

I. PRESENTACIÓN

Presentació

MARÍA MILAGROSA MARTÍNEZ NAVARRO

Presidenta de Les Corts Valencianes

L'Anuari de Dret Parlamentari de Les Corts es constituïx en una de les revistes especialitzades més prestigioses del seu gènere, no sols en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, sinó al conjunt de l'Estat.

Esta nova entrega de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* exemplifica la seua consolidació amb l'edició d'estudis de contrastada qualitat, que comprenen una gran diversitat de temàtiques i els autors dels quals són de procedència molt variada.

La publicació d'este anuari resulta un impuls essencial per a difondre la labor que es realitza en Les Corts en particular, i en les assemblees parlamentàries en general. Una labor, amb una evident repercussió social que exigix del seu coneixement per part dels ciutadans, i de l'estudi i anàlisi per part tant dels acadèmics especialistes en dret parlamentari, com dels propis diputats i diputades.

Així, este anuari s'edita amb la vocació de constituir-se en un instrument de comunicació i en ferramenta de treball, per als professionals del dret parlamentari, com també per a òrgans polítics, estudiants universitaris i investigadors i estudiosos en la matèria.

Objectius que s'aconseguixen a través dels continguts d'esta obra que, en l'apartat d'estudis, analitza qüestions tan actuals i transcendents en la realitat parlamentària contemporània com el paper de la dona en la vida política, la publicitat de l'activitat parlamentària, la representació política o el paper de les xicotetes minories als parlaments; a més d'estudis que aborden qüestions d'una certa complexitat tècnica com és el referent a les agrupacions ocasionals de diputats com a part processal en el recurs d'empara.

També cal destacar en l'apartat de notes, dictàmens i informacions, articles d'especial interès que, sens cap dubte, enriqueixen el coneixement des d'una perspectiva científica, d'aspectes de l'activitat parlamentària molt variats.

A tot això cal afegir la reproducció íntegra de la Laudatio a Les Corts Valencianes que la Dra. Margarita Soler Sánchez va realitzar amb motiu del solemne acte acadèmic

de lliurament de la Medalla de la Universitat de València a Les Corts Valencianes, que va tindre lloc el passat 28 de novembre del 2008. Una distinció atorgada pel Consell de Govern de la Universitat de València, presidit pel Rector Francisco Tomás, que per a Les Corts té un especial valor per provindre d'un dels ens amb major rellevància històrica i social de la Comunitat Valenciana, i pel que suposa com a reconeixement de les excel·lents relacions institucionals existents entre el parlament autonòmic i les universitats del conjunt de la comunitat.

Acadèmics de primera línia de diferents universitats espanyoles, lletrats de distintes assemblees i investigadors, aporten treballs de gran qualitat que contribuïxen, inequívocament, a fomentar el coneixement de l'activitat parlamentària.

Com a Presidenta de Les Corts vull agrair-los a tots ells la seua participació en este número, com també la serietat i el rigor amb què han abordat els seus treballs respectius.

Presentación

MARÍA MILAGROSA MARTÍNEZ NAVARRO

Presidenta de Les Corts Valencianes

El Anuario de Derecho Parlamentario de Les Corts se constituye en una de las revistas especializadas más prestigiosas de su género, no sólo en el ámbito de la Comunitat Valenciana, sino en el conjunto del Estado.

Esta nueva entrega de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* ejemplifica su consolidación con la edición de estudios de contrastada calidad, que abarcan un amplio abanico de temáticas y cuyos autores son de procedencia muy variada.

La publicación de este anuario resulta un impulso esencial para difundir la labor que se realiza en Les Corts en particular, y en las asambleas parlamentarias en general. Una labor, cuya evidente repercusión social exige de su conocimiento por parte de los ciudadanos, y del estudio y análisis por parte tanto de los académicos especialistas en derecho parlamentario, como de los propios diputados y diputadas.

Así pues, este anuario se edita con la vocación de constituirse en un instrumento de comunicación y herramienta de trabajo, para los profesionales del derecho parlamentario, así como para órganos políticos, estudiantes universitarios e investigadores y estudiosos en la materia.

Objetivos que se alcanzan a través de los contenidos de esta obra que, en el apartado de estudios, analiza cuestiones tan actuales y trascendentes en la realidad parlamentaria contemporánea como el papel de la mujer en la vida política, la publicidad de la actividad parlamentaria, la representación política o el papel de las pequeñas minorías en los parlamentos; además de estudios que abordan cuestiones de cierta complejidad técnica como es el referente a las agrupaciones ocasionales de diputados como parte procesal en el recurso de amparo.

También hay que destacar en el apartado de notas, dictámenes e informaciones, artículos de especial interés que, sin lugar a dudas, enriquecen el conocimiento desde una perspectiva científica, de aspectos de la actividad parlamentaria muy variados.

A todo ello hay que añadir la reproducción íntegra de la Laudatio a Les Corts Valencianes que la Dra. Margarita Soler Sánchez realizó con motivo del solemne acto académico

de entrega de la Medalla de la Universidad de Valencia a Les Corts Valencianes, que tuvo lugar el pasado 28 de noviembre de 2008. Una distinción otorgada por el Consell de Govern de la Universitat de València, presidido por el Rector Francisco Tomás, que para Les Corts tiene un especial valor por provenir de uno de los entes con mayor relevancia histórica y social de la Comunitat Valenciana, y por lo que supone como reconocimiento de las excelentes relaciones institucionales existentes entre el parlamento autonómico y las universidades del conjunto de la comunidad.

Académicos de primera línea de diferentes universidades españolas, letrados de distintas asambleas e investigadores, aportan trabajos de gran calidad que contribuyen, inequívocamente, a fomentar el conocimiento de la actividad parlamentaria.

Como Presidenta de Les Corts quiero agradecerles a todos ellos su participación en este número, así como la seriedad y rigor con el que han abordado sus respectivos trabajos.

Victoria Kent: vida y obra

MARÍA LUISA BALAGUER

Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de Málaga

Resumen

Trata este estudio de la situación de las mujeres en la Segunda República y los avances que, en materia asociativa y jurídica, se produjeron en las primeras décadas del pasado siglo. La presencia de mujeres en el parlamento tuvo consecuencias políticas en la mujer, siendo una de ellas la del reconocimiento del derecho al voto de la mujer. La posición de V. Kent no siempre ha sido entendida históricamente, y su enfrentamiento con Clara Campoamor en el debate parlamentario previo tuvo para ambas un importante coste personal. Pero fue su exilio lo que verdaderamente impuso al personaje una peculiar posición intelectual a lo largo de los cuatro años que vivió en París. El sufrimiento del extrañamiento que se padece al no tener patria, y el dolor de perder la propia esencia, hicieron de V. Kent un ser definitivamente extraviado, identidad que no recuperó ya en su vuelta a España. Su obra, a veces ignorada, constituye una aportación imprescindible en la política penitenciaria y en el pensamiento republicano.

Resum

Tracta aquest estudi de la situació de les dones en la Segona República i els avanços que, en matèria associativa i jurídica, es van produir en les primeres dècades del segle passat. La presència de dones al parlament va tenir conseqüències polítiques en la dona, i una d'aquestes la del reconeixement del dret al vot de la dona. La posició de V. Kent no sempre ha estat entesa històricament, i el seu enfrontament amb Clara Campoamor en el debat parlamentari previ va tenir per a ambdues un cost personal important. Però va ser el seu exili el que verdaderament va imposar al personatge una posició intel·lectual peculiar al llarg dels quatre anys que va viure en París. El patiment de l'estranyament que se sent per no tenir pàtria, i el dolor de perdre la pròpia essència, van fer de V. Kent un ser definitivament extraviat, identitat que no va recuperar ja en la tornada a Espanya.

La seua obra, de vegades ignorada, constitueix una aportació imprescindible en la política penitenciària i en el pensament republicà.

Abstract

This text is a study on the women's situation in the Second Republic and the progress in partnership and legal matters occurring in the first decades of the last century. The presence of women in the Parliament had political consequences for women, one of them being the recognition of the right of women to vote. The position of Victoria Kent has not always been understood historically, and her confrontation with Clara Campoamor in the previous parliamentary debate had an important personal cost for both of them. But it was her exile that gave her a peculiar intellectual position throughout the four years she lived in Paris. The suffering of alienation that is experienced having no homeland, and the pain of losing her very own essence, made Victoria Kent definitely a lost identity that did not recover by her return to Spain. Her work, often overlooked, is an essential input in prison policy and in the Republic thought.

Sumario

- I. Introducción
- II. La mujer en la Segunda República
- III. Victoria Kent. Datos biográficos
- IV. Su posición ideológica: república *versus* feminismo
- V. Su obra política
- VI. Su obra literaria
- VII. Conclusiones
- VIII. Bibliografía

I. Introducción

El tratamiento científico de los estudios de género, gira permanentemente en torno a la victimización de las mujeres. Es sabido que la Historia la escriben los vencedores y éstos, inexcusablemente son hombres. De este modo, el *status* de los estudios históricos de género mantiene una posición en buena parte reivindicativa. Parece necesaria una ruptura epistemológica, para producir también una investigación con perspectiva de género, al modo en que ésta se hace necesaria para el resto de las disciplinas científicas, como el derecho, el urbanismo o el propio feminismo.¹

De esta forma posiblemente pueda rehabilitarse la biografía de muchas mujeres que han influido en acontecimientos y hechos que han tenido repercusión histórica, pero resultan perfectamente desconocidas. Las mujeres, no solamente como objetos, sino como sujetos de la Historia, deben ocupar su lugar, por ser de estricta justicia el reconocimiento de cuál fue su grado de importancia y su influencia en ellos.

De ahí la necesidad de abordar la figura de Victoria Kent, desde un punto de vista histórico, y enclavar su estudio en las concretas circunstancias de la Segunda República.

La figura de V. Kent exige un estudio previo de la época, de la situación política en la que la autora desenvuelve su pensamiento jurídico, y de las circunstancias históricas en que éste se produce. No será casual por lo tanto, el hecho de que en Málaga no haya un rastro geográfico de los pasos de V. Kent, frente a la sobreabundancia informativa de otros personajes históricos, como P. Ruiz Picasso, nacido en la plaza de la Merced, al lado mismo del barrio de la Victoria donde nace V. Kent.

Este olvido, como otros, tiene mucho que ver con el hecho de que V. Kent fuera mujer. Las cuestiones de género abarcan todavía este y otros aspectos, como podremos ver al analizar su vida y su obra.

Y es que ella, como otras importantes mujeres históricas está sometida a las vicisitudes por las que atraviesa el género a lo largo de la Historia. Hasta fechas muy recientes no se están historiando figuras de mujer, y a veces esta documentación se está haciendo en obras específicas de género, no en obras universales o generales.²

No es por lo tanto una excepción la historia de la Segunda República. Y ello pese a que en los años que anteceden a la Guerra Civil, se produjo un florecimiento de la cultura, y un significativo avance en la España de principios del siglo xx, que tuvo una importancia trascendental para las mujeres. El efecto de la secularización del pensamiento, permitió que algunas mujeres de la burguesía pudieran entrar en las universidades y hasta desempeñar una profesión titulada. Naturalmente, fueron muy pocas en relación con los hombres, y desde luego, su trabajo no tuvo la misma proyección pública que la de ellos, pero cuándo se inició la guerra civil en España, había un despliegue importante de la mujer en la actividad pública, que los acontecimientos posteriores hicieron regresar a posiciones anteriores a esa luminosa época.

1 Una idea de esa necesidad en M.D. Ramos Palomo, *Homenaje a V. Kent*, (coord.), Textos Mínimos. Universidad de Málaga, 1989, p. 5.

2 Las referencias a figuras históricas de mujer son mínimas en los diccionarios y enciclopedias genéricos. Recientemente se están editando diccionarios de género que recogen exclusivamente a mujeres. Vid. *Diccionario Espasa de mujeres célebres* de C. Segura Graiño. Edit. Espasa Calpe. Madrid, 1998. V. Kent figura en la p. 348.

Este estudio pretende dar cuenta de forma genérica, de cuáles son las diferencias de género que el propio exilio deja sentir en las personas que han de abandonar España, y de qué modo se produce una regresión en cuanto al papel que la mujer había representado en la Segunda República, y las funciones que adopta luego en el desenvolvimiento de su vida cotidiana. Naturalmente de forma aún más acusada esa regresión en las mujeres que se exilian y en esa situación crítica de vida, han de apoyar la obra de sus maridos, abandonando muchas veces la suya propia.

Si este es el caso de Zenobia Camprubí y el de M. Teresa León, respectivamente condicionadas por J.R. Jiménez y por R. Alberti, no lo será en el V. Kent, pero las razones son tan puramente instrumentales, como que ella permaneció soltera a lo largo de su vida.

Por otro lado, y aún siendo conscientes del aspecto humano, nuestra aportación a V. Kent no puede venir del lado de la historia, ni siquiera del de la política, sino del derecho, dado que en el derecho constitucional ella se significó en su momento por las aportaciones a la redacción de la Constitución de 1931.

En primer lugar por lo tanto, nuestra ponencia versará sobre la mujer en la Segunda República, en la que estudiaremos los aspectos fundamentales de su inserción en la Escuela Libre de Enseñanza, el asociacionismo y el desarrollo intelectual de las mujeres en esta época de la historia de España.

En segundo lugar, lo que la república significó para el avance de los derechos de las mujeres, con el consiguiente incremento de los derechos de filiación, divorcio, participación política y desarrollo laboral.

En tercer lugar, la aportación de V. Kent a la Segunda República, sus trabajos en la elaboración de la Constitución, su cargo en la Dirección General de Prisiones, las reformas, las circunstancias de su cese, y su función en el debate sobre el derecho al voto de la mujer. finalmente, su obra literaria, que permite una clasificación en dos diferentes temas, de una parte su obra política, y de la otra su obra literaria. Ya en el exilio, V. Kent escribe un diario que ha sido objeto de diferentes publicaciones y permite diferenciar importantes aspectos íntimos del personaje. *Los Cuatro años en París* es a la vez un diario, una expresión poética y política, y también una filosofía de la existencia.

II. La mujer en la Segunda República

Hoy se sabe que en los primeros treinta años del siglo xx existió un grupo de mujeres intelectuales, que desde la pintura, la literatura o la política, contribuyeron a avanzar en la igualdad. En sus orígenes está probablemente la aportación de la Residencia de Señoritas, y la propia Institución Libre de Enseñanza,³ cuya extensión a las mujeres permitió la entrada en el mundo de la cultura a un importante número de jóvenes, que

³ Es interesante rastrear la evolución de esta situación en mujeres que vivieron en la segunda mitad del siglo XIX y aún antes. Para ello, la obra de Shirley Mangini, *Las modernas de Madrid. Las grandes intelectuales de la vanguardia*. Edit. Península. Barcelona, 2001.

podieron iniciarse en estudios universitarios en condiciones de relativa igualdad con sus compañeros.⁴

Hubo una amplia participación de las mujeres en la República, tanto desde la izquierda como desde la derecha. Fundamentalmente por la difusión de los escritos de las propias mujeres, que en forma de diario⁵ o de memorias,⁶ iban tomando nota de sus vidas durante esa época.⁷ Así, frente al conocimiento de la obra de los pensadores y científicos de la república, las mujeres utilizaron por lo general la autobiografía, seguramente sin pretensiones iniciales de publicación, sino más bien conducidas por la necesidad de manifestar sus propios sentimientos.⁸ De hecho, muchas mujeres intelectuales que se exiliaron, terminaron asumiendo el cuidado de la familia y abandonaron su labor intelectual. Esto situó fuera de la historia a personas que llevaban una impecable trayectoria intelectual y una formación cívica republicana, aprendida en la Escuela Libre de Enseñanza.⁹

Las mujeres de izquierda trabajaron de forma coordinada y estructurada, a través de instituciones formalizadas. Estas instituciones fueron fundamentalmente la Escuela, el Lyceum y las Asociaciones de Mujeres, que llegaron a ser en un momento dado muy numerosas.

De ideología netamente republicana fueron: la Asociación de Mujeres Españolas, Patronato de la mujer, Unión Republicana Femenina, Agrupación Socialista Femenina, Comité nacional de Mujeres contra la guerra y el fascismo, Asociación de Mujeres Republicanas, Comisión Femenina del Frente Popular de izquierdas, Cruzada de Mujeres Españolas, Federación Internacional de Mujeres Universitarias, Asociación Universitaria Femenina.¹⁰

4 C. Flecha en la «Introducción» a su libro *Las primeras universitarias en España* expresa la necesidad de «hacer una historia desde la perspectiva de género, que no sólo rescate parcelas de la memoria perdida respecto de las mujeres, sino que también las incorpore con el protagonismo que compartieron en todos los acontecimientos vividos a lo largo del tiempo; romper su anonimato, conferirles visibilidad, afirmar su presencia constante, valorar las experiencias femeninas y reconocer su pertenencia a la sociedad de cualquier periodo histórico al que nos acerquemos, es todavía una tarea pendiente que esta exigiendo volver a una lectura más crítica y más global de la historia que hemos recibido.» Edit. Nanca, S.A. Madrid, 1996, p. 16.

5 Zenobia Camprubí, *Diarios*, III tomos. Edit. Alianza. Madrid, 1991. Constanza de la Mora, *Doble esplendor*, Edit. Crítica. Barcelona, 1977.

6 El caso de C. O'Neill, además es peculiar, porque hubo de destruir su libro una vez terminado, ante el registro de su casa por la Falange. Lo tuvo escondido, envuelto en un hule, dentro de un horno, y finalmente decidió quemarlo. Al llegar a Venezuela exiliada, decidió escribirlo otra vez. C. O'Neill, *Una mujer en la guerra de España*. Edit. Turner. Madrid, 1979.

7 En algunos casos, como el de Mary Low, *Cuaderno rojo de Barcelona*, Ed. Alikornio. Barcelona, 2001, se trata de personas que desde el extranjero vienen a presenciar acontecimientos, que luego se ven obligadas a narrar.

8 Acerca de la utilización del género autobiográfico por parte de las mujeres y su infravaloración, L. Freixas, *Literatura y mujeres*. Ediciones Destino. Barcelona, 2000, p. 156.

9 Ahora, algunos de sus testimonios nos sirven para reconstruir la historia del exilio. Constanza de la Mora, Concha Méndez, Carlota O'Neill, Isabel Oyarzabal, intentaron dejar testimonio a través de la autobiografía. Algunas en la república detentaban importantes cargos, como la malagueña I. Oyarzabal, que fue nombrada embajadora en Suecia. De Zenobia Camprubí los *Diarios*. *Op. cit.* M.T. León, *Memoria de la melancolía*. Galaxia Gutenberg. Barcelona, 1999.

10 En 1918, el 20 de octubre, se constituye por un grupo de mujeres la Asociación Nacional de Mujeres Españolas. En casa de María Espinosa de los Monteros como presidenta e Isabel Oyarzabal como vocal. Todas estas asociaciones se constituyen a nivel nacional en una organización que se llamará el Consejo Supremo Feminista de España. Relación tomada de E. García Méndez, *La actuación de la mujer en las Cortes de la II República*. Dirección general de desarrollo comunitario. Madrid, 1979, p. 26.

El Lyceum, creado por María de Maeztu que será su presidenta, es el primer club de mujeres de España. Su vicepresidenta será V. Kent, y Z. Camprubí será la secretaria. Z. Camprubí pertenecía a la Junta de Becas de Mujeres para estudiar en los EE.UU. y esto permitió al Lyceum una actividad brillante, en la medida en que las becas potenciaron la ampliación de estudios en el extranjero de muchas mujeres.¹¹

También desde el anarquismo se trabajó para la emancipación de las mujeres. Las llamadas fourieristas suscribieron en 1857 un documento «La mujer y la sociedad». Este movimiento estaba ligado a las logias masónicas. A partir de 1910, se unen en torno de la Institución Libre de la Enseñanza.¹²

Esa organización de las mujeres para defender sus propias posiciones, con la finalidad de iniciar sus primeros pasos en la toma de un incipiente poder, es vista de forma muy agresiva por parte de algunos hombres. Pero no solamente de aquellos pertenecientes a posiciones políticas retrógradas, sino también por sus propios compañeros, e incluso por sus parejas. Especialmente patético es el caso de R. Alberti que acude al Lyceum invitado a pronunciar una conferencia, vestido de payaso y acompañado de una paloma, una tortuga y un galápagos con la idea de desprestigiar a los poetas de la generación del 98. En sus declaraciones sobre su verdadera intención de aquella conferencia confiesa que eran: comprobar la inteligencia del bello sexo, ...llevar un poco de animación a la casa de Venus, y comprobar el espanto en la mujer de soltar una rata recién cogida. Tituló la conferencia «Palomita y galápagos: no más artríticos», y con su intervención arremetía contra determinados poetas.¹³ No se consideraba una institución tan seria como cualquiera otra formada por hombres.¹⁴

Ni que decir tiene, como puede observarse por ésta nómina, que hablamos de mujeres de una élite intelectual que en esos momentos pertenece a la alta burguesía. Del resto, no hay posibilidad de ninguna participación en la vida pública. De hecho, María Lejárraga se separará del Lyceum precisamente por considerarlo excesivamente elitista y crea la Asociación Femenina de Educación Cívica, donde se impartían clases de idiomas, taquigrafía, corte y confección, música y declamación. Llegaron a tener 1.500 socias. Tuvo un intento de renovación teatral y llevó a escena obras de Lorca.¹⁵

11 Las relaciones personales no siempre fueron ejemplares. Z. Camprubí menciona a Victoria en sus memorias en términos poco elogiosos. En una visita que le hace V. Kent en su exilio en Puerto Rico comenta: «A pesar de la visita de V. Kent logré terminar *La estación total*, pero el día en conjunto fue malo... Victoria me pareció tan cerrada y estúpida como cuando estorbaba, a cada paso, las Juntas del Lyceum. En donde no hay sustancia gris ¿Qué va a desarrollarse?» *Diario. Puerto Rico. 1951-56. Op. cit.* Tomo III, p. 266.

12 Véase C. Fagoaga, *La herencia laicista del movimiento sufragista en España*, en pp. 91 y ss. En *Las mujeres entre la Historia y la sociedad contemporánea*. Generalitat Valenciana, 1999. A partir de la declaración de Cádiz en 1858, Ángeles López de Ayala crea una Asociación en Sevilla en 1858. En Barcelona se creará en 1926. Posteriormente se crea la Coordinadora sufragista, el Consejo Supremo Feminista presidido por M. Espinosa de los Monteros. En

1924, la ANME que preside también M. Espinosa de los Monteros, malagueña, en la que sustituye a Oyarzabal, también malagueña.

13 El marido de Carmen Baroja, Rafael Caro Raggio tenía un problema más doméstico, no le gustaba cenar sin su señora, que llegaba tarde del Lyceum. Benavente por su parte, rehusó ir al Lyceum a dar una conferencia porque no quería hablar a «tontas y a locas».

14 La actitud con que se recibió por parte de algunos hombres, esta actividad de las mujeres fue muy misógina. Se aludía a menudo al carácter de forma peyorativa, otras veces al aspecto físico. De V. Kent se hicieron chistes como el de que una de las líneas de metro de Madrid la llamaban la Kent porque se pasaba de Lista pero no llegaba a Hermosilla.

15 Si bien, Lorca no quiso asociar su nombre al de la asociación y creó otro nombre, el de «anfistora». finalmente, cuándo culminó su proyecto de

De este modo, algunas organizaciones feministas se integrarían como ramas obreras de los sindicatos, y al contrario.¹⁶

En la derecha, se constituyeron asociaciones desde la CEDA y la Falange. En 1934, la Falange crea una Sección Femenina del Sindicato Español Universitario, que con el tiempo se extendería por toda España y a todos los niveles sociales, llegando a tener más de 9.000 afiliadas.¹⁷ Naturalmente las funciones que estaban llamadas a desempeñar las militantes de la Falange, al frente de Pilar Primo de Rivera, eran las de recaudación de fondos, asistencia a familiares de los presos y propaganda del partido. En ningún caso tendrían funciones políticas, ni cargos públicos, que estaban reservados a los hombres.

Desde la CEDA se creó la Asociación Femenina de Acción Nacional, núcleo de lo que posteriormente sería la Confederación de Asociaciones Femeninas de Derechas, que llegaría a contar con 13.000 afiliadas. Su ideología era la defensa de la religión católica, la familia y la Patria.

Todavía se crean algunas organizaciones más de mujeres en la derecha política: Asociación Femenina de Acción Nacional, Asociación Femenina de Renovación española, Asociación Femenina Tradicionalista, España Femenina.

III. Victoria Kent. Datos biográficos

Nacida en Málaga, hay cierta controversia acerca de la fecha de nacimiento. En algunos textos encontramos la de 3 de marzo de 1892, en otros encontramos la fecha de 1897,¹⁸ sin que tenga una aparente justificación esa diferencia.¹⁹

En 1906 ingresa en la escuela normal de magisterio de Málaga donde ya dos profesoras feministas le influyen: Suceso Luengo y Teresa Aspiazu.

En 1911 obtiene el título de maestra, pero pronto, en 1917 marcha a Madrid, y se instala en la residencia de señoritas dirigida por María de Maeztu.

La circunstancia puramente coyuntural de que su padre, sastre, conociera profesionalmente a Jiménez Fraud, permitió a V. Kent marchar a Madrid a ampliar estudios, terminar derecho, ser la primera abogada colegiada de España, defender la causa republicana en un tribunal, y por ello ser directora de prisiones poco después, al instaurarse la república.

La Barraca, algunas institucionistas colaboraron con él. Cfr. S. Magnini, *Op. cit.*, p. 190.

16 A. Aguado, «Trabajo, género y clase: ideología y experiencia femenina en el primer socialismo», pp. 65 y ss., en *Las mujeres ante la Historia*. Instituto de la Mujer. Madrid, 2000.

17 Esta etapa de la Falange ha sido descrita magistralmente por T. Gallego Méndez, en *Mujer, falange y franquismo*. Edit. Taurus. Madrid, 1983, pp. 19-47.

18 M. A. Villena recoge como fecha correcta la de 1892, pero entiende que el cambio de fecha puede deberse a dos razones, bien a pura coquetería, o a exigencias de tipo académico. Desde luego, es a su llegada a Madrid donde empieza a utilizar esa fecha de 1889 en todos los documentos oficiales. M. A. Villena, *Victoria Kent. Una pasión republicana*. Edit. Debate. Barcelona, 2006, pp. 34-36.

19 C. de Zulueta, *Compañeros de paso*. Editorial Renacimiento. Sevilla, 2001, sitúa la fecha de nacimiento de V. Kent en 1898, p. 156. S. Magnini también en 1898, en *Op. cit.*, p. 201.

En Madrid, sus inquietudes intelectuales le permiten más oportunidades de desarrollo. En 1921 ingresa en la Juventud Universitaria Feminista, rama juvenil de la Asociación nacional de mujeres españolas dirigida por María Espinosa de los Monteros.

En 1924 se doctora en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. E inmediatamente se incorpora al Colegio de Abogados de Madrid como la primera abogada colegiada de España.

Tiene ocasión de defender a Alvaro de Albornoz en una acusación, que finalmente le vale para consagrarse profesionalmente porque consigue la absolución de un delito de conspiración contra el Estado.

Consecuencia de esa relación será su nombramiento en Mayo de 1931 como Directora General de Prisiones. Su vinculación con Jiménez de Asúa le permitirá crear un Instituto y situarlo en la Dirección de los Estudios sobre las condiciones de las prisiones en España. Con el legado de Concepción Arenal, inicia una profunda reforma penitenciaria que finalmente le valdrá la dimisión.

El ofrecimiento para el cargo de Directora General de Prisiones lo recibe de parte del Ministro de Justicia F. de los Ríos, parece ser que a propuesta de Saborit.

De su etapa como directora general se ha destacado sobre todo:

- La innovación del propio concepto de preso. Condiciones higiénicas, de adaptación de las prisiones, permisos. Construcción de prisiones de mujeres con hábitat.
- La laicidad en la exigencia de comportamiento: misas y creación del cuerpo auxiliar de mujeres, que sustituye a las Hermanas de la Caridad.
- La reinserción real del preso. Establecimiento de los *vis à vis*, permisos carcelarios controlados por circunstancias excepcionales, y mejora en el trato personal.

Fue este vanguardismo el que la obligo a dimitir, al no estar en consonancia con los criterios del Gobierno ni de la mentalidad de la época,²⁰ sobre todo porque no le aprobaron sus reformas. Azaña describe esta situación de una forma despectiva para V. Kent, que además ella ha desmentido.²¹

Su dimisión se produce el día 8 de junio de 1932, y su actividad política continúa en el Parlamento hasta que ha de huir a Francia.

Permanece en Francia desde que puede huir a México vía EE.UU. De su biografía se conoce menos que formó parte del Gobierno Republicano en el exilio, en 1945, nombrada por las Cortes Republicanas en el exilio, reunidas en México.

En 1952, viviendo ya en EE.UU. acepta un ministerio sin cartera, en el exilio, siendo Presidente de las Cortes en el exilio Jiménez de Asúa, su maestro.

En 1937 es nombrada secretaria de la embajada de España en París. En 1939 su nombre figura entre los que la policía franquista entrega a las autoridades de Vichy, por lo que se esconde en la embajada de México y después en un apartamento. Fue juzgada por los tribunales de Franco y en octubre de 1943, cuándo todavía estaba en Paris, el Tribunal contra la Masonería y el Comunismo, la condenaba en rebeldía a 30 años

20 M.D. Ramos ha relacionado las teorías de V. Kent con las modernas aportaciones de M. Foucault. En *Victoria Kent. 1892-1987. Op. cit.*, p. 27.

21 Ella nunca guardó rencor a Azaña por esta y otras consideraciones. Al contrario, participó en un libro homenaje que se editó en 1980, y contribuyó con su ayuda a la creación en Madrid de la fundación Azaña en 1985.

de prisión, con las accesorias de inhabilitación absoluta y expulsión del territorio nacional. La acusación es de masonería y comunismo.²²

En 1944 crea en Francia la Unión de intelectuales españoles.

Se exilia a México en 1948 y allí crea la Escuela de capacitación personal de prisiones e imparte clases de derecho penal.

En 1950 marcha a Nueva York, donde fijará definitivamente su residencia.

Su relación con Málaga fue escasa. Vino en 1931, en el ejercicio de su cargo de Directora General de Prisiones, fue recibida en el Ayuntamiento, nombrada presidenta honoraria de las antiguas alumnas de la Escuela Normal de Magisterio y agasajada con una excursión al chorro y un almuerzo en los Baños del Carmen.

No se sabe por qué conducto entra a ser socia del Ateneo de Málaga, pero muy probablemente como consecuencia de la invitación a los actos de celebración del centenario de Picasso, a los que no pudiendo asistir envía un artículo sobre el pintor, que el Ateneo publicó en 1991.

En 1954 nace la revista *Ibérica* primero en bilingüe y a partir de 1966 solo en castellano.

En 1977 vuelve a España donde la recibe J. M. Calviño y el resto de la ejecutiva nacional de su partido, pero ARDE no puede participar en las elecciones de 1977 porque no fue legalizado.

Como tantas otras personas que vuelven, no encuentran lo que esperan y añoran ya lo que tienen fuera. Volvió todavía en 1978 para presentar su libro *Cuatro años en París* editado por Bruguera con el título de *Cuatro años de mi vida*. Y ya en 1986, cuando le fue concedida la medalla de San Raimundo de Peñafort, no pudo acudir a recogerla.

Murió en 1987, con 95 años.

IV. Su posición ideológica: república versus feminismo

Las posiciones de las mujeres que brillaron en la Segunda República, fueron en general contradictorias en dos temas importantes: el laicismo y el feminismo. Abundan en los textos de M. Zambrano invocaciones religiosas poco compatibles con algunas de sus teorías, y en general en las políticas, filósofas y literarias de la época, invocaciones a una ficticia distinción entre ser feminista y ser femenina.²³

22 Como es sabido, V. Kent nunca fue comunista. Además, tampoco fue masona. Es cierto que a muchas de las mujeres que detentaron cargos públicos en la república, se les consideró masonas, pero parece que solamente lo fue Clara Campoamor. V. Kent aparece ligada por su amistad con amigos y compañeros pertenecientes a la masonería, pero no consta que lo fuera en ningún momento. Así lo considera N. Ortiz Albear, *Las mujeres en la masonería*. Universidad de Málaga, 2005, p. 113. Sí lo fue C. de Burgos que llegó a ostentar título de Gran Maestra. *Ibidem.*, p. 118.

23 Sobre el alcance terminológico del término feminismo en la Segunda República, M. Telo Nuñez, quien se define abiertamente feminista y se fotografía en Catalpino, (Salamanca), colocando un cartel que decía «Viva el feminismo», con dos amigas, subida a una escalera. En realidad las republicanas eran feministas a su pesar, en el sentido de que rompían moldes, pero eran reacias a calificarse así, no solamente V. Kent sino la propia C. Campoamor que a pesar de lograr el voto para la mujer, se considera más humanista que feminista. Concepción que debe respetarse en opinión de

La distinción no tiene la menor importancia científica si tenemos en cuenta que se hace desde el entendimiento de la mejora de las condiciones de la mujer y la conquista de sus derechos, esencia del feminismo que no pretende otra cosa. Se justifica, esto si está claro por la pura devaluación semántica del término feminismo y sus reminiscencias en el sufragismo inglés, que tenía implicaciones revolucionarias.

La propia V. Kent lo dice en esa pretendida distinción: hay que ser femeninas conscientes de nuestra labor, no agrias feministas.²⁴ Y en ese sentido ella se define como republicana, liberal, demócrata y federalista.²⁵

La Fundación del Lyceum Club Femenino, en Madrid, o del Ateneo femenino de Sevilla, no pretendían otra cosa que elevar la situación de la mujer. Sin embargo, las declaraciones acerca de la desigualdad entre los sexos, no eran explícitamente admitidas. No entendía una cultura de la mujer, y decía que «los problemas humanos no podían ser la preocupación de uno u otro sexo». Lo que se contradecía palmariamente con su pertenencia al Comité femenino de desarme internacional, a la Organización de Mujeres Antifascistas de Europa, de donde surgió el Comité Nacional de Mujeres Antifascistas de España, que ella lideró y en la que participaron D. Ibarruri, F. Montseny, C. Campoamor y M. Nelken, al Congreso Mundial de Mujeres contra la Guerra y el Fascismo, o a la Conferencia Internacional contra la Guerra y el Fascismo.

En 1921, como estudiante, ya asistió la Kent enviada por el gobierno, como representante de España, junto a otros tres estudiantes, al Congreso Internacional de Estudiantes de Praga. Allí representaba a dos organizaciones, la Unión Nacional de Estudiantes y la Juventud Universitaria Feminista. Ella declara entonces su compromiso con esta última organización: «Tengo el honor de sumarme a sus ideales y trabajar, continuando la labor de la doctora Soriano, por el mejoramiento y el engrandecimiento de la mujer española, que es lo único que se propone esta organización.»²⁶

Posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, presidió la Unión de Mujeres Españolas en el exilio, en Toulouse.

V. Su obra política

Sus actuaciones que han quedado en el *Diario de Sesiones de las Cortes*, en la tramitación de la Constitución de 1931.

su autora, porque V. Kent nunca se declaró feminista. C. Telo Nuñez, *Concepción Arenal y Victoria Kent*, «Las prisiones. Su vida y obra». Instituto de la Mujer. Madrid, 1995, p. 92. Por el contrario, C. de Zulueta, en *Compañeros de paso*, califica a V. Kent de «feminismo en acción». *Op. cit.*, p. 153.

²⁴ Como se reseña en la biografía de la enciclopedia biográfica *Mujeres en la Historia de España*, «si bien nunca se consideró feminista, tanto su vida como su actividad fueron ejemplos de independencia femenina y de compromiso político.» *Op. cit.*, p. 554.

²⁵ J. Carabias, *Crónicas de la República*. «Del optimismo de 1931 a las vísperas de la tragedia de 1936». Edit. Temas de Hoy. Madrid, 1997, p. 27.

²⁶ Citada por M.D. Ramos Palomo, *Victoria Kent. 1892-1987*. Edit, del Orto. Madrid, 1999, p. 20. Efectivamente, esta Asociación se creó en 1920 y contaba con la presidencia de Elena Soriano, doctora en Medicina, María de Maeztu, directora de la Residencia de Señoritas como vicepresidencia. Estaba en contacto con la Federación Internacional de Mujeres Universitarias, de composición inglesa y americana, lo que da idea de su densidad ideológica.

Pese a que V. Kent ha pasado a la historia como la mujer que se opuso al derecho al voto, hay actuaciones suyas en el *Diario de las Cortes* que han tenido transcendencia en el derecho constitucional.

La Kent intervino muy activamente en las deliberaciones de la Cámara que discutió el proyecto de Constitución de la República. La Comisión Parlamentaria encargada de redactar el Proyecto de Constitución de 1931, estuvo presidida por Jiménez de Asúa, y formada por 21 diputados. Ella presentó algunas enmiendas importantes:

– Art. 1. España es una republica de trabajadores, liberal en el principio, democrática en el fundamento y social en la orientación. El poder civil, único que existe, procede del pueblo. Toda autoridad y jerarquía social le está subordinada.

– Se admitió la enmienda salvo lo de «poder civil, único que existe». La Historia daría la razón a esa inadmisión, claro.

– Otra enmienda que ha borrado la historia por su posición respecto al voto, fue la supresión de la frase «en principio», que condicionaba la igualdad entre los sexos. Propuso y se le aceptó esa eliminación al art. 25. (antes 23).

– Otra enmienda importante lo fue al Estado laico. El art. 25.3 del proyecto decía que nadie podía ser compelido a declarar sobre su confesión religiosa. Ella añadió «ni estas creencias ejercerán influjo sobre ninguna clase de relaciones civiles».

– Otra aportación importante fue respecto del derecho de familia, la equiparación de hijos legítimos e ilegítimos, protección de la infancia y maternidad, igualdad de retribución salarial entre hombres y mujeres, el derecho de manifestación al aire libre.

– Finalmente, a los arts. 39 y 40 del Proyecto de Constitución, respecto de cuestiones sociales y de la deportación y destierro.

En cuánto a su intervención, no por muy conocida, deja de ser dramática, en los términos en los que la tarde del uno de octubre de 1931 se dirige a la Cámara.²⁷

La contestación de C. Campoamor, al menos en apariencia, no se ceba en las contradicciones de V. Kent, sino que intenta justificarlas. En sus palabras parece haber más comprensión que ironía.²⁸

No resultó elegida en la segunda legislatura republicana, del 33 al 36. En febrero de 1936 se presenta por Jaén. Aquí llegó a ser Presidenta de la Comisión de Justicia, defendió el proyecto de ley de amnistía, e intentó una reforma parlamentaria que fracasó.

²⁷ Ella misma dice «Es significativo que yo... me dirija a la Cámara para decir que el voto femenino debe aplazarse.» Y es plenamente consciente de los efectos de su intervención: «si las mujeres españolas fueran todas obreras, si las mujeres españolas hubiesen atravesado ya un periodo universitario, y estuvieran liberadas en su conciencia, yo me levantaría hoy frente a toda la Cámara para pedir el voto femenino. Pero en estas horas yo me levanto justamente para decir lo contrario y decirlo con toda la valentía de mi espíritu, afrontando el juicio que de mi se puedan formar las mujeres que no tengan este fervor y estos sentimientos republicanos que

creo tener.» (*Diario de Sesiones*)

²⁸ «Lejos yo de censurar ni de atacar las manifestaciones de mi colega V. Kent; comprendo, por el contrario, la tortura de su espíritu al haberse visto hoy en trance de negar la capacidad inicial de la mujer; al verse en trance de negar, como ha negado, la capacidad inicial de la mujer. Creo que por su pensamiento ha debido de pasar, de alguna forma, la amarga frase de Anatole France, cuando nos habla de aquellos socialistas que forzados por la necesidad, iban al parlamento a legislar contra los suyos.» (*Diario de Sesiones*)

Todo esto quedó históricamente relegado al negarse a la concesión del voto de la mujer.

La imagen de dos mujeres engrescadas en un tema tan trascendental para el futuro, producía la jocosidad y probablemente los comentarios más machistas que se hayan oído nunca en la Cámara. Personajes históricos de la talla de Azaña, banalizaban y calificaban de muy divertido lo que él llamaba el combate oratorio entre la señorita Kent y la señorita Campoamor. Lejos de una reflexión política, Azaña calificaba a la Campoamor como más lista y elocuente, y a la Kent como más simpática. La Kent habla para su canesú, y acciona la diestra sacudiendo el aire con giros violentos y cerrando el puño como si cazara moscas al vuelo. No se si su antipatía por V. Kent, o su sentido de Estado, favorecían la tesis de que concediera el voto a la mujer. Sin embargo, V. Kent en 1980, publicó en prensa un artículo en que daba cuenta de una reunión suya con Azaña, en la casa de éste, a la que habría acudido expresamente para analizar el problema y ambos habrían considerado la inconveniencia coyuntural de reconocer el voto a la mujer.²⁹

Los comentarios misóginos dejaban ver los mayores tópicos sobre la mujer: que si ni dos mujeres podían ponerse de acuerdo, qué sería si fueran 50, que si la mejor política de la mujer está en su casa con sus hijos, o que la nación se iba a entregar a las mujeres.

V. Kent sufrió la dialéctica de muchas mujeres que han de conciliar la posición marxista y la feminista. Cuándo la síntesis no es posible, esto adquiere dramatismo, como en la Kent, para quien la republica era la causa de su vida. Era una vez mas la elección entre la teoría y la practica, entre el ideal y lo que ella veía como realidad, una contradicción que M. Harneker luego definiría como intereses a corto y largo plazo.

Sobre las circunstancias en que se produce la aprobación del voto para la mujer, se ha escrito mucho, y probablemente no sea fácil analizar ahora si efectivamente, la consecución del voto para la mujer tuvo efectos sobre la pérdida de votos para la izquierda en las elecciones del 33. Recientes publicaciones han mantenido que no.

No sufrió desgaste político la abstención de M. Nelken, que no era partidaria de la concesión del voto a la mujer, pero su partido lo defendía y no quería entrar en contradicción votando en contra. Su posición era de temor ante la vinculación de las mujeres de la época a la Iglesia católica.³⁰

La versión que entonces se dio y se ha mantenido en general en las biografías y memorias de los personajes de la época ha sido la de que esos votos engrosaron las

29 También, fuera de la Cámara, las mujeres de la época tomaban partido por la situación. Colombine, militante del Partido Socialista, se decantó en contra de su propio partido y a favor de Clara Campoamor hasta el punto de organizar a través de la Cruzada de Mujeres Españolas un homenaje a la diputada. Véase Paloma Castañeda, *Carmen de Burgos, Colombine*. Dirección General de la Mujer. Comunidad de Madrid. Edit. Horas Horas. Madrid, 1994, p. 129.

30 Clara Campoamor alude a ella en su intervención a favor con estas palabras: «Será que la disciplina de voto obligue hoy a la Sra. Nelken a ocultar su pensamiento; pero público es, y yo lo he leído.» En *Clara Campoamor: mi pecado mortal: el voto femenino y yo*. Ed. del IAM. Sevilla, 2001. Efectivamente, M. Nelken se abstuvo en la votación. Así que tres mujeres sostuvieron en la Cámara las tres posibilidades de voto, a favor, en contra y abstención.

opciones más derechistas de votos. Desde luego V. Kent en todo momento, las declaraciones que en los ochenta hizo en varias ocasiones, se volvió a ratificar en su posición.

Se planteó la posibilidad de cambiar el color de las papeletas de las mujeres para comprobar los efectos del reconocimiento del sufragio. También aquí las respuestas fueron contrarias, para la Kent permitiría comprobar los efectos, y para Campoamor no se podía permitir esa medida el voto era inalienable y podía tener un efecto coactivo de voto.

Lo que sí era claro es que la derecha presentó pocas candidaturas de mujeres y quiso dar la imagen de que la mujer no debía dedicarse a la política porque su lugar era el hogar. Por tanto es cierto que la derecha procuró pocos votos para las mujeres pero de ahí no se deduce que la republica perdiera votos por haber atribuido a la mujer el derecho a votar.³¹

El análisis de los resultados electorales por distritos en Madrid, ha podido demostrar que en comparación con los resultados de 1931, los votos de izquierdas habían disminuido en términos absolutos, sin necesidad de contar con la ausencia de voto de la mujer para esas opciones políticas.³²

La doctrina nunca ha mantenido una clara tesis acerca de los efectos del voto de la mujer en los resultados electorales de 1933.³³

VI. Su obra literaria

Pese a que su obra escrita no es voluminosa, pueden distinguirse en V. Kent diferentes géneros literarios que van en consonancia con las vicisitudes en las que la vida la sitúa.

- Un primer grupo de escritos lo componen las obras de ensayo o conferencias. La primera publicación es el texto de la conferencia que pronuncia en el ateneo de Madrid el 17 de abril de 1921, con el nombre de Congreso de Praga y que es el comentario a su participación en el Congreso internacional de estudiantes de Praga en representación de la Unión nacional de estudiantes españoles y de la juventud universitaria feminista.
- Algunas conferencias de su actividad como Directora de Prisiones que se publicaron posteriormente.³⁴

31 Este análisis en P. Villalain García, *Mujer y política. La participación de la mujer en las elecciones generales celebradas en Madrid durante la II República*. Instituto de la Mujer. Madrid, 2000, p. 245.

32 Villalain. *Ibidem.*, pp. 264 y ss.

33 En sentido negativo M. D. Ramos, para quien el voto de la mujer fue la gran excusa que escondía errores propios y ajenos, no se tuvo en

cuenta la abstención de los anarquistas, las rivalidades entre los grupos republicanos, el desgaste propio del poder de los partidos de izquierda que entonces gobernaban. En *Homenaje a V. Kent. Op. cit.*, p. 13.

34 V. Kent. *V. Kent, una experiencia penitenciaria*. En *Tiempo de Historia* Madrid. II, n.º 17, abril 1976.

- Una pequeña publicación, realiza el Ateneo de Málaga, en 1991, llamada *Picasso: un destino sideral*, que corresponde a una carta enviada por la Kent el 18 de mayo de 1981 a petición de su Presidente, desde Nueva York, con motivo del homenaje al centenario del nacimiento de Picasso, y ante su imposibilidad de venir personalmente.
- Ya el 29 de diciembre de 1980, envió otra carta con una ficha de socia rellena y un cheque por valor de 10 dólares que cubría su cuota de socia por un año. En ella narra su relación con Picasso en los años de su exilio en París, las vicisitudes de la creación del cuadro *Guernica*, las visitas de Picasso a la embajada española para interesarse por la evolución de la Guerra Civil, y la deuda que España tenía con la figura del pintor.
- Dos prólogos. El primero de ellos a Vicente Ribas,³⁵ y el segundo a Salvador de Madariaga.³⁶
- Aunque su más dilatada experiencia literaria corresponde a la edición de la revista *Ibérica*. En 1952 se esboza un proyecto en Nueva York que da lugar a un boletín y luego a la revista. La finalidad era mantener una oposición abierta a los regímenes dictatoriales. Los colaboradores españoles lo hicieron todos con seudónimos.

En su obra literaria hay, con independencia de otras cuestiones menores, dos aportaciones importantes. La que escribe en París, y la edición de la revista *Ibérica*.

La soledad que implica el exilio para los que fueron vencidos en la Guerra Civil, no lo era solamente en lo que de desarraigo tiene dejar la tierra y las familias. Con ello se lleva también un exilio interior, más profundo, el del extrañamiento de las propias ideas y sentimientos acerca de las concepciones de la vida que se ven derrotadas, preteridas e ignoradas por la barbarie. De hecho, no todas las mujeres que se exiliaron lo fueron por razones propias. A diferencia de los hombres, aquí también en las mujeres, ocurrió que muchas de ellas lo hicieron siguiendo a sus maridos o parejas, (el caso de J. Salinas cuya familia se marchó bastante después, el caso de los Alberti, los Severo Ochoa). En general eran los hombres los que habían destacado políticamente, y por lo tanto era también la familia la que se exiliaba. Pero en algunos casos, las mujeres fueron políticamente relevantes, y su exilio lo fue en la más absoluta soledad.³⁷ Este fue el caso de V. Kent, quién marcha a París, y permanece allí oculta y sola durante cuatro años hasta que puede marchar a América.³⁸ Los *Cuatro años en París* nos sirve para cono-

³⁵ Al libro *Feminismo proletario* que se publica en Madrid en 1935.

³⁶ Al libro *Mi respuesta*. Es un conjunto de artículos publicados en la revista *Ibérica* de los que V. Kent hace también la selección. Se publica por Espasa Calpe en Madrid en 1982.

³⁷ Sobre la particular situación de las mujeres, «mujer y exilio», de Antonina Rodrigo, que intenta recuperar la imagen de una importante nómina de mujeres anónimas. En Edit. Compañía Literaria. Madrid, 1999.

³⁸ Una recuperación de las figuras históricas femeninas en A. Rodrigo, *Mujer y exilio*, 1936. Diputación de Sevilla, 1999. En ella se recogen testimonios históricos de las mujeres que lucharon en el frente y luego hubieron de exiliarse, sus circunstancias en los cuarenta años de dictadura, y en las que sobrevivieron a todas esas situaciones, ya muy ancianas, entrevistas sobre sus propias vidas.

cer lo que significa el exilio, como separación, como aislamiento, y sobre todo como ajenidad de lo que nos ha sido propio hasta ese momento.³⁹ La obra abarca desde 1940 a 1944.⁴⁰ Crea un personaje de ficción, llamado Plácido, por si alguien roba el diario, no ser nunca reconocida. V. Kent se identifica con Paris. Vive cada día como si fuera el último y con la dignidad de un pasado que le ha sido arrebatado.⁴¹

La vida de Plácido, decía, era una pesadilla de la que no podía salir porque no estaba dormido.⁴²

Su vida se convierte en una espera de algo que ni siquiera sabe que es. Cada día es un milagro vivir, aunque lo que importaba no era la muerte, sino morir, como iba a morir.⁴³

V. Kent apela a su propia memoria. Teme que la historia se escriba distinta, que se borre luego la verdad y dice que otros hagan la Historia, y cuenten lo que quieran. «Lo que yo quiero es no olvidar», pero como la capacidad de olvido lo tritura todo, por eso lo escribe.

El extrañamiento que supone para Plácido estar en un cuarto desconocido de una ciudad desconocida, con un cuadro colgado de la pared de una mujer desconocida. La propia narración en tercera persona que combina con la narración propia, da cuenta de cómo se puede sentir alguien en una situación como aquella.⁴⁴ Extrañada, observando como pasa el tiempo, esta obra nos sirve para conocer el desgarró que supuso en la Guerra Civil, esa huida a ninguna parte, sin saber que iba a pasar en el siguiente segundo de las vidas de las personas.⁴⁵ En la obra se reflexiona sobre el tiempo, la Navidad, la libertad,⁴⁶ la rutina de los días, y todo aquello que constituye el sufrimiento de una vida de repente rota y deshecha. Unas veces llamando al olvido,⁴⁷ otras considerando la propia razón de su existencia,⁴⁸ e incluso analizando sus más íntimos pensamientos existenciales.

Poco a poco también el exilio es rutina, y entonces V. Kent cuenta los detalles de esa vida en clandestinidad. Entrar, salir, comprar, las cartillas de racionamiento. Y

39 Pp. 73-74, el exilio es una fuente inagotable de sufrimientos. El hombre fuera de su patria es un árbol sin raíces y sin hojas. Lucha por mantenerse firme sobre la tierra y nadie puede descansar bajo su sombra. P. 74, por lo que respecta a la mujer, creo que ha llegado el momento de que se le haga justicia en este terreno. [...] se ha dicho que el exilio es un dolor mas profundo para el hombre que para la mujer, porque para la mujer la patria es su hogar y su hogar va con ella. No hay que decir que ésta y otras son opiniones masculinas, en general, de hombres desterrados.

40 En el libro de J. Martínez Gutiérrez, *Las intelectuales de la Segunda República al exilio*, editado por la Concejalía de la Mujer del Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Madrid, 2002, se contiene una análisis existencial de esta obra, pp. 127-141.

41 «Tenía la dignidad de un pasado y la serenidad de sus recuerdos», p. 9.

42 *Ibidem.*, p. 12.

43 *Ibidem.*, p. 12.

44 «Cuando cerramos los ojos, la realidad nos asalta», p. 23.

45 Su reflexión ante el reloj que queremos que corra cuando nos apena el momento que vivimos, y que se pare cuando gozamos. Pero él, el tiempo es justo y objetivo, no puede beneficiar a nadie. P. 27.

46 *Ibidem.*, p. 36-37.

47 Cuesta, dice, entrar en la zona del olvido, porque el olvido no viene cuándo se le llama, viene cuándo quiere. *Ibidem.*, p. 38.

48 P. 119, «Me siento vivir de dentro afuera, como en mi juventud, empujándolo todo hasta hacerlo elástico, hasta vencerlo o hasta despreciarlo. Nuestra fuerza está en eso, en que la vida nos venga de dentro; es entonces cuando el hombre lucha, asimila, crece y sueña. La vida ya venía de fuera, de la acción de los otros, del pensamiento de los otros; ya nuestra fuerza venía filtrada, y lo que interesa no es la reseña. Lo que interesa es formar parte del espectáculo, y solo formamos parte del espectáculo cuando la vida nos viene de dentro.»

constatar como también para la mujer el exilio produce marginalidad con respecto al hombre.⁴⁹

Como documento histórico, *Cuatro años en París*, nos sirve para identificar lo que ocurría en la Francia ocupada.⁵⁰ La obra narra la situación del Velódromo de Invierno. Llegan en camiones mujeres y niños, sin la menor asistencia, sin higiene, 10.000 judíos. A los cuatro días los llevan a una estación, los suben a un tren y se los llevan. No se comprende que ninguno haga ademán de gritar.⁵¹

Poco a poco Plácido empieza a salir a la calle porque la situación está cambiando. Y esta evolución va paralela en el tiempo a la liberación de París. Precisamente el final es la entrada en París de las fuerzas de liberación nacional.

Finalmente, la revista *Ibérica* puede considerarse su mejor aportación en el exilio. Pudo mantener firmas como R. Morodo, Tierno Galván, Ramón J. Sender, S. Madañaga o A. Camus. Todos con seudónimo hasta 1966. Intervino en el esclarecimiento del crimen de Galíndez. La revista se publicó desde 1953 a 1974, y ya en 1975 se cerró definitivamente.⁵²

VI. Conclusiones

Primera. La aportación de V. Kent a la Segunda República no ha sido en modo alguno inferior, ni cuantitativa ni cualitativamente a la de otras figuras históricas, cuya obra y vida ha trascendido con mucha mayor profusión e interés.

Segunda. Su posición respecto del voto de la mujer ha tenido una influencia decisiva, para que el movimiento feminista de la transición política española y actual, hayan considerado que V. Kent tuvo un error político decisivo en su vida feminista, y consecuencia de ello ha sido su relativización respecto de otras posiciones suyas, que se han oscurecido por esta conducta. Mientras C. Campoamor no tuvo una justa recompensa a su labor histórica del voto de la mujer, la de V. Kent lo ha sido en el largo plazo.

Tercera. En realidad, nunca podrá saberse porque el desarrollo de la sociología electoral no lo permitió, cuales fueron los verdaderos efectos de la atribución del derecho de voto a las mujeres. En cualquier caso, esto es intrascendente, porque cualquiera que fuera la coyuntura histórica, la negación del voto tenía escasa justificación.

49 P. 75, «Hoy la vida para la mujer es tan brutal como para el hombre, yo diría que la maltrata con mas dureza que a el, porque la mujer frente a la violencia estará siempre desarmada. La mujer ha conocido en esta guerra todas las humillaciones y todos los sacrificios; nada le ha sido perdonado. Exiliada, perseguida, vejada, encarcelada o deportada, su patria se le aparece como un hogar abandonado.»

50 Cuenta una anécdota sobre la importancia de las porteras en la resistencia. Plácido va a comprar a una dirección, la portera le dice tercero

derecha. Plácido pregunta y la señora le dice tercero derecha, hay dos hombres en el portal. Plácido va, sube y no hay nadie. La señora se había sentado en el bidón de leche y lo envió a un piso vacío.

51 *Ibidem.*, p. 96.

52 Una descripción de todo este período de la vida de V. Kent y en concreto de las vicisitudes por las que pasa la revista *Ibérica*, en Z. Gutiérrez Vega, *Vitoria Kent, una vida al servicio del humanismo liberal*. Universidad de Málaga, 2001.

Por otra parte, la Historia iba a favor del reconocimiento de ese derecho, como poco después ocurrió en los demás países del entorno, lo que relativiza también de alguna manera esa exigencia vital que algunos consideraron en ese momento en el reconocimiento del voto.

Cuarta. finalmente, la aportación de V. Kent a la Segunda República, además de política y jurídica, fue ética, porque sus posiciones en todo momento tuvieron la coherencia y honestidad tan escasas en otros políticos: su dimisión cuando no se le aprueba su plan de prisiones, su colaboración en el exilio y su posición final en la transición, manteniendo su coherencia republicana por encima de la fórmula política que adoptó la Constitución, y que le hizo retornar a su eterno exilio donde murió. Ahí pudieron estar sus errores, pero también su grandeza.

Bibliografía

- AGUADO, A.: «Trabajo, género y clase. Ideología y experiencia femenina en el primer socialismo», en *Las mujeres entre la Historia y la sociedad contemporánea*. Generalitat Valenciana, 1999.
- CAMPOAMOR, C.: *Mi pecado mortal, el voto femenino y yo*. Instituto Andaluz de la Mujer. Sevilla, 2001.
- CAMPRUBI, Z.: *Diario*. III tomos. Alianza Edit. Madrid, 1991.
- CARABIAS, J.: *Crónicas de la república*. «Del optimismo de 1931 a las vísperas de la tragedia de 1936.» Edit. Temas de Hoy. Madrid, 1997.
- CASTAÑEDA, P.: *Carmen de Burgos, Colombine*. Dirección General de la Mujer. Comunidad de Madrid. Edit. Horas y Horas. Madrid, 1994.
- DE LA MORA, C.: *Doble Esplendor*, Edit. Crítica. Barcelona, 1977.
- FAGOAGA, C.: «La herencia laicista del movimiento sufragista en España», en *Las mujeres entre la historia y la sociedad contemporánea*. Generalitat Valenciana, 1999.
- FLECHA GARCÍA, C.: *Las primeras universitarias en España*. Edi. Nanca. Madrid, 1996.
- FREIXAS, L.: *Literatura y mujeres*. Ediciones Destino. Barcelona, 2000.
- GALLEGO MENDEZ, T.: *Mujer, falange y franquismo*. Edit. Taurus. Madrid, 1983.
- GARCÍA MENDEZ, E.: *La actuación de la mujer en las Cortes de la II República*. Ministerio de Cultura. Madrid, 1979.
- GUTIERREZ VEGA, Z.: *Victoria Kent, una vida al servicio del humanismo liberal*. Universidad de Málaga, 2001.
- KENT, V.: *Cuatro años en París*. Universidad de Málaga, 1997.
- «Kent, una experiencia penitenciaria» en *Tiempo de Historia*. Madrid. II, n.º 17. Abril 1976.
- «Las reformas del sistema penitenciario durante la II República», en *Historia 16 extra VII*, 1978.
- *Picasso: un destino sideral*. Ateneo de Málaga, 1991.
- LEÓN, M.T.: *Memoria de la melancolía*. Galaxia Gutenberg. Barcelona, 1999.
- LOW, M.: *Cuaderno rojo de Barcelona*. Ed. Alikornio. Barcelona, 2001.
- MANGINI, S.: *Las modernas de Madrid. Las grandes intelectuales de la vanguardia*. Ed. Península. Barcelona, 2001.
- MARTÍNEZ GUTIERREZ, J.: *Las intelectuales. De la Segunda República al exilio*, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 2002.
- O'NEILL, C.: *Una mujer en la guerra de España*. Edit. Turner. Madrid, 1979.
- ORTIZ ALBEAR, N.: *Las mujeres en la masonería*. Universidad de Málaga, 2005.
- RAMOS PALOMO, M.D.: *Homenaje a Victoria Kent*. Universidad de Málaga, 1989.
- *Victoria Kent. 1898-1987*. Ediciones del Orto. Madrid, 1999.
- RODRIGO, A.: *Mujer y exilio. 1939*. Compañía Literaria, S.L. Madrid, 1999.
- SEGURA GRAIÑO, C.: *Diccionario Espasa de mujeres célebres*. Espasa Calpe. Madrid, 1998.
- TELO NUÑEZ, M.: *Concepción Arenal y Victoria Kent*. Instituto de la Mujer. Madrid, 1995.
- VILLALAIN GARCÍA, P.: *Mujer y política. La participación de la mujer en las elecciones generales celebradas en Madrid durante la II República*. Instituto de la Mujer. Madrid, 2000.
- VILLENA, M.A.: *Victoria Kent. Una pasión republicana*. Edit. Debate. Barcelona, 2006.
- ZULUETA, C. de.: *Compañeros de paso*. Editorial Renacimiento. Sevilla, 2001.
- VV.AA.: *Mujeres en la Historia de España*. Instituto de la Mujer. Madrid, 2000.
- VV.AA.: *Las mujeres entre la historia y la sociedad contemporánea*. Generalitat Valenciana. Valencia, 1999.

La publicidad de la actividad parlamentaria

Especial referencia a Les Corts Valencianes

JOAQUÍN J. MARCO MARCO

Profesor Derecho Constitucional, Universidad CEU Cardenal Herrera

MARTA PÉREZ GABALDÓN

Becaria de Formación de Personal Investigador (FPI)

Generalitat Valenciana/Universidad CEU Cardenal Herrera

Resumen

Nuestro trabajo pretende analizar cómo se da cumplimiento a la exigencia de los principios de transparencia y publicidad en el parlamento, órgano que, por representar directamente al pueblo, consideramos que debe satisfacer con mayor rigor, si cabe, los requisitos apuntados. Así, a lo largo del mismo, se reflexiona brevemente sobre la idea de la publicidad para, posteriormente, adentrarse, de modo más concreto, en cómo se cumple con dicho principio en la actividad parlamentaria, analizando de modo particular las previsiones normativas que a tal fin se recogen en el Reglamento de Les Corts, sin olvidar por ello referencias a las Cortes Generales y, en menor medida, al resto de parlamentos autonómicos. Sin pretender anticipar las conclusiones, podemos afirmar que, como no podía ser menos en cualquier estado de derecho que se precie de serlo, la publicidad es la norma inspiradora de la actividad parlamentaria en España y en las comunidades autónomas, lo que no impide que existan ciertas dosis de secreto, que en unos casos viene directamente establecido por vía reglamentaria (o incluso legislativa), mientras en otros depende de la voluntad de los propios parlamentarios.

Resum

El nostre treball pretén analitzar com es compleix l'exigència dels principis de transparència i publicitat al parlament, òrgan que, per representar directament el poble, considerem que ha de satisfer amb major rigor, si és possible, els requisits apuntats. Així, al llarg d'aquest, es reflexiona breument sobre la idea de la publicitat per a, posteriorment, endinsar-se, de manera més concreta, en com es compleix aquest principi en l'activitat parlamentaria, i s'analitza de manera particular les previsions normatives que amb aquesta finalitat es recullen en el Reglament de Les Corts, sense oblidar per això referències a les Corts Generals i, en menor grau, a la resta de parlaments autonòmics.

Sense pretendre anticipar les conclusions, podem afirmar que, com no podia ser menys en qualsevol estat de dret que es pree de ser-ho, la publicitat és la norma inspiradora de l'activitat parlamentària a Espanya i a les comunitats autònomes, la qual cosa no impedeix que hi haja certes dosis de secret, que en uns casos està directament establert per via reglamentària (o fins i tot legislativa), mentre en altres depèn de la voluntat dels mateixos parlamentaris.

Abstract

Our work analyzes how the Parliament fulfils the requirements of the principles of transparency and openness being an institution that since it represents the people must meet the greatest possible rigour in the requirements outlined. Thus, all through the text we reflect briefly on the idea of advertising and how it complies with this principle in the parliamentary activity, analyzing in particular the regulations that are gathered in the Rules of the Corts. All this without neglecting the references to the Spanish Parliament and to a lesser extent to other autonomous parliaments. Without trying to make any conclusion, we can say that, as it could not be otherwise in any State of Law, advertising is the inspiring norm of the parliamentary activity in Spain and in the Autonomous regions which prevents certain doses of secrecy that in some cases are directly established by regulations (or legislation), while in others depend on the willingness of the parliamentarians.

Sumario

- I. Introducción
- II. La conveniente publicidad de la actividad de los órganos del Estado y de las comunidades autónomas
- III. Publicidad y parlamento
- IV. La publicidad en las Sesiones plenarias
 1. Planteamiento general
 2. Sesiones secretas de carácter obligatorio
 3. Sesiones secretas de carácter facultativo
 4. El deber de guardar secreto
 5. Votaciones secretas
- V. Publicidad y secreto en las Comisiones
 1. Planteamiento general
 2. Sesiones secretas en Comisión
 3. Un supuesto excepcional de ámbito estatal: la Comisión de Control de los créditos destinados a gastos reservados
- VI. Epílogo
- VII. Bibliografía

I. Introducción

En el seno de un Estado de Derecho –al menos así lo entendemos nosotros– nadie puede discutir la necesidad y conveniencia de que la actividad de los gestores públicos sea transparente, ya que únicamente de ese modo, mediante el conocimiento por parte de la ciudadanía de la actuación de los poderes públicos, se puede dotar de eficacia al ideal del gobierno de las leyes que encarna el citado modelo de Estado, arquetipo al que se refiere, como luego se verá, nuestra Carta Magna.

Partiendo de dicha base, nuestro trabajo pretende analizar cómo se da cumplimiento a dicha exigencia de transparencia y publicidad en el parlamento, órgano que, por representar directamente al pueblo, consideramos que debe satisfacer con mayor rigor si cabe los principios apuntados.

Así, las siguientes páginas están dedicadas a reflexionar, brevemente, sobre la idea de la publicidad para, posteriormente, adentrarse, de modo más concreto, en cómo se cumple con dicho principio en la actividad parlamentaria, analizando de modo particular las previsiones normativas que a tal fin se recogen en el Reglamento de Les Corts Valencianes, sin olvidar por ello referencias a las Cortes Generales y, en menor medida, al resto de parlamentos autonómicos.

II. La conveniente publicidad de la actividad de los órganos del Estado y de las comunidades autónomas

Afirmaba Bentham a finales del siglo XVIII que «una política secreta aleja de sí a veces algunos inconvenientes; pero no dudo de que ella a la larga los forma en mayor número que los impide; y que de dos gobiernos que caminan, el uno por las sendas del misterio, y el otro por la de la publicidad, el último tiene una fuerza, una valentía y reputación que le harán superior a todas las disimulaciones del otro.»¹

En esa línea, la Exposición de Motivos de la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales² –elaborada en el tardo franquismo, casi dos siglos después de la aparición de las «Tácticas Parlamentarias»–, indica que «es principio general, aun cuando no esté expresamente declarado en nuestras Leyes Fundamentales, la publicidad de la actividad de los órganos del Estado, porque las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos»; no obstante, añade posteriormente ciertos matices al señalar que «mas si la publicidad ha de ser característica de la actuación de los órganos del Estado, es innegable la necesidad de imponer limitaciones, cuando precisamente de esa publicidad puede derivarse perjuicio para la causa pública, la seguridad del mismo Estado o los intereses de la colectividad nacional.»

La referencia que la Ley de Secretos Oficiales, todavía en vigor, hace a la publicidad de la actividad de los órganos del Estado tiene reflejo en la Constitución Española (CE)

1 Bentham, J. *Tácticas parlamentarias*. Textos parlamentarios clásicos. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1991, p. 74.

2 BOE de 6 de abril de 1968. Esta ley fue modificada por Ley 48/1978, de 7 de octubre, pero sin afectar a la Exposición de Motivos que aquí se reproduce.

de 1978, cuyo artículo 1.1 indica que España se constituye en un «Estado social y democrático de Derecho», siendo esa última calificación, la de «Estado de Derecho» –reflejado también, por ejemplo, en los artículos 9, 24 y 25 CE–, la que abre la puerta a una serie de preceptos de la propia Carta Magna en los que se alude a la exigencia de publicidad en la actividad de los diferentes poderes del Estado,³ convirtiendo a este principio, el de publicidad, en eje cardinal de nuestro ordenamiento jurídico.⁴

Así, por lo que respecta a la actividad de la Administración, el artículo 105 CE, en su apartado b), establece la necesidad de una ley que regule «el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos». En cuanto a la función del Poder Judicial, el artículo 120 CE apunta que «las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento.» El propio texto constitucional, en relación con las normas, establece en su artículo 9.3 que «la Constitución garantiza la publicidad de las normas», para añadirse en el 91 que el Rey, tras sancionar y promulgar las leyes aprobadas por las Cortes Generales, «ordenará su inmