguir la tramitación de la Reforma de los Estatutos de Autonomía, de 16 de marzo de 1993; Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre el Procedimiento a seguir para la tramitación de la Reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993).

Estas Resoluciones, parecían querer recoger la previsión hecha en el Estatuto Valenciano, en cuanto a que “si las Cortes Generales no aprobaban la reforma propuesta, se devolvería a las Cortes Valencianas para una nueva deliberación acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución, proponiendo soluciones alternativas”. No obstante, mediante estas dos Resoluciones de la Presidencia, tanto la del Congreso como la del Senado, se ha ido más allá y no solo se hace previsión de remitir el texto, para nueva deliberación, cuando se produzca una devolución, sino también, como ha sucedido en este caso, cuando por las Cortes Generales se introduzcan modificaciones a la Propuesta de Reforma formulada por las Cortes Valencianas.

No nos cabe la menor duda, que pese a la discutible “juridicidad” e incluso algunos llegan a afirmar “inconstitucionalidad”, de estas dos Resoluciones de las Presidencias del Congreso y del Senado, las mismas no han pretendido sino reforzar a las Cortes Valencianas en el proceso de reforma del Estatuto de su Comunidad Autónoma, permitiendo el que éstas, en el caso de no estar de acuerdo con las reformas introducidas a su propuesta, por las Cortes Generales, puedan llegar incluso a retirar la propuesta formulada.

En ese sentido, la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas, de 9 de marzo de 2006, está integrada por siete apartados en los que se establece este procedimiento para que las Cortes manifiesten su acuerdo, o no, con las modificaciones introducidas por las Cortes Generales al texto que de Reforma del Estatuto remitido por las Cortes Valencianas.

En primer lugar, la Mesa una vez remitido el texto por las Cortes Generales determina que sea la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones, la competente para su tramitación, ordena la publicación del mismo y se abre el plazo para que por los Grupos Parlamentarios se puedan presentar enmiendas o propuestas sobre las modificaciones introducidas por las Cortes Generales.

También los Grupos Parlamentarios pueden solicitar, o proponer, la retirada de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía a la vista de las modificaciones que se hayan podido introducir por las Cortes Generales, ésta requerirá la mayoría de los tres quintos de la Cámara. Por otra parte, ya en la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones, se discuten las propuestas o enmiendas con un turno a favor y un turno en contra, pudiendo fijar posición los demás Grupos Parlamentarios y dándose prioridad a las propuestas ó enmiendas que pretendan la retirada de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía.

Finalizado el debate, en la Comisión, de estas propuestas o enmiendas se eleva Dictamen a la Presidencia de las Cortes para que por ésta se fije una Sesión Plenaria, específica, para debatir este Dictamen de la Comisión, y nuevamente en Sesión Plenaria se discuten primero aquellas propuestas o enmiendas que conlleven la retirada de la propuesta de reforma del Estatuto y posteriormente aquellas otras, que planteen modificaciones o soluciones alternativas a las modificaciones introducidas por las Cortes Generales.

Se insiste en la Resolución, en su apartado sexto, que el acuerdo que implique la retirada de la Propuesta de Reforma del Estatuto requerirá el voto favorable de los tres quintos de los miembros de Les Corts, también requerirá la misma mayoría la aceptación de las modificaciones efectuadas por las Cortes Generales, o las soluciones alternativas, vetos o enmiendas a las modificaciones introducidas que se pueden plantear.

Con esta Resolución interpretativa de la Presidencia de la Cámara damos por concluido este apartado referido a las normas interpretativas del Reglamento.

IX OTROS TEMAS DE INTERÉS

A lo largo del 2005 e inicio del 2006, periodo que cubre esta Crónica Parlamentaria, nos encontramos, como datos más destacables la sentencia del Tribunal Constitucional que ha venido a considerar constitucional la Ley de Creación de la Universidad Miguel Hernández de Elche. La STC 47/2005, de 3 de marzo, sobre el recurso 1275/1997, al art. 3, anexo 2 y Disposición Transitoria cuarta de la Ley 2/1996, de 27 de diciembre, de Creación de la Universidad Miguel Hernández de Elche había sido interpuesto por cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso.

Por otra parte, el 16 de septiembre de 2005, el Presidente del Gobierno presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el art. 7.4.a) de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos. Además por la Presidencia del Gobierno, se invocó el art. 161.2 c) e) a fin de que se acordara la suspensión de la Disposición recurrida. Este recurso de inconstitucionalidad, similar al presentado contra la ley catalana de Archivos, considera que se excede en su ámbito competencial al referirse al Archivo de la Corona de Aragón, que no es un Archivo valenciano, exclusivamente.

Por la Presidencia de las Cortes Valencianas, el 10 de noviembre de 2005, se presentaron alegaciones a este recurso solicitándose además el levantamiento de la suspensión. El Tribunal Constitucional mediante Auto de 17 de enero de 2006, acordó, atendiendo

a las alegaciones de las Cortes Valencianas, levantar la suspensión del art. 7.4 a) de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos.

Con relación, al conocido como “tema del agua”, por el Gobierno Valenciano se presentó recurso de inconstitucionalidad, contra la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y recordemos que ya se había presentado recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por la que se modificaba la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (*BOE* núm. 273, de 12 de noviembre de 2004, y 15 de noviembre de 2005).

Por último señalar, que continúan pendientes los recursos de inconstitucionalidad en defensa de la Autonomía Local contra el art. 2 y la Disposición Transitoria de la Ley 8/1999, por la que se suprime el área metropolitana de l’Horta, recurso 1846/2002 que se interpuso por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso contra el art. 40, de la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2002.

X ANEXO

ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DE LES CORTS VALENCIANES VI LEGISLATURA (01.09.2005 - 31.08.2006)

COMPARECENCIAS

Presentadas	165
GP Socialista	80
GP EUEVEV: ENTESA	65
GP Socialista y GP EUEVEV: ENTESA	1
Miembros del Consell	13
Vicepresidencia	6

Sustanciadas	30
Rechazadas	6
Criterio contrario de la Junta de Síndics a su tramitación	4
Retiradas	3
Pendientes	122

INTERPELACIONES

Presentadas	21
GP Socialista	9
GP EUEVEV: ENTESA	12
Sustanciadas	10
Pendientes	8
Contestadas (una vez convertidas en pregunta escrita)	2
Retirada	1

MOCIONES

Presentadas	17
GP Socialista	9
GP EUEVEV: ENTESA	8
Rechazadas	5
Pendientes	10
Retiradas	2

PREGUNTAS ESCRITAS

Presentadas	4806
GP Socialista	4146
GP EUEVEV: ENTESA	659
Miembros del Consell	1

Contestadas	3736
No admitidas a trámite	15
Pendientes	1055

PREGUNTAS ORAL COMISIÓN

Presentadas	21
GP Socialista	21
Pendientes	21

PREGUNTAS ORAL PLENO

Presentadas	164
GP Socialista	57
GP EUEVEV: ENTESA	97
GP MIXTO	10
Contestadas en el Pleno	38
No admitida a trámite	1
Pendientes	125

PREGUNTAS ORALES PLENO POR PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

Presentadas	102
GP Popular	33
GP Socialista	35
GP EUEVEV: ENTESA	34
Contestadas	87
Retiradas	8
Pendientes	3
No admitidas a trámite	2
Decaídas	2

PREGUNTAS DE INTERÉS GENERAL AL PRESIDENTE

Presentadas	50
GP Popular	16
GP Socialista	18
GP EUEVEV: ENTESA	16
Contestadas	45
Decaídas	3
Retiradas	2

PROPOSICIONES DE LEY

Presentadas	7
GP Socialista	4
GP EUEVEV: ENTESA	1
GP POPULAR	1
GP Socialista y GP POPULAR	1
No tomada en consideración	1
Aprobada	1
Pendientes	5

PROPOSICIONES NO DE LEY

Presentadas	113
GP Popular	8
GP Socialista	46
GP EUEVEV: ENTESA	49
GP EUEVEV: ENTESA y GP Socialista	4
GP EUEVEV: ENTESA, GP Socialista y GP Popular	1
GP Mixto	5
Aprobadas	5
Retiradas	5
No admitidas a trámite	6
Pendientes	90
Rechazadas	7

PROPUESTAS DE CREACIÓN DE UNA COMISIÓN

Presentadas	13
GP Popular	2
GP Socialista	6
GP EUEVEV: ENTESA	3
GP Mixto	2
Aprobada	1
Pendientes	4
Rechazadas	5
Retirada	1
Criterio contrario de J.S. a su tramitación	2

PROYECTOS DE LEY

Presentados	16
Aprobados	9
Pendientes	7

SOLICITUDES DE DOCUMENTACIÓN

Presentadas	454
GP Socialista	426
GP EUEVEV: ENTESA	27
Presidente	1
Remitida la documentación	342
Pendientes	112

Miguel Tell Cremades
LETRADO DEL PARLAMENTO EUROPEO

CRÓNICA PARLAMENTARIA DEL PARLAMENTO EUROPEO. SEPTIEMBRE 2005 - JULIO 2006

SUMARIO

- I PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR.
- II PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO AL REGISTRO, LA EVALUACIÓN, LA AUTORIZACIÓN Y LA RESTRICCIÓN DE LAS SUSTANCIAS Y PREPARADOS QUÍMICOS (REACH), POR EL QUE SE CREA LA AGENCIA EUROPEA DE SUSTANCIAS Y PREPARADOS QUÍMICOS.
- III MEJOR LEGISLAR.
- IV AMPLIACIÓN Y CONSTITUCIÓN.
- V ENERGÍA.
- VI MEDIO AMBIENTE E INVESTIGACIÓN.
- VII POLÍTICA REGIONAL Y TRANSPORTES.
- VIII MERCADO INTERIOR.
- IX ASUNTOS ECONÓMICOS Y PRESUPUESTARIOS.
- X COMISIONES TEMPORALES Y DE INVESTIGACIÓN.

Esta crónica no pretende reseñar de forma exhaustiva, siquiera de manera detallada, toda la actividad legislativa y política del Parlamento Europeo desde julio de 2005, en que terminó la anterior crónica, hasta julio 2006. Sería ésta una tarea agotadora para el cronista pero sobretodo para el lector, interesado si acaso en conocer a vista de pájaro el quehacer del Parlamento de Estrasburgo. Una revisión detallada de lo acaecido durante este año consumiría cientos de páginas y sería de un interés ciertamente relativo. Por añadidura, las ya no tan nuevas tecnologías de la información dan acceso al público interesado y a profesionales de la más variada índole a resoluciones, informes, primeras o segundas lecturas y en definitiva a todo tipo de información legislativa o política. Bien es cierto que esa búsqueda requiere tiempo y una cierta habilidad, de tan complejos y prolijos que son algunos de los sitios en cuestión, pero una vez explorados y habituado a ellos pueden resultar útiles instrumentos para legisladores, funcionarios, profesionales del derecho o de la empresa.

Mi propósito es reseñar, y en algún caso glosar, ciertas actividades legislativas o políticas que me parecen de interés particular, deteniéndome en algunos aspectos de la legislación que tienen una relevancia general o que han recibido una especial atención por los medios de comunicación. He elegido tres o cuatro asuntos en los que creo que vale la pena detenerse y examinarlos con detalle. A continuación, de manera mucho más sucinta, evocaré, agrupados por tema, otros asuntos que no son menos importantes pero que lo limitado del espacio obliga a abordar brevemente.

Además de la dimensión legislativa de la actividad parlamentaria haré referencia a algunos aspectos relevantes del control político ejercido por el Parlamento así como varias resoluciones trascendentes relativas al funcionamiento legislativo de la Unión.

I PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR¹

En la sesión plenaria del mes de febrero se presentó ante el pleno del Parlamento el informe elaborado por la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, en cooperación reforzada con la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior.

Más de 200 enmiendas presentó al pleno la comisión de mercado interior tras una azarosa tramitación parlamentaria. Es ciertamente este proyecto legislativo uno de los que más quebraderos de cabeza han dado a las instituciones de la Unión en los últimos tiempos. La llamada directiva Bolkestein, bautizada con

¹ COM (2004) 0002 – C5-0069/2004 – 2004/0001 (COD). Documento de Sesión núm. A6-0409/2005.

el apellido del Comisario que la impulsó por primera vez, ha sido objeto de todas las demonizaciones posibles por parte de muchos grupos y partidos políticos. Algunos analistas piensan incluso que su manipulación interesada en Francia fue un factor determinante en el vuelco que dio la opinión pública francesa, dos meses antes del referéndum sobre el proyecto de Constitución Europea.

Ha sido éste uno de los proyectos legislativos que más ha movilizado a influyentes elementos de las sociedades en numerosos Estados Miembros, especialmente, en Francia, Alemania, Holanda y Bélgica. También en los países nórdicos produjo una desmedida preocupación en los medios sindicales y de izquierdas. El proyecto de liberalización de la prestación de servicios en el mercado interior, algo que en teoría debiera existir desde hace mucho tiempo, se convirtió en el imaginario colectivo y mediático en emblemático de las muchas preguntas que se plantean nuestras sociedades respecto a cómo superar los retos de la economía europea. La directiva "Frankenstein", como se la denominó por sus oponentes durante la referida campaña constitucional en Francia, iba a demoler el estado del bienestar al permitir que los fontaneros o electricistas polacos o checos, pero también las empresas de construcción o de cualquier otro servicio, acudieran a regiones y países más desarrollados de la Unión para ofrecer sus servicios, más baratos, pero también, se nos decía, de peor calidad y sin las garantías exigidas en legislaciones más protectoras de los consumidores. Dos grandes dudas o miedos suscitaba esta directiva: 1) la posibilidad de que los derechos de los consumidores se vieran disminuidos al estar sometidas las empresas proveedoras a la legislación del país donde la empresa tuviera su domicilio social, y 2) que las empresas se *deslocalizaran* a los nuevos Estados Miembros y que los derechos de los trabajadores se vieran disminuidos al aplicarse legislaciones de países de la Unión menos exigentes que las de los antiguos EM.

Estos miedos no fueron sin fundamento en los primeros momentos, aún cuando la propuesta de directiva existente durante la mencionada campaña en Francia ya hubiera incorporado muchas salvaguardias y garantías.

No fue empero una sorpresa el hecho de que el 16 de febrero de 2006 más de 30.000 personas se manifestaran en las calles de Estrasburgo para apoyar muchas

de las enmiendas adoptadas en la comisión parlamentaria competente. Sí que fue una sorpresa que la mayoría de los manifestantes se marcharan a sus casas contentos, persuadidos de que el Parlamento había aprobado las enmiendas suficientes para que sus miedos no se hicieran realidad.

Cuando el Consejo alcanzó un acuerdo político en la noche del lunes 29 de mayo de 2006 sobre un texto que mantiene lo esencial de las enmiendas aprobadas por el PE en primera lectura, el Presidente en ejercicio del Consejo expresó "su aprecio por el excelente trabajo de la Comisión y de los dos grandes grupos políticos en el PE que han sentado las bases para un acuerdo político".

Como ha sucedido con otros grandes proyectos legislativos (más abajo veremos el REACH) el trabajo en comisión parlamentaria fue esencial para abrir el camino al acuerdo en el pleno. Más de 1600 enmiendas se votaron en comisión, ocupando una lista de voto de 200 páginas. La complejidad del procedimiento hizo necesario la creación de un grupo de trabajo que convocó a los ponentes de todas las comisiones competentes para emitir opinión. Después del voto en Comisión, los grupos políticos instituyeron un nuevo grupo de trabajo que condensó las enmiendas de transacción en puntos clave.

La directiva de servicios es un proyecto que merece todos los esfuerzos. Nacido de la estrategia aprobada en Lisboa y concretado por la anterior Comisión Europea en enero de 2004, pretende incrementar la seguridad jurídica de los proveedores de servicios, facilitar la prestación de todo tipo de servicios en el marco del mercado interior, ya sea mediante el establecimiento de un prestador en otro EM, o sin establecimiento alguno, operando directamente desde el país de origen. Esta segunda posibilidad es la que ha generado más problemas.

Hay que anotar que estas libertades de establecimiento y de prestación de servicios estaban y están reconocidas en los Tratados y son aplicadas por el Tribunal de Luxemburgo, pero la Comisión, muchos EM y el PE, habían hace tiempo ya constatado la existencia de obstáculos administrativos que impedían o dificultaban sobremanera la libre prestación de servicios.

Esta directiva pretende pues impulsar, remover las barreras a la prestación transfronteriza de servicios prevista en el Capítulo 3 del Título III (Artículos 49 a 55) del Tratado de la Comunidad Europea. La importancia de contar con una directiva horizontal que regule una actividad que supone el 70 % del PIB de la Unión es esencial para el desarrollo de los objetivos de Lisboa.

Después de dos años de laboriosas negociaciones y apasionados debates, el Parlamento aprobó 213 enmiendas al texto presentado por la Comisión en su pleno de febrero de 2006. La mayor parte de las enmiendas han sido aceptadas por la Comisión, que presentó su propuesta modificada durante el Pleno del 4 de abril 2006.

La mayoría de los grupos políticos expresaron su satisfacción con la propuesta modificada presentada por la Comisión. No podía ser de otra forma puesto que esta reflejaba casi en su totalidad la primera lectura del Parlamento. El Comisario McCreevy afirmó ante el Pleno que la decisión del PE de eliminar toda interacción con el Derecho laboral ha significado "una ayuda importante para mejorar la atmósfera de este debate. Se ha suprimido la percepción —equivocada— de que los estándares laborales se ven amenazados".

Sin entrar en un análisis demasiado detallado de esta primera lectura, sí conviene resaltar algunos aspectos significativos. En primer lugar el *ámbito de aplicación* de la directiva. Siempre ha sido éste uno de los problemas de mayor complejidad. La pregunta ha sido: se está excluyendo demasiado o, por el contrario, la directiva va demasiado lejos y abarca demasiados ámbitos.

Si la segunda lectura ratifica lo ahora aprobado una amplísima gama de servicios estarán regulados por la directiva, tanto los que se prestan entre empresas como los que prestan a consumidores consultorías, asesores, empresas de publicidad, construcción, turismo, ocio, deportes, etc.

El parlamento ha excluido de la aplicación de la directiva: 1) aquellos servicios regidos por legislación comunitaria específica como los servicios financieros, comunicaciones electrónicas, servicios audiovisuales o servicios de transporte; 2) aquellos servicios que exigen una mayor armonización a fin de evitar distorsiones en la

competencia como juego, servicios de seguridad, agencias temporales de trabajo, y 3) aquellos servicios que por su naturaleza exigen ser regulados por legislación específica, como los servicios de interés económico general (SIEG) tales como sanidad, salud y otros servicios sociales.

El compromiso aceptado por la Comisión y por el Consejo el 29 de mayo de 2006 también dejó muy claro que la directiva no afectaba, además de al derecho laboral, al derecho penal, al derecho internacional privado; se intenta también proteger la diversidad cultural y la pluralidad de los medios de comunicación. El Consejo en su lectura únicamente ha matizado las diferentes categorías de exclusiones, dejando por ejemplo fuera de la directiva en la categoría de profesiones jurídicas, con el acuerdo del PE y la oposición de la Comisión, a los Notarios y agentes judiciales. En lo que hace a la de los servicios sociales, finalmente, tanto la Comisión como el Consejo han circunscrito la exclusión de estos servicios a únicamente los servicios sociales relativos a los servicios de vivienda social, los de atención a niños y los de apoyo a familias y personas necesitadas.

También ha quedado bien claro que los servicios de interés general (SIG) como educación, administración o policía quedan fuera de la aplicación de la directiva.

La exclusión de las obligaciones contractuales y extra-contractuales del ámbito de la directiva significa que los consumidores gozarán en todo caso de la protección que les concede la legislación en materia de consumo en vigor en su propio EM (Artículo 3, párrafo 3)

La *libertad de establecimiento* es otra parte crucial de la directiva. La mayor parte de las barreras al ejercicio de este derecho recogidas por la Comisión Europea en su informe de 2002 parecen haber sido levantadas en el compromiso alcanzado. Así, nacionalidad o residencia, restricciones territoriales o cuantitativas (i.e. número mínimo de trabajadores empleados) o exigencias respecto a la forma jurídica de la empresa o sociedad no serán admitidos. La directiva abunda en la clarificación del lugar de establecimiento de un prestador de servicios alineándola con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el concepto de establecimiento implica el ejercicio efectivo de una actividad económica, mediante una instalación per-

manente por una duración indeterminada. Además, las autorizaciones y registros así como el ejercicio de actividades complejas (agrupando servicios diferentes) se han simplificado y mejorado, con la introducción, por ejemplo, de los formularios europeos homologados.

En lo que hace a la *libertad de prestación de servicios*, propiamente dicha, tanto la CE como el Consejo han aceptado el compromiso alcanzado en el PE respecto al artículo 16 con ligeras modificaciones redaccionales. La nueva redacción acabará sin duda con el fantasma del "principio de país de origen", pero no implicará un paso atrás en la jurisprudencia del TJCEE. El principio de "libre prestación de servicios" exige de los EM el respeto exquisito al derecho del proveedor a prestar el servicio y a garantizar a ese proveedor el libre acceso y el libre ejercicio de su actividad en su territorio.

Aún cuando se establece una lista exhaustiva de lo que los EM no pueden hacer para impedir la prestación de servicios, sí se permite a éstos imponer sus propios estándares nacionales a la prestación del servicio en algunas áreas sensibles tales como protección del medio ambiente o protección de los consumidores.

La directiva prevé que los EM establezcan un sistema efectivo de cooperación administrativa a fin de que la directiva sea correctamente aplicada. Igualmente se recogen una serie de propuestas de armonización en el sector de los servicios y se solicita a la CE que garantice la transposición y la aplicación de la directiva presentando cuando sea necesario propuestas de modificación o iniciativas adicionales especialmente en los artículos 2 y 16 de la directiva.

Muy probablemente en septiembre el Parlamento iniciará la segunda lectura pero tras el acuerdo del Consejo y la primera reacción de los grupos políticos es probable que el acuerdo sea rápido. Todas las partes coinciden en que el acuerdo alcanzado es pragmático y el único posible en estos momentos. Está previsto que el Parlamento apruebe la segunda lectura durante el pleno de noviembre.

II PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO AL REGISTRO, LA EVALUACIÓN, LA AUTORIZACIÓN Y LA RESTRICCIÓN DE LAS SUSTANCIAS Y PREPARADOS QUÍMICOS (REACH), POR EL QUE SE CREA LA AGENCIA EUROPEA DE SUSTANCIAS Y PREPARADOS QUÍMICOS²

Si la anterior propuesta legislativa movilizó a amplios sectores de la población, este paquete legislativo sobre sustancias y preparados químicos —de apariencia neutra y apolítica para el neófito—, ha generado uno de los procesos legislativos más complejos y controvertidos de los últimos años. Toda la industria europea ha participado activamente en su desarrollo. La primera lectura del Parlamento el 17 de noviembre de 2005³ puede considerarse, a la vista de las reacciones en el Consejo y Comisión, como un éxito y las perspectivas de un acuerdo en segunda lectura son buenas. En palabras del Presidente del PE, Sr. Borrell Fontelles, *"el Parlamento, cumpliendo con su responsabilidad como legislador ha respondido a algunos de los temores de los europeos asegurándoles empleos competitivos, junto a un alto nivel de protección de la salud y del medio ambiente"*. Esto es lo que ni más ni menos estaba, está, en juego, mantener la competitividad de la industria europea —y no sólo la química—, elevando al máximo la protección del medio ambiente y alcanzando los más altos niveles de protección de la salud de los ciudadanos. No ha sido esta una tarea fácil para los diputados y los funcionarios de la Comisión de medio ambiente, salud pública y seguridad alimentaria, competente para el fondo.

El paquete legislativo esta compuesto por el Reglamento REACH⁴ y por una modificación de la *Directiva 67/548/CEE sobre clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas*, con el fin de adaptarla a las disposiciones del mencionado reglamento. La directiva propuesta introduce normas sobre clasificación, etiquetado, empaquetado de sustancias peligrosas y la forma en que se deben notificar las nuevas sustancias a las autoridades antes de comercializarlas.

² (COM(2003)0644 – C50530/2003 – 2003/0256(COD)).

³ A6-0315/2005. P6_TA(2005)0434.

⁴ Del inglés Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals.

En cuanto a la propuesta de Reglamento⁵, éste tiene por objeto sustituir la legislación vigente (que se considera incapaz de alentar la innovación o de garantizar una protección adecuada del medio ambiente y del público en general) por un nuevo sistema, cuyos cinco puntales principales son los siguientes:

- la introducción de un sistema de registro que gradualmente se irá ampliando para que incluya tanto las sustancias nuevas como las ya existentes;
- la transferencia de la responsabilidad de evaluación de los riesgos, que pasa de las autoridades gubernamentales a los fabricantes e importadores;
- la inclusión (siempre que sea necesaria y adecuada) de usuarios intermedios en las solicitudes de datos y las pruebas a que se someten las sustancias químicas;
- la introducción de un procedimiento de autorización o de restricción en el caso de sustancias que generen especial preocupación;
- mayor transparencia y apertura al público en general, al facilitar el acceso a la información sobre las sustancias.

REACH intenta remediar las insuficiencias del sistema actual para productos químicos: la falta de información sobre la mayoría de sustancias en el mercado (las pre-1981); la carga de la prueba que recae actualmente en las autoridades públicas (es decir, que son las que tienen que mostrar que un producto es nocivo) y la falta de un instrumento claro para tratar sustancias problemáticas.

Así, REACH establece un trato equivalente para todas las sustancias (existentes o nuevas), hace recaer en las empresas la carga de la prueba (aunque el texto inicial era ambiguo las enmiendas lo clarifican) e introduce un procedimiento de autorización para sustancias potencialmente peligrosas (cancerígenas, por ejemplo).

Conviene apuntar, como bien se señala en la exposición de motivos del informe de la comisión de medio ambiente, que el proceso que ha conducido a la adop-

5 (COM(2003)0644 – C5-0530/2003 – 2003/0256(COD)).

ción de esta primera lectura ha sido largo y controvertido. Dos años transcurrieron desde que el PE aprobó el Libro Blanco de la Comisión (diciembre de 2001) y la adopción de la propuesta legislativa de la Comisión en 2003. Durante este tiempo se lanzó una extensa consulta en línea ⁶ donde se expresaron más de 6.000 opiniones.

En el Parlamento, además de la Comisión de Medio Ambiente, nueve comisiones más participaron en los trabajos durante casi dos años.

Dada la complejidad de este reglamento, me gustaría centrarme en dos de sus contenidos, el Registro y la Agencia.

El registro de sustancias químicas ha sido, sin ninguna duda, el aspecto más controvertido del sistema sobre el que se basa el nuevo Reglamento. En él deberán registrarse todas las sustancias producidas o importadas en cantidades superiores a una tonelada anual según la propuesta de la Comisión.

La perspectiva del PE ha sido que durante la etapa de registro, el principal objetivo que debe perseguirse es la inclusión en el sistema de *todas las sustancias nuevas y existentes* —ese abultado y polémico número de sustancias (¿30.000–70.000–100.000?) cuyos efectos y peligrosidad se desconocen—, sobre la base de un criterio (cantidad producida o importada).

Esta es la base fundamental para iniciar las demás etapas del sistema: la evaluación, la autorización y la restricción.

Durante el voto en pleno se mantuvo el compromiso con la CE de exigir el registro para todas las sustancias producidas o importadas en más de una tonelada al año, salvo las exentas y recogidas en los anexos 2 y 3 del Reglamento (por considerarse no peligrosas o por estar reguladas por otras normativas). Las sustancias no registradas, o no recogidas en los anexos, no podrán, pasado el plazo previsto, comercializarse en la Unión.

⁶ La Comisión dispone de un amplísimo catálogo de "stakeholders", grupos y personas interesadas, normalmente asociaciones y grupos profesionales que son extensamente consultados antes de lanzar una propuesta legislativa.

Para el registro, las enmiendas adoptadas prevén:

- un sistema uniforme de pre-registro para todas las sustancias producidas o importadas en un volumen superior a 1 tonelada. Ese pre-registro, basado en información ya conocida por las empresas y que por tanto no obligará a nuevos ensayos, tendrá lugar en los primeros 18 meses de aplicación del reglamento. Por tanto, pasado ese plazo se tendrá una base de datos europea que recoja todas las sustancias sujetas al reglamento con información sobre los productores / importadores y algunas características de las sustancias.
- el plazo final del registro se mantiene igual que en la propuesta de la Comisión, aunque comienza a contar pasados los 18 meses del pre-registro (18 meses + 11 años).

Otro de los principales objetivos del Reglamento (artículo 55) es la sustitución de sustancias muy controvertidas (carcinógenas, mutágenas). El parlamento ha aprobado para esta cuestión el bloque de enmiendas presentadas por Socialistas, Liberales, Verdes e Izquierda Unida por 324 votos a favor, 263 en contra y 13 abstenciones. Se introduce además una temporalidad en la autorización (que no existía en la propuesta de la CE), condicionándola también a la inexistencia de tecnología o sustancias alternativas.

En lo que hace a la Evaluación, se prevén dos tipos: la evaluación de los expedientes (que es competencia de los Estados miembros) y la evaluación de las sustancias.

Los mayores problemas radican en la relación entre la Agencia Europea y las autoridades competentes de los Estados miembros. En varios círculos se han manifestado críticas relativas a la complejidad de los procedimientos previstos: el riesgo consiste en que una descentralización excesiva de la toma de decisiones puede dar lugar a diferencias de procedimiento entre los distintos países y a la consiguiente distorsión del mercado interior.

De conformidad con el artículo 43 bis de la propuesta de la Comisión, la Agencia desarrollará criterios que permitan conceder prioridad a determinadas sustancias para proseguir con su evaluación. Los Estados miembros usarán dichos criterios para preparar sus planes móviles.

Para evitar que este procedimiento completo cree problemas y diferencias de enfoque entre los EM, el PE ha propuesto que se determine por la Agencia las sustancias cuya evaluación es prioritaria y que tendrán que incluir, en sus respectivos planes, los EM.

De este modo se concede a la Agencia un papel central para evitar conflictos y desviaciones.

El pasado 27 de junio de 2006 el Consejo alcanzó una posición común sobre las enmiendas del Parlamento aceptando plenamente 180 de las 430 adoptadas⁷, incluyendo las más importantes relativas al registro y evaluación de las sustancias químicas.

En lo que hace a autorizaciones, el Consejo está aun lejos de lo aprobado por el PE y probablemente será éste uno de los puntos de discordia durante la segunda lectura. No obstante, el ponente señaló, durante el primer debate sobre la posición común en comisión el 13 de julio de 2006, que el Consejo estaba a medio camino entre lo propuesto por la CE y lo adoptado por el PE, aventurando, no obstante, que era posible llegar a un acuerdo con cierta rapidez. El ponente insistió en que se centraría en aquellas enmiendas que habían recibido un mayor apoyo, especialmente las relativas al deber de diligencia de productores e importadores, la ayuda a PYMES, la marca europea de excelencia o la evaluación obligatoria de sustancias con posibilidades de ser cancerígenas o genotóxicas.

III MEJOR LEGISLAR

El Parlamento, junto con la Comisión y el Consejo, se ha lanzado en los últimos años a una cruzada dirigida a mejorar la calidad de la legislación comunitaria. Simplificar el acervo comunitario, realizar estudios de impacto de la legislación

⁷ Actas del 17 de noviembre de 2005.

comunitaria *ex ante* y *ex post*, aplicar estrictamente el principio de subsidiariedad y, muy especialmente, mejorar el control sobre la transposición del derecho comunitario se ha convertido en Bruselas en una de las obsesiones de la Comisión y del Parlamento.

Legislar mejor es ya un punto inevitable e omnipresente en la agenda política de la UE, como medio eficaz para acercar las instituciones comunitarias a sus ciudadanos y a sus empresas, intentando que la legislación comunitaria resulte más sencilla y comprensible (si ello es posible); una legislación que facilite su vida diaria sin añadir cargas innecesarias.

Tanto las instancias políticas del Parlamento, desde la Conferencia de Presidentes hasta los grupos políticos, pasando por los Presidentes de Comisión, como la Secretaría General consideran este asunto como absolutamente prioritario.

En su sesión del mes de mayo se presentaron cuatro informes de iniciativa y el Parlamento aprobó cuatro importantes resoluciones que evalúan y hacen propuestas en este significativo asunto.

Estos informes son: 1) informe Frassoni⁸ *sobre los vigésimo primero y vigésimo segundo informes anuales de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario*; 2) el informe Doorn⁹, *sobre Legislar mejor 2004: aplicación del principio de subsidiariedad - 12º informe anual*; 3) el informe Gargani¹⁰ *sobre una estrategia para la simplificación del marco regulador*, y 4) el informe McCarthy¹¹ *sobre la aplicación, las consecuencias y las repercusiones de la legislación en vigor sobre el mercado interior*.

Estos sobrios títulos esconden resoluciones del Parlamento que, si bien son ciertamente técnicas, pienso que pueden ser de utilidad para aquellos interesados en la calidad de la legislación comunitaria, su tramitación y su adecuada transposición al derecho nacional.

8 (2005/2150(INI)). Acta de la sesión de 16 de mayo de 2006.

9 (2005/2055(INI)) Acta de la sesión de 16 de mayo de 2006.

10 (2006/2006(INI)) Acta de la sesión de 16 de mayo de 2006.

11 (2004/2224(INI)) Acta de la sesión de 16 de mayo de 2006.

La ajustada transposición de las directivas al derecho nacional se ha convertido en un indudable quebradero de cabeza para el legislador comunitario y muy especialmente para el Parlamento Europeo que ve como en muchas ocasiones las directivas son traspuestas de forma deficiente, incompleta o simplemente incomprensible. Las facultades de control de la Comisión no parecen suficientes para fiscalizar unas transposiciones y aplicaciones correctas, no solo en la forma, sino en los objetivos; y los procedimientos de infracción son abundantes en los aspectos formales de la legislación, como plazos de trasposición, pero escasos en lo que hace al contenido.

El Parlamento señala (punto 6 del Informe Frassoni) que los procedimientos de infracción por incumplimientos en la transposición son lentos y que el recurso de la CE al Artículo 228 del TCE es muy limitado. También que existe una insuficiente cooperación por parte de los tribunales nacionales que muestran en demasiados casos aversión a aplicar el principio de primacía del derecho comunitario (punto 8 de la misma resolución). Estima que debe obligarse a los EM a presentar "tablas de concordancia" que reflejen claramente los instrumentos utilizados en la transposición. Se solicita que la CE publique las evaluaciones que se efectúan sobre la transposición de directivas.

En definitiva, es este un informe crítico y extenso acerca de cómo los EM transponen el derecho comunitario, cómo esta transposición se examina por la CE y se acaba reclamando un mayor control por parte del PE en este primordial propósito. Así, se espera que en los próximos años las comisiones parlamentarias dediquen una parte substancial de sus esfuerzos a examinar la transposición de la legislación más relevante. El extenso informe demuestra que en muchos casos los problemas comienzan cuando el proceso legislativo comunitario termina y el testigo pasa a los EM. Asimismo se estima que los mecanismos existentes en la CE para controlar la aplicación del derecho comunitario son claramente insuficientes.

La *simplificación* es otra de las obsesiones ahora mismo en Bruselas y a ella se dedica el informe Gargani, que sostiene la necesidad de continuar y acelerar la tarea de consolidar, simplificar y codificar la legislación comunitaria. El informe establece una serie de pautas y condiciones para llevar a cabo el proceso sin menoscabo de los derechos del Parlamento.

El informe establece disposiciones detalladas respecto al uso de los principales instrumentos simplificadores como la codificación y la refundición, así como criterios interpretativos de los acuerdos interinstitucionales que regulan dichos procedimientos.

El informe Doorn sobre los *estudios de impacto* establece líneas claras respecto a la utilización de este instrumento legislativo, exigiendo que sean efectuados por las diferentes Direcciones Generales de la CE siguiendo criterios uniformes. El informe se ocupa asimismo de los estudios de impacto *ex post*, esto es aquellos que la CE debe realizar después de un cierto periodo de tiempo desde que la legislación entró en vigor.

Este grupo de informes constituye un *corpus* importante para aquellos interesados en eso que se ha venido en llamar "legislar mejor" y que en los últimos tiempos se ha convertido en una de las justificadas obsesiones en Bruselas. En una Comunicación de 2003, la CE argumentó que todos los aspectos englobados en el concepto mejor legislar eran un elemento clave para el éxito de la estrategia de Lisboa¹².

También en el área institucional cabe reseñar las siguientes resoluciones.

— En un informe de iniciativa¹³ sobre la *mejora de la financiación de los partidos políticos europeos*, el Parlamento señaló la necesidad de llegar a un verdadero Estatuto de los partidos políticos europeos. La resolución se aprobó por 498 votos a favor, 95 en contra y 7 abstenciones.

Los diputados señalaron que los partidos políticos europeos deben convertirse en protagonistas vivos en la elaboración de las diferentes opciones de la política europea y que constituyen un elemento fundamental en el desarrollo de un espacio político europeo. En su opinión representan un elemento fundamental de la formación y la expresión de la opinión pública europea, imprescindible para que la Unión pueda proseguir con éxito su desarrollo y destacaron la necesidad de llegar, más allá de normas que regulan su financiación a escala europea, a un verdadero Estatuto de los partidos europeos.

¹² COM(2003)729.

¹³ Acta de la sesión de 23 de marzo de 2006.

El Parlamento abogó por un verdadero Estatuto de los partidos europeos en el que se definan sus derechos y obligaciones y se les confiera la posibilidad de obtener una personalidad jurídica. Pidió que se examine esta cuestión desde un punto de vista jurídico y fiscal y que se elaboren propuestas concretas. Los diputados solicitaron que, en el contexto de este Estatuto, se regule la afiliación individual a los partidos a escala europea, el sistema de dirección de los mismos, la presentación de candidatos y la celebración de elecciones, así como las modalidades de organización y apoyo a los congresos y reuniones de los partidos.

En lo estrictamente financiero, los diputados consideraron que la actual situación hace que los partidos dependan en gran medida del Parlamento Europeo. A este respecto destacaron que las subvenciones que se les conceden se fijan cada año y dependen totalmente del número de partidos que solicitan el reconocimiento y del número de diputados al PE con que cuentan, y que estas subvenciones mencionadas pueden cambiar drásticamente de un año para otro si surgen nuevos partidos políticos o si se producen cambios respecto del número de diputados al PE de los partidos políticos. Añadieron también que la actual situación no fomenta que los partidos políticos europeos realicen una verdadera gestión financiera y destacaron que la rigidez de la estructura presupuestaria, a la hora de hacer transferencias, *impide a los partidos políticos europeos cambiar sus prioridades políticas en el curso del año.*

El texto asimismo hace referencia a la fase de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea y considera conveniente que se examinen las siguientes cuestiones:

¿De qué forma podrían fomentarse las fundaciones políticas europeas con objeto de completar la tarea de información y de formación política de los partidos políticos europeos? ¿De qué forma se pueden presentar listas europeas de partidos políticos en las elecciones al Parlamento Europeo? ¿Qué influencia pueden ejercer los partidos políticos europeos en los referendos sobre cuestiones europeas, en las elecciones al Parlamento Europeo y en la elección del Presidente de la Comisión? ¿De qué forma puede revalorizarse y fomentarse el cometido de las organizaciones y movimientos políticos de jóvenes europeos? Respecto a estos últimos la Cámara propone la creación de un grupo de trabajo interno para que presenten propuestas concretas.

La resolución aprobada por la Cámara refiere al Reglamento 2004/2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea. La financiación pública de los partidos europeos a escala de la Unión tiene su fundamento en el artículo 191 del Tratado.

— Por último, apuntar en este mismo ámbito institucional, dos informes aprobados el 3 de abril de 2006¹⁴, en los que el Parlamento reclama mayor *apertura y transparencia de las instituciones comunitarias*.

El objetivo último de los dos informes coincide: una mayor transparencia de las instituciones de la Unión Europea para reforzar su legitimidad. Uno de ellos, elaborado por Michael Cashman, en nombre de la comisión de Libertades, pide a la Comisión que presente una propuesta que modifique y mejore el actual Reglamento 1049/2001, relativo al acceso a documentos del Parlamento, Consejo y Comisión. El otro informe, elaborado por el diputado español David Hammerstein Mintz, a raíz de una queja ante el defensor del pueblo, pide al Consejo que abra al público sus reuniones en las que actúe como legislador.

Según el primero de los textos mencionados aprobado por la Cámara, el actual Reglamento (CE) N. 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, no estipula que los actos legislativos deban debatirse y adoptarse en público. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha puesto ya de manifiesto la necesidad de desarrollar y aclarar una parte de las disposiciones del Reglamento.

Teniendo en cuenta que el propio Reglamento estipula que debe revisarse al cabo de tres años, y que no está prevista ninguna propuesta en el sentido, los diputados pidieron a la Comisión "que presente en 2006, basándose en el artículo 255 del TCE, una propuesta legislativa sobre el derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión y sobre los principios generales y los límites".

Uno de los elementos más polémicos de la resolución es la parte que afirma que todos los documentos legislativos preparatorios deberían ser accesibles "independientemente de que estén elaborados por los servicios jurídicos de las instituciones".

¹⁴ Acta de la sesión del 3 de abril de 2006.

Por lo que respecta al informe Hammerstein, el texto adoptado se centra en las reuniones del Consejo. El Parlamento señala que el público no puede tener acceso a las reuniones del Consejo cuando éste toma decisiones legislativas. El informe se adoptó por 595 votos a favor, 9 en contra y 12 abstenciones.

La resolución señala que es *"inaceptable que el órgano legislativo más importante de la UE aún se reúna a puerta cerrada cuando actúa como legislador"* (párrafo 5). La Cámara pidió al Consejo *"que modifique su Reglamento interno y cambie sus métodos de trabajo de modo que las reuniones en que actúa en su capacidad legislativa sean abiertas y accesibles al público"* (párrafo 13). Además, le solicitó *"que también difunda, incluso por Internet, sus reuniones públicas y proporcione oportunamente las fechas y los órdenes del día de esas reuniones y publique las correspondientes actas literales oficiales en todas las lenguas oficiales de la Comunidad"* (párrafo 21).

IV AMPLIACIÓN Y CONSTITUCIÓN

El PE se ha ocupado extensamente de estas dos importantes cuestiones.

— Respecto a *Turquía*, los diputados insisten¹⁵ en que la apertura de negociaciones no conducirá de forma automática a la adhesión¹⁶. El Parlamento, tras la declaración turca en la que sigue sin reconocer a Chipre, pospuso el voto sobre el protocolo que extiende el acuerdo de asociación con Turquía a los diez nuevos Estados miembros y advirtió de que las negociaciones son un proceso abierto que no conlleva automáticamente a la adhesión.

En la resolución adoptada, por 356 votos a favor, 181 en contra y 125 abstenciones, los diputados señalan que el reconocimiento de Chipre, del genocidio armenio, el

¹⁵ Acta de la sesión de 29 de septiembre de 2005.

¹⁶ Como en toda ampliación, el PE debe, conforme al Tratado CE, emitir dictamen conforme antes de que se inicie el proceso de ratificación en los Parlamentos nacionales.

respeto a los derechos humanos, las libertades, la democracia, las minorías y el Estado de Derecho son condiciones que determinarán el resultado positivo de la adhesión o la interrupción de la misma.

— Respecto a *Rumania y Bulgaria* los diputados advierten ¹⁷ a Rumania que si quiere estar preparada para entrar en la Unión el 1 de enero de 2007 es necesario que realice reformas y haga frente, entre otras contrariedades, a la corrupción y a la discriminación contra las minorías. Los diputados observan que se han llevado a cabo "mejoras significativas" en algunas áreas, pero que sin embargo, en otras, existen "retrasos persistentes", como es el caso de la lucha contra la corrupción y la aplicación de la legislación sobre agricultura, contratos públicos y medio ambiente. El informe pide a Rumania que tome "medidas inmediatas" para entrar poder formar parte de la Unión el 1 de enero 2007.

Respecto a Bulgaria, los diputados piden a su gobierno que realicen esfuerzos significativos en lo referente a la lucha contra el crimen organizado y a que continúe trabajando contra la corrupción. El informe solicita igualmente la reforma del sistema judicial, la integración de la población gitana, la mejora de la salud infantil y del sistema agrícola. Otro aspecto destacado es la necesidad de incrementar los controles fronterizos y que Bulgaria aumente sus esfuerzos en relación al mercado interno.

— La *Constitución* y todo el debate en torno a ella han sido invitados asiduos del pleno en este periodo de reflexión que sigue alargándose. El Parlamento comenzó el año con una resolución ¹⁸ en la que solicita que "se haga todo lo posible para garantizar que la Constitución entre en vigor en el año 2009" y confirma el compromiso del Parlamento de alcanzar sin retrasos injustificados un acuerdo constitucional, a la vez que pide al Consejo que haga lo mismo en la reunión del Consejo Europeo de junio de 2006. Los diputados temen que "si no se logra este acuerdo constitucional, no sea posible que la Unión pueda contar con el apoyo de sus ciudadanos, mantener la dinámica de la integración y convertirse en un socio creíble en la escena mundial" y recuerdan que

¹⁷ Acta de la sesión del 15 de diciembre de 2005.

¹⁸ Actas de la Sesión de 19 de enero de 2006.

"persistirán —e incluso se harán más acuciantes— los problemas políticos y las debilidades institucionales".

El informe destaca que "no es posible seguir ampliando la Unión, después de la adhesión de Bulgaria y Rumania, sobre la base del Tratado de Niza" (párrafo 3). Este hecho podría cerrar la puerta a futuras adhesiones en caso de no aprobarse el Tratado Constitucional o reformarse el actual tratado.

Uno de los interrogantes que se plantean los diputados es si hay que dejar la Constitución tal y como está redactada en la actualidad o si por el contrario conviene reformar el texto, concluyendo que "un resultado positivo del período de reflexión sería que puede mantenerse el texto actual" (párrafos 26 y 27). Además, advierten que "una estrategia basada en la aplicación selectiva de la Constitución corre el riesgo de poner fin al consenso que permitió alcanzar un equilibrio entre las Instituciones y entre los Estados miembros, y, por lo tanto, de agravar la crisis de confianza".

El informe propone que se aproveche el actual período de reflexión "para reactivar el proyecto constitucional por medio de un amplio debate público sobre el futuro de la integración europea" (párrafo 9), "estructurado por temas comunes y siguiendo etapas realistas" (párrafo 11).

Por otro lado, se solicita a los Estados miembros que "organicen un gran número de reuniones públicas y debates en los medios de comunicación sobre el futuro de la Europa —foros de ciudadanos— a escala nacional, regional y local" (párrafo 20) y se hace un llamamiento a todas las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil "para que incluyan la entrada en vigor de la Constitución como una de sus prioridades para la discusión y el debate". También se "anima a los ciudadanos a que contribuyan al progreso del debate mediante sus peticiones" (párrafos 22 y 31).

El Parlamento se compromete a desempeñar un papel de primer orden en el proceso. Se trata de evitar la importancia que tendría para el Parlamento otro revés en el proceso constitucional. Así, los ponentes proponen que "el Parlamento Europeo invite a los Parlamentos nacionales a una serie de conferencias —foros parlamentarios—, con el fin de estimular el debate y elaborar, de forma paulatina, las conclusiones políticas necesarias".

— El Parlamento Europeo aprobó el 19 de junio de 2006¹⁹ otra resolución en la que respaldó de nuevo el proyecto de Tratado Constitucional de la UE y advirtió contra los "nuevos intentos de deshacer el compromiso global alcanzado en el Tratado", ya que se cuestionaría gravemente el proyecto político de Europa y supondría el riesgo de "una Unión debilitada y dividida". Los diputados consideraron que el Tratado Constitucional "proporcionará a la Unión Europea un marco adecuado para afrontar dichos desafíos". La resolución se adoptó por 347 votos a favor, 212 en contra y 70 abstenciones.

Además, tras la aprobación de una enmienda en pleno, el Parlamento manifestó su oposición a la aplicación paulatina de partes del acuerdo y a la creación inmediata de grupos de Estados miembros que avancen en algunos temas, como forma de sortear el proceso constitucional (enmienda adoptada por 421 votos a favor, 100 en contra y 22 abstenciones). Por otro lado, apoyó que se considere el paso a la votación por mayoría cualificada y codecisión en temas de Justicia e Interior (el uso de la llamada "pasarela"), la mejora del control parlamentario nacional y la introducción de un tipo de iniciativa ciudadana.

También pidió la Cámara a los gobiernos que pasen "del período de reflexión a un período de análisis" que se extienda hasta mediados de 2007, con el fin de alcanzar una propuesta clara sobre la manera de proceder con el Tratado, a más tardar en el segundo semestre de ese año. Los diputados insistieron en que *"la necesaria solución constitucional"* debe estar lista para las elecciones europeas de 2009.

Tras la reciente ratificación del Tratado por parte de Estonia, ya son 15 los países que han seguido ese camino, y próximamente podría sumarse a la lista Finlandia. Sólo en Francia y Holanda ha sido rechazado por sus ciudadanos. La Cámara sugirió que el Consejo Europeo "desarrolle un marco adecuado para permitir que se produzca un diálogo específico, tan pronto como el calendario político lo permita, con representantes de los países en los que el referéndum sobre el Tratado Constitucional ha tenido un resultado negativo, con el fin de explorar si sería posible que reanudaran el procedimiento de ratificación y en qué condiciones".

19 Acta de sesión del mismo día.

El Parlamento pidió a los Estados miembros que aún no han finalizado los procedimientos de ratificación, que elaboren para el final del período de reflexión escenarios verosímiles sobre la manera en que prevén avanzar.

V ENERGÍA

Por razones evidentes, los muchos aspectos relacionados con la energía: consumo, energías alternativas, seguridad en el suministro, etc., han sido objeto de atención permanente, tanto en su dimensión política como legislativa por el Pleno del Parlamento. Destacaré algunas resoluciones políticas y legislativas.

— El 29 de Septiembre de 2005²⁰ el PE aprobó un informe de iniciativa con el que se pretende dar un impulso a favor del uso de energías renovables frente a las fuentes de energía convencionales. El texto incide en que el incremento del uso de energías renovables reduce "la dependencia de Europa respecto de las importaciones de energía y disminuye los riesgos políticos y económicos derivados de dichas importaciones". Una de las enmiendas pide a la Comisión que establezca "unos objetivos ambiciosos, para que las tecnologías energéticas con muy bajas o nulas emisiones de CO₂ suministren el 60 % de la demanda de electricidad de la UE antes del 2020, en apoyo del clima y de los objetivos sobre seguridad de suministro de la UE".

Según los diputados, se deberán fijar objetivos obligatorios en relación al uso de las energías renovables (párrafo 10). El informe insta a la Comisión a que promueva medidas obligatorias a todos los Estados miembros para fijar objetivos nacionales, para conseguir que el 21% del suministro total de electricidad en la UE proceda de energías renovables, tal como establece la directiva 2001/77/CE. Algunos países europeos, como España y Alemania, ya han creado un marco político adecuado para cumplir estos objetivos (párrafo 30).

²⁰ Acta de sesión del mismo día.

Por otro lado, los diputados (538 votos a favor, 23 en contra y 4 abstenciones), instaron a la Comisión a que fomente el uso de la biomasa, como principal energía renovable. Señalaron que esta energía ofrece múltiples ventajas respecto a las fuentes de energía convencionales, así como en relación con otras fuentes de energía renovables, como un coste inferior y un menor impacto medioambiental. Por ello, pidieron que se incentive su desarrollo con proyectos de inversión del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural junto con los restantes Fondos Estructurales (párrafos 51 y 53).

El informe también solicita el cumplimiento del objetivo previsto para el 2020, de que un 20 % de la energía consumida en Europa proceda de fuentes renovables y la cámara pidió una estrategia comunitaria en relación a la aplicación de la energía renovable para el período posterior al 2010 (párrafo 11). En este contexto se reclamó un nuevo programa "Energía inteligente-Europa" con una inversión de 200 millones de euros (párrafo 65).

Además, se incide en que el VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico dedique "más recursos financieros en las fuentes de energía renovables y a la eficacia energética" (párrafo 71), con una inversión de 300 millones de euros anuales para energías renovables y 200 millones a la eficacia energética.

— El Parlamento aprobó en segunda lectura²¹ el informe sobre la *Posición Común aprobada por el Consejo el 23 de septiembre de 2005 con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE*.

La propuesta de directiva pretende incentivar el ahorro de energía y en su ámbito de aplicación se incluyen casi todas las formas de energía suministrada a los consumidores: electricidad, gas, combustible para calefacción y carburantes. La propuesta forma parte del paquete global lanzado por la Comisión Europea en diciembre de 2003.

El compromiso aboga por un ahorro del 9 % de la energía suministrada a los usuarios en un plazo de nueve años, a partir de la entrada en vigor de la directiva

²¹ Acta de la sesión del 13 de diciembre de 2005.

(compromiso 20). El Consejo pedía una reducción del 6% en seis años. Algunos diputados lamentaron en comisión parlamentaria que los objetivos no fuesen obligatorios, sino simplemente orientativos, de conformidad con los deseos de los Estados miembros. Según manifestó la ponente Mechtild ROTHE (PSE, DE) *"los Estados miembros tendrán que adoptar un plan de acción plurianual de rendimiento energético, en el que deberán establecer objetivos intermedios y las medidas necesarias para lograrlos"*.

El acuerdo establece que los Estados miembros dispondrán de un plazo de dos años para trasponer la directiva europea a la normativa nacional, sin embargo, tendrán que enviar a la Comisión sus planes para la primera acción antes del 30 de junio de 2007.

Con esta directiva, se hace un llamamiento a los Estados miembros para que incluyan el rendimiento energético entre los criterios de contratación pública. Además, se proporcionará más información a los consumidores recibiendo informaciones detalladas y regulares sobre su consumo de energía.

— El 23 de marzo de 2006²² se aprobó un informe de iniciativa preparado por la comisión de agricultura en el que se afirma que el *fomento de biocarburantes* puede contribuir a mejorar el medio ambiente, a producir energía sostenible, a reducir la dependencia energética de la UE, al empleo y al equilibrio regional, así como a favorecer la diversificación y la autonomía de una agricultura multifuncional. Los diputados subrayan que el fomento de cultivos con fines no alimentarios ha de estar adecuadamente financiado.

Los diputados consideran conveniente establecer programas de acción nacionales sobre la biomasa y realizar un estudio para seleccionar el tipo de cultivo en función del tipo de suelo y clima (párrafos 5 y 6). En su opinión, todas las zonas rurales poseen un considerable potencial de producción de biomasa por lo que conviene darles prioridad en la utilización de los Fondos estructurales.

²² Acta de la sesión del mismo día.

La resolución insta a la Comisión a que amplíe la lista de cultivos destinados a la producción de biocarburantes que pueden acogerse a los regímenes de ayuda y subraya que el fomento de cultivos con fines no alimentarios ha de estar adecuadamente financiado e incluir el uso racional de los fondos de desarrollo rural (párrafos 18 y 19). Por otro lado, destacan el potencial que ofrecen la evolución y las inversiones en el sector de los cultivos no alimentarios a los agricultores afectados por la reforma de la OCM del azúcar (párrafo 9) y señalan que hay que estudiar todas las posibilidades de ampliar el potencial existente de producción de biocombustibles a partir de remolacha azucarera u otros cultivos alternativos (considerando Z).

El texto aborda toda otra serie de cuestiones como son el uso de los residuos y subproductos agrícolas para la producción de calefacción, refrigeración y electricidad (párrafo 45), la posibilidad de mayores incentivos fiscales para fomentar los biocarburantes, aunque de forma cautelosa para evitar la distorsión del mercado (párrafos 59 y 60) o el incremento de la financiación para investigar nuevas tecnologías menos onerosas en relación con los biocarburantes (párrafos 63 y 64).

— Por último, reseñaremos que la Cámara emitió *dictamen conforme sobre la celebración del Tratado por el que se establece la Comunidad de la Energía entre la Unión Europea y otros diez países de la Europa Sudoriental*. Con el Tratado se persigue ampliar el mercado de energía de la CE a las partes contratantes.

El 25 de octubre de 2005, la Comisión y nueve Partes contratantes (Albania, Bulgaria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Rumania, Serbia, Turquía y Kosovo) firmaron en Atenas el Tratado por el que se establece la Comunidad de la Energía. El Tratado se modela sobre la CECA y pretende recabar el acuerdo de las Partes contratantes de la Europa Sudoriental en relación con un ámbito de la política, la energía, y posteriormente desarrollar una perspectiva común de la UE. El Tratado amplía la lógica del mercado interior en el ámbito de la energía a las nueve Partes contratantes y aspira, a su debido tiempo, a crear un mercado interior entre la Comunidad y los nueve países de la región.

El TCE establece asimismo una asistencia mutua cuantificada en unos 32 785 000 euros para un periodo de siete años (2007 a 2013) y consta de tres partes operativas:

extensión del acervo comunitario a terceros países que aún no son miembros de la UE; establecimiento de mecanismos regionales para Europa Sudoriental; y aplicación de políticas comunes para el comercio exterior y el desarrollo.

VI MEDIO AMBIENTE E INVESTIGACIÓN

En este apartado importa destacar (además del Reglamento REACH ya comentado) los textos siguientes.

- El 6 de septiembre de 2006 el PE, una vez superadas las fases iniciales de definición y desarrollo del *programa Galileo, de radionavegación por satélite*, se pronunció²³ en primera lectura sobre un nuevo Reglamento relativo a la ejecución de las fases de despliegue y explotación.

El propósito de Galileo es crear una red mundial de radionavegación y posicionamiento para fines civiles y ofrecerá servicios en ámbitos como el transporte, la agricultura, las telecomunicaciones o la seguridad. El programa cuenta con cuatro fases. La primera, de definición, se concluyó con éxito entre 1999 y 2001. La segunda, de desarrollo, lleva ejecutándose desde 2002 y esta previsto que concluya este año. La tercera fase (despliegue) se iniciara en 2006 e implica la construcción y el lanzamiento de los satélites, así como el establecimiento de todos los componentes fijos del sistema. La última fase (explotación) comenzará en 2008 y cubrirá la gestión del sistema, así como su mantenimiento y actualización.

El objetivo del informe que votó la Cámara es la adopción de un Reglamento comunitario que haga posible la ejecución de las dos últimas fases. Para ello, los diputados proponen una serie de enmiendas sobre todo de índole presupuestaria teniendo en cuenta que la Unión Europea co-financiará con 1200 millones de euros el desarrollo de estas fases.

²³ Acta de sesión del mismo día.

Las enmiendas persiguen por un lado asegurar que en caso de superarse la asignación presupuestaria citada, ésta se someta a la aprobación del Parlamento y el Consejo (enmiendas 9, 20 y 21), y por otro lado, y en previsión de la alta rentabilidad del programa, el establecimiento de un mecanismo de compensación que permita el reembolso efectivo de la contribución comunitaria (enmiendas 11 y 22). Otra de las enmiendas fija la duración de las dos fases: la de despliegue de 2006 a 2010 y la de explotación de 2008 a 2010 (enmienda 4).

En las fases de despliegue y explotación del programa, la construcción y la gestión del sistema serán llevadas a cabo por un concesionario privado que trabajará bajo el Órgano de Vigilancia Europea GNSS. La concesión se considera la mejor opción para asegurar el éxito del programa dentro de un marco de asociación público-privado.

— El 25 de octubre de 2005 El Parlamento Europeo se pronunció en *segunda lectura* sobre un polémico *reglamento concerniente al traslado de residuos entre Estados miembros*. El informe se aprobó en la comisión parlamentaria por 23 votos a favor y 18 en contra.

El objetivo de la propuesta de la Comisión es cerrar lagunas de la legislación actual, incrementando la claridad y seguridad jurídica. Se simplifican los procedimientos que serán diferentes en función del tipo de residuos en lugar de por el destino de los mismos. Es decir, el tratamiento que debe aplicarse a un residuo debe ser el mismo independiente si el destino es otro Estado miembro o un tercer país.

El reglamento será aplicable 10 meses después de su publicación (12 meses en el texto del Consejo).

— Los eurodiputados votaron en primera lectura ²⁴ el *programa que destinará 50.000 millones de euros a la investigación durante el periodo 2007-2013*. La Cámara estableció prioridades y fijó condiciones para la investigación con células madre. La segunda lectura será en otoño.

²⁴ Acta de la sesión del 19 de junio de 2006.

La Eurocámara aprobó con sustancial mayoría el informe por el que se enmienda en primera lectura el programa marco de investigación (2007-2013). Tras el acuerdo sobre las perspectivas financieras, este programa contará con algo más de 50.000 millones de euros para siete años.

El importe que la Unión Europea dedicará a investigación —50.862 millones de euros en 7 años— es inferior a lo que proponía inicialmente la Comisión Europea (72.000 millones), cifra que tuvo que ajustarse a la baja para tener en cuenta el acuerdo sobre perspectivas financieras. Cuando se revise el marco financiero en 2011, las cifras de investigación podrían reconsiderarse al alza (enmienda 64). En todo caso, se trata de un sustancial incremento respecto al anterior programa marco que dedicó 16.200 millones de euros a la investigación durante un período de cinco años. A pesar de que los diputados hubieran preferido un incremento superior, la financiación europea de la investigación aumenta en más de un 100 % anual respecto al programa anterior.

Por lo que respecta a los aspectos éticos y religiosos, la Eurocámara precisó los ámbitos que no podrán financiarse con recursos comunitarios. El programa permite la financiación de proyectos con células madre embrionarias siempre que esté permitido en la legislación del país concernido. Esta reserva es la misma que la existente en el programa marco anterior. En todo caso, hay que señalar que la financiación a estos proyectos es una mínima parte del total del programa. Según explicó el ponente, no representa más del 6 % del total.

Por otro lado, los eurodiputados celebraron el establecimiento del Consejo Europeo de Investigación, que deberá promover un valor europeo añadido. Asimismo, insistieron en que tenga la financiación adecuada para que pueda funcionar de forma autónoma e independiente.

En cuanto a la energía, está previsto que dos tercios del presupuesto asignado a este tema (2.415 millones de euros) se destinen a la investigación efectuada en el marco de las tres actividades de energías renovables y la actividad "eficiencia y ahorro energético".

El programa marco de investigación se complementa con un programa EURATOM para la investigación nuclear, aprobado con 457 votos a favor, 97 votos en contra y

22 abstenciones. Se dedicarán 2.751 millones de euros para el período de cinco años 2007-2011.

Este programa de investigación nuclear no está sujeto, a diferencia del general, a la codecisión del Parlamento. Se trata de un procedimiento de consulta.

— El Parlamento aprobó en tercera lectura un *reglamento que someterá a las instituciones europeas a las normas de la Convención de Aarhus*, por la que los ciudadanos tendrán un acceso más fácil a la información medioambiental y podrán participar más activamente en las decisiones europeas en ese ámbito, para mejorar la conservación y protección del medio ambiente. El texto es el resultado final de las negociaciones con el Consejo, que aceptó muchas de las enmiendas presentadas en segunda lectura por el PE.

La Convención de Aarhus, concluida en 1998 bajo los auspicios de las Naciones Unidas, pretende que los ciudadanos europeos se impliquen más en las políticas medioambientales, proporcionándoles mayor acceso a la información y el derecho a participar en los procesos de decisión. Si estos derechos no son respetados, la Convención prevé que se puedan emprender acciones legales. Estas reglas se aplicarán a las instituciones y órganos de la Unión Europea gracias al nuevo reglamento, aprobado por el procedimiento de conciliación.

La Cámara ha conseguido limitar ciertas excepciones propuestas por el Consejo, pero no las que conciernen a las actividades de tipo bancario (en especial las del Banco Europeo de Inversiones). A petición del Parlamento, cualquier otra excepción sólo podrá ser interpretada de forma restrictiva. Para asegurar que los procedimientos de infracción iniciados por la Comisión contra los Estados miembros se desarrollan sin problemas, las investigaciones en curso seguirán siendo confidenciales.

Las organizaciones o personas que muestren interés por los proyectos medioambientales de la UE dispondrán de un plazo de ocho semanas para enviar sus comentarios. Cuando se vayan a producir reuniones o audiencias, deberán ser anunciadas al menos cuatro semanas antes. El Parlamento ha conseguido incluir en el documento que las instituciones y organismos comunitarios pertinentes tengan

que informar (de manera obligatoria) al público sobre las decisiones a la hora de adoptar planes o programas medioambientales.

Las organizaciones independientes y responsables que demuestren que su objetivo principal es defender la protección del medio ambiente, serán las que puedan pedir una revisión de las decisiones tomadas y, eventualmente, recurrir a la justicia. En primer lugar, deberán presentar por escrito una petición para una revisión interna en un plazo de seis semanas (y no de cuatro) después de que haya sido adoptada la decisión administrativa en cuestión. Sólo entonces podrán recurrir al Tribunal de Justicia de la UE.

Finalmente, las instituciones y órganos comunitarios deberán aplicar los requisitos del nuevo reglamento a los nueve meses de su entrada en vigor, hacia la mitad de 2007. El Reglamento entrará en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la UE.

VII POLÍTICA REGIONAL Y TRANSPORTES

Entre las muchísimas resoluciones legislativas o políticas adoptadas creo conveniente destacar las cinco relativas a los Fondos Estructurales y de Cohesión.

— La Cámara se pronunció²⁵ sobre la futura política regional de la Unión Europea votando *5 informes sobre los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión*. Un total de 308.041 millones de euros, es decir, un 35,7% del total del presupuesto comunitario, destinará la UE al desarrollo de sus regiones y Estados miembros con problemas estructurales.

Los fondos comunitarios se destinan a la recuperación de las regiones menos adelantadas y con dificultades estructurales. En el nuevo reparto de los fondos, los 10 países de la ampliación se convierten en los principales beneficiarios. España

²⁵ Acta de la sesión del 10 de julio de 2006.

pasa de recibir una ayuda de 62.400 millones en el periodo 2000-2006 a 31.536 millones para en periodo 2007-2013.

Los 5 informes votados por la Cámara fijan, entre otros aspectos, los objetivos, los criterios de elegibilidad, los periodos de transición, los recursos financieros disponibles y el impacto de la futura adhesión de Bulgaria y Rumania. De los 5 informes (4 de la comisión de Política Regional y 1 de la comisión de Empleo), 2 son dictamen conforme (Reglamento General de los Fondos y Fondo de Cohesión) y otros tres son codecisiones en segunda lectura (FEDER, FSE y GECT).

A través del informe de Konstantinos HATZIDAKIS (PPE/DE, EL) el Parlamento ha emitido *dictamen conforme a las disposiciones generales de los Fondos*. El informe fue aprobado por 533 votos a favor, 41 en contra y 53 abstenciones.

El nuevo Reglamento define las reglas, normas y principios comunes aplicables al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión. También simplifica la gestión de los fondos, adecuándolos al principio de proporcionalidad y fija la gestión financiera, su control y evaluación. Entre las novedades, figuran una mayor descentralización o el reconocimiento de las regiones con desventajas geográficas.

A pesar de que la Cámara, según los Tratados, solo puede adoptar o rechazar la totalidad de la propuesta sin modificaciones, a lo largo de las negociaciones con el Consejo se han obtenido un gran número de demandas del Parlamento.

Si bien el Parlamento había solicitado en su informe de julio de 2005 el mantenimiento del presupuesto global del objetivo de cooperación territorial europea en un 0,41 % de la RNB, las perspectivas financieras finalmente aprobadas lo han reducido a un 0,37 %. A pesar de ello, durante las negociaciones el Parlamento consiguió un aumento de 300 millones respecto a las cifras propuestas por el Consejo, de los que 200 millones se destinarán a la cooperación transnacional y 100 millones a la cooperación interregional.

El aumento artificial del PIB por habitante por una reducción estadística (provocada por la ampliación) de la renta media de la Unión, afecta a varias regiones espa-

ñas, entre ellas Asturias, Murcia y Ceuta y Melilla (Andalucía y Extremadura no se ven afectadas en ningún caso por la ampliación).

El Parlamento ya había solicitado el establecimiento de unos mecanismos de compensación especiales para dichas regiones, lo que finalmente recoge el nuevo Reglamento. Según las disposiciones del mismo "las regiones que acusan el efecto estadístico ocasionado por la reducción de la media comunitaria a raíz de la ampliación de la Unión Europea deben beneficiarse, por este motivo, de una importante ayuda transitoria, de modo que puedan completar su proceso de convergencia. Esta ayuda finalizará en 2013 y no tendrá continuidad en un nuevo periodo transitorio".

Durante las negociaciones con el Consejo el Parlamento también consiguió:

- reforzar el aspecto medioambiental, en particular el desarrollo sostenible, a partir de un nuevo artículo horizontal que garantiza este aspecto en la gestión de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.
- una mención específica de que tanto los Fondos Estructurales como el Fondo de Cohesión deben contribuir a eliminar las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad.
- un refuerzo del principio de asociación: cualquier órgano que represente a la sociedad civil, ONGs u organismo que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres puede ser consultado y tomar parte en las negociaciones.

A pesar de los logros de la Cámara, una de las principales solicitudes del Parlamento no figura en el Reglamento final: el Consejo ha rechazado la propuesta de crear una nueva reserva con aquellos créditos no utilizados en los dos o tres años siguientes de su consignación presupuestaria. La intención del Parlamento era poder volver a utilizar los mismos en lugar de "descomprometerlos". Sin embargo el Parlamento consiguió una declaración de la Comisión de estudiar este tema en un futuro cercano.

- El Parlamento Europeo también ha *emitido dictamen conforme al nuevo Fondo de Cohesión* con la aprobación del informe de Alfonso Adria (ALDE, IT). El nuevo Fondo 2007-2013 supone un incremento de los recursos dedicados a la co-

hesión respecto al anterior periodo. Contará concretamente con 61.558 millones de euros frente a los 28.212 del periodo 2000-2006. El informe fue aprobado por 567 votos a favor, 29 en contra y 36 abstenciones.

Del Fondo de Cohesión pueden sólo beneficiarse aquellos países con una renta nacional inferior al 90% de la media. Hasta ahora habían sido España, Irlanda, Grecia y Portugal y desde el 1 de mayo de 2004 los nuevos diez estados miembros.

Irlanda, ya había superado este límite antes de la ampliación. Los otros tres países, entre ellos España, siguen teniendo una RNB inferior al 90% de los 15 antiguos Estados miembros, pero al incluir los 10 países de la ampliación (más pobres y por tanto con una RNB media comunitaria más baja) superan el 90%, perdiendo por tanto derecho a financiarse con este fondo. Es lo que se ha llamado "efecto estadístico". En compensación y reconocimiento de este efecto estadístico España percibirá 3.250 millones de euros durante el período 2007-2013 (12 357 millones entre 2000-2006).

— El pleno ha aprobado la posición común alcanzada con el *Consejo sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Con la votación del informe de Giovanni Fava (PSE, IT) el procedimiento se concluirá en segunda lectura.

El acuerdo alcanzado con el Consejo incluye una de las principales demandas del Parlamento: que entre los gastos financiados por el FEDER, se incluyan los relacionados con la renovación de viviendas sociales con el fin de ahorrar energía y proteger el medio ambiente en el contexto del desarrollo urbano sostenible.

El acuerdo igualmente prevé la subvención del IVA no recuperable con arreglo al FEDER. La Comisión propuso que sólo fuera *subvencionable* el IVA no recuperable en el caso del Fondo Social Europeo (FSE). El Consejo Europeo decidió que fuera *subvencionable* el IVA no recuperable con arreglo al FEDER, al FSE y a el Fondo de Cohesión únicamente para los Estados miembros cuyo PIB no supere el 85% del PIB medio de la UE. El Parlamento Europeo solicitó que las modalidades decididas para los grupos de Estados miembros antes mencionados se hagan extensivas a todos los Estados miembros. El Consejo ha decidido satisfacer la solicitud del Parlamento Europeo y ampliar la *subvencionabilidad* del IVA no recuperable a todos los Estados miembros.

— El pleno votó en segunda lectura el informe de José Albino Silva Peneda (PPE/DE, PT) sobre el *futuro Fondo Social Europeo* (FSE).

El texto aprueba la posición común acordada entre las instituciones. En el texto final incorpora un gran número de enmiendas adoptadas por el Parlamento en primera lectura. La Cámara ha perseguido en todo momento reforzar aspectos como la lucha contra la exclusión social, la no discriminación y la igualdad de género, así como la integración de las personas con discapacidad y las desempleadas, especialmente los jóvenes.

El nuevo Reglamento del FSE para el período 2007-2013 ofrece un marco bien definido donde las intervenciones se centrarán en cuatro ámbitos de actuación fundamentales: mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas; facilitar la obtención de empleo, prevenir el desempleo, prolongar la vida laboral e incrementar la participación en el mercado de trabajo; propiciar la inclusión social, alentando la inserción laboral de las personas desfavorecidas y luchando contra la discriminación; y fomentar la cooperación en pro de la reforma en materia de empleo y de inclusión social.

El miércoles 5 de julio, un día después del voto en el Parlamento, se procedió a la firma de los Reglamentos.

Antes de que los Estados miembros puedan disponer de los recursos asignados a partir de enero de 2007 la Comisión deberá elaborar unas directrices sobre las que el Parlamento tendrá que pronunciarse en septiembre mediante dictamen conforme. A continuación la Comisión y los Estados miembros deberán negociar sus respectivos marcos de referencia nacionales y los planes operacionales en otoño de 2006.

VIII MERCADO INTERIOR

Además de la ya reseñada directiva sobre servicios mencionaría los siguientes textos:

— La propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a medicamentos pediátricos y por el que se modifican el Reglamento (CEE) n.º 1768/92 del Consejo y la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) n.º 726/2004*.

El Parlamento voto²⁶ la primera lectura de un Reglamento cuyo objetivo es estimular a la industria farmacéutica para que elabore medicamentos especialmente destinados a los niños. Para ello, la Eurocámara apoya la propuesta de la Comisión de extender 6 meses la validez de las patentes de medicamentos y compensar así a la industria farmacéutica de los costes que traerá consigo la elaboración de los nuevos medicamentos. Otras propuestas de los diputados son la creación de un programa específico de investigación de medicinas infantiles o el apoyo a la creación de un Comité Pediátrico.

La falta de una industria farmacéutica que elabore medicamentos especialmente destinados a los niños se debe principalmente a que el número de menores que sufre enfermedades específicas es inferior al de adultos, lo que hace que la mayoría de las industrias consideren que el margen de beneficios que se podrían obtener por estos medicamentos es insuficiente en relación a la inversión en investigación y desarrollo que deberían realizar.

El actual Reglamento persigue corregir esta situación e incentivar a la industria farmacéutica para que invierta en investigación y desarrollo de medicinas infantiles. Para ello, se permitirá a las industrias que compensen estos costos con los beneficios que obtendrán de prolongar en 6 meses los actuales 15 años de validez de una patente. Los diputados añaden una excepción, el desarrollo de indicaciones pediátricas para algunas enfermedades relativamente raras, donde la prórroga podrá ser de 8 meses (enmienda 11).

La ponente también considera necesario establecer un programa de estudios pediátricos «Investigación sobre medicamentos para los niños de Europa» (MICE), ya que en su opinión *"sin un instrumento financiero específico la industria farmacéutica no tendría interés en efectuar estudios para aplicaciones pediátricas de los medicamentos que no están cubiertos por una patente o por un certificado complementario de protección"* (enmienda 9).

²⁶ Acta de la sesión de 8 de septiembre de 2005.

Otras enmiendas se refieren al nuevo Comité Pediátrico propuesto por la Comisión en vistas a determinar sus competencias, composición o entrada en funciones. En concreto, la comisión parlamentaria quiere que este Comité empiece a funcionar rápidamente, en seis meses.

— El pleno de la Cámara voto ²⁷ una *Recomendación con objeto de garantizar un nivel de protección eficaz de los menores y de la dignidad humana, y permitir el ejercicio del derecho de réplica en el conjunto de los servicios audiovisuales y de información.*

Entre las medidas que propone la ponente para mejorar la protección de los menores figuran, entre otros, una formación permanente de los profesores y educadores, conjuntamente con las asociaciones de protección de la infancia; el establecimiento de una enseñanza específica de Internet destinada a los menores; un enfoque educativo integrado de forma continua en los programas escolares o la organización de campañas nacionales de información de los ciudadanos (enmienda 23).

Además se propone adoptar una etiqueta de calidad de los proveedores, de tal manera que cualquier usuario pueda comprobar fácilmente si un determinado proveedor está o no acogido a un código de buenas conductas o implantar una línea telefónica única para las denuncias de actividades ilegales o sospechosas en la red (enmienda 26).

— El Parlamento aprobó ²⁸ el *texto conjunto, aprobado por el Comité de Conciliación, de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos (CEE) n.º 3820/85 y (CEE) n.º 3821/85 del Consejo en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo, cuyo objetivo es una legislación social más clara para el sector del transporte por carretera, con normas y obligaciones precisas para empresarios y trabajadores y sobre una importante directiva sobre las condiciones sociales de un sector que afecta a miles de trabajadores.*

²⁷ Acta de la sesión del 7 de septiembre de 2005.

²⁸ Acta de la sesión de 2 de febrero de 2006.

Tras varias rondas de negociaciones, el Parlamento y el Consejo han alcanzado finalmente un acuerdo en conciliación. Los últimos escollos han sido la introducción de penas comunes para casos de infracción de la nueva legislación, así como la inclusión del transporte por carretera en la Directiva sobre tiempo de trabajo. Algunos aspectos del acuerdo se refieren a la introducción de tacógrafos digitales (más difíciles de falsificar que los no digitales), al número de controles mínimos que deben llevarse a cabo por los Estados miembros y a los periodos de descanso y pausa de los conductores.

El objeto de la nueva Directiva es actualizar y aumentar la cantidad y calidad de las medidas de control para garantizar el cumplimiento de la legislación social en las actividades de transporte por carretera, crear un entorno disuasorio para garantizar una competencia leal entre transportistas, en un ambiente competitivo, que a su vez salvaguarde las condiciones de trabajo de los conductores y aumente la seguridad del transporte por carretera.

Por su parte, el nuevo Reglamento persigue definir con mayor claridad el ámbito de aplicación de la actual legislación comunitaria en materia social en el sector de los transportes por carretera, precisar la categoría de vehículo de mercancías y de viajeros afectada, reducir las excepciones vigentes teniendo en cuenta los cambios producidos en el sector del transporte, definir con mayor claridad las obligaciones de empresarios y trabajadores e introducir la posibilidad de aplicar el Reglamento fuera del territorio nacional permitiendo sancionar a un conductor que hubiese cometido una infracción del Reglamento en otro Estado miembro.

XI ASUNTOS ECONÓMICOS Y PRESUPUESTARIOS

Después de numerosas reuniones iniciadas en enero de 2006, el Parlamento aprobó el *Acuerdo interinstitucional y el marco financiero 2007-2013, acordado con el Consejo el pasado 4 de abril*. El resultado de la votación fue de 440 votos a favor, 190 en contra y 14 abstenciones.

Los diputados celebraron el incremento de 4.000 millones de euros, respecto a la cifra acordada por los Estados miembros en diciembre, pero afirmaron que los montantes que votó el Parlamento en junio de 2005 hubiesen permitido una mejor financiación de las políticas de la UE. Los diputados también señalaron una serie de déficits que deberán abordarse en una futura revisión del acuerdo en 2008-2009.

En palabras del Presidente Borrell "este acuerdo señala el papel del Parlamento como Autoridad Presupuestaria y demuestra que no basta un acuerdo en el Consejo si falta el del Parlamento". "Es un acuerdo de mínimos" afirmó Borrell, "que permite a la UE funcionar y no añadir más problemas", añadió.

El Parlamento aprobó dos informes sobre el Acuerdo interinstitucional: uno de la comisión de Presupuestos con una recomendación sobre el contenido presupuestario del Acuerdo y otro de la comisión de Asuntos Constitucionales con una recomendación sobre la coherencia del Acuerdo con los principios establecidos en el Tratado CE.

El texto de la comisión de Presupuestos fue aprobado por 440 votos a favor, 190 en contra y 14 abstenciones. En él, el Parlamento se felicita del acuerdo alcanzado por las tres instituciones el 4 de abril de 2006 y señala que "fue el único compromiso posible que el Parlamento pudo conseguir, dada la magnitud de las negociaciones, para un presupuesto plurianual, a fin de garantizar la continuidad de la legislación comunitaria, asegurar una buena gestión financiera de la financiación de la UE y mantener las competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento durante el próximo período".

El texto afirma, no obstante, que en el resultado de las negociaciones han quedado sin resolver algunos déficits que deberán abordarse en una futura revisión del Acuerdo en 2008-2009.

Tras el acuerdo alcanzado el pasado 4 de abril, el marco financiero pasará de 862.000 a 864.300 millones de euros, con un incremento neto del límite máximo global de 4.000 millones de euros respecto a lo aprobado por el Consejo en diciembre de 2005 que se destinará a políticas consideradas prioritarias por el Parlamento Europeo. El mayor aumento es para aspectos relacionados con la estrategia de Lisboa, como la investigación, la innovación o las redes transeuropea (subcategoría 1^a).

Además, hay un importante incremento en la reserva del BEI de 2.500 millones de euros. También se recoge que la Reserva de la ayuda de emergencia (1.500 millones de euros y el Fondo de Solidaridad (7.000 millones) se financien con recursos adicionales por parte de los Estados miembros. A su vez, el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización (3.500 millones de euros) se financiará mediante la reutilización de créditos anulados, al margen de las Perspectivas Financieras.

Aparte de los aspectos cuantitativos, el Acuerdo institucional recoge una serie de mejoras cualitativas para el Parlamento como son: la participación del Parlamento en la revisión del acuerdo prevista para antes del finales de 2009 (artículo 7); una mejor participación del Parlamento mediante un diálogo político estructurado con el Consejo y el control financiero de la actuación y el gasto de la PESC (artículos 42 y 43); una declaración unilateral del PE para discutir asuntos del tercer pilar, en particular en cada uno de los diálogos a tres bandas previstos en el marco de la cooperación presupuestaria ordinaria (4 veces al año); así como la consulta al Parlamento sobre los proyectos de documentos estratégicos de asuntos exteriores, y el compromiso de la Comisión de tener en cuenta el dictamen del PE en el transcurso de la ejecución. Además, por primera vez un Acuerdo interinstitucional destaca la responsabilidad de los Estados miembros en una buena gestión financiera de los fondos comunitarios (artículo 44).

La resolución aprueba la celebración del Acuerdo interinstitucional y aplaude la decisión del Consejo Europeo de pedir a la Comisión que acometa una revisión plena y exhaustiva de todos los aspectos de los gastos y los recursos comunitarios. El informe fue aprobado por 418 votos a favor, 187 en contra y 15 abstenciones.

El Parlamento se ratificó en su opinión de que todos los futuros marcos financieros deberían fijarse para períodos de cinco años, "coincidentes con los mandatos del Parlamento y de la Comisión" y recuerda que se hará necesario introducir medidas transitorias de seguridad en el caso de que el Tratado Constitucional entre en vigor antes de que concluya el período de vigencia del nuevo marco financiero.

El pleno rechazó una enmienda que solicitaba el rechazo de las perspectivas financieras y el Acuerdo interinstitucional en su totalidad. La enmienda fue rechazada con 122 votos a favor, 451 en contra y 140 abstenciones.

X COMISIONES TEMPORALES Y DE INVESTIGACIÓN

Terminaré mencionando la constitución de dos comisiones temporales, una de ellas de investigación. El PE, como la mayor parte de los parlamentos disfruta de la posibilidad de crear comisiones temporales y comisiones de investigación. Estas últimas están reguladas por una Decisión del Consejo y del Parlamento de 19 de abril de 1995²⁹ que detalla cuándo y cómo estas comisiones se pueden constituir. Fundamentalmente, el PE puede, a petición de una cuarta parte de sus miembros, crear una comisión de investigación para "examinar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del derecho comunitario" cometidas bien por las instituciones de la Unión, bien por una administración pública de un Estado Miembro.

La constitución de comisiones temporales no está sometida a condiciones jurídicas y es este un instrumento que el Parlamento utiliza con cierta frecuencia. Las comisiones de investigación requieren, al gozar de mayores privilegios, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la mencionada Decisión y no han sido frecuentes en la historia del PE. Solo dos se han constituido en los últimos diez años: la comisión de investigación sobre el tránsito comunitario³⁰ y la comisión de investigación sobre la encefalopatía espongiforme bovina³¹.

— El 17 de enero de 2005 el Parlamento decidió³² constituir una comisión de investigación sobre la crisis de la compañía de seguros inglesa "Equitable Life". Esta compañía de seguros mutuos, la más antigua del mundo, entró en crisis financiera en 2001. El punto de partida de la comisión de investigación fueron los cientos de peticiones presentadas en el Parlamento por afectados y asociaciones de afectados. La crisis financiera de esta sociedad perjudicó a cerca de un millón de mutualistas que debieron aceptar reducciones significativas en sus pensiones. Las víctimas de la catástrofe financiera no solo fueron ciudadanos británicos sino también irlandeses y alemanes, principalmente, que habían comprado

²⁹ DO L 113 de 19.5.1995, p. 2.

³⁰ Decisión del Parlamento de 13 de diciembre de 1995.

³¹ Decisión del Parlamento de 3 de septiembre de 1996.

³² Acta de la sesión de la misma fecha.

seguros de vida en el marco del mercado interior. La decisión del PE de constituir esta comisión de investigación y dotarla de un amplísimo mandato se entiende por las implicaciones que el tema tiene con la correcta transposición del derecho comunitario y su correcta aplicación por las autoridades nacionales. El mandato se amplía al análisis de si existen "fallos sistemáticos" en el control que la Comisión hace de la transposición y aplicación del derecho comunitario.

- El 18 de enero de 2006 el Parlamento constituyó una comisión temporal sobre la presunta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y la detención ilegal de presos. Al igual que la comisión de investigación, la comisión temporal ha organizado numerosas audiencias donde ha recibido testimonio de miembros de los gobiernos afectados, agencias internacionales, afectados y muchas otras personas u organismos implicados en el asunto. Como la Comisión de investigación, sus conclusiones se espera que sean presentadas al Pleno en marzo o abril de 2007.

Como ya apuntamos al principio de esta crónica apresurada hemos dejado en el tintero muchísimo más de lo que hemos podido referir. No ha habido espacio para relatar siquiera brevemente la importante tarea de control político efectuado por el pleno y las comisiones parlamentarias. Espero, no obstante, haber reseñado los trabajos más importantes del Parlamento en el ámbito legislativo.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente:
JULIO DE ESPAÑA MOYA

AGUILÓ I LÚCIA, LLUÍS
AGUIRRE GIL DE BIEDMA, ESPERANZA
AJA FERNÁNDEZ, ELISEO
ANSUÁTEGUI RAMO, DANIEL
ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE
ASENSI SABATER, JOSÉ
ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, IGNACIO
BARRIERAS MOMBRÚ, ROSA MARÍA
BERENGUER FUSTER, LUIS
CABOT SAVAL, JUAN MANUEL
CALLAO CAPDEVILA, JUAN
CAMARERO BENÍTEZ, SUSANA
CANO BUESO, JUAN
CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA
CHOLBI DIEGO, JOSÉ
CUÑAT EDO, VICENTE
DE LA RÚA MORENO, JUAN LUIS
DÍAZ GARCÍA, ELÍAS
ESCUIN PALOP, CATALINA
GARCÍA MIRALLES, ANTONIO
GARRIDO MAYOL, VICENTE
GIMENO SENDRA, JOSÉ VICENTE
GRANADOS CALERO, FRANCISCO (†)
GUILLEM CARRAU, JAVIER
LAVILLA ALSINA, LANDELINO
LERMA BLASCO, JOAN
LÓPEZ GARRIDO, DIEGO
MALUENDA VERDÚ, RAFAEL
MARTÍN MATEO, RAMÓN
MARTÍNEZ CORRAL, JUAN ANTONIO
MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL
MILLET ESPAÑA, JULI
MIRÓ PÉREZ, MARCELA
MONTÉS PENADÉS, VICENTE
MONTESINOS GARCÍA, JUAN ANTONIO
MORENO CARRASCO, ANTONIO (†)
NINET PEÑA, CARMEN
OLIVAS MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS
PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO
PITARCH I SEGURA, ISMAEL E.
PONS IRAZAZÁBAL, FÉLIX
PUIG I FERRER, JOAQUIM
QUIRÓS PALAU, MARTÍN
RIPOLLÉS SERRANO, MARÍA ROSA
RODRÍGUEZ MARÍN, JUAN
SANAHUJA SANCHIS, JAVIER
SANZ FERNÁNDEZ, JAVIER
SEVILLA MERINO, JULIA
SOLER I MARCO, VICENT
SORIANO HERNÁNDEZ, ENRIQUE
TOVAR VICENTE, JOSÉ
TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE, FEDERICO
VILLALBA CHIRIVELLA, HÉCTOR
VISIEDO MAZÓN, FRANCISCO J.
ZAPATERO GÓMEZ, VIRGILIO
ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO, EDUARDO
ZARAGOZA MESEGUER, VICENTE

Director:
JAVIER GUILLEM CARRAU

Secretario:
FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN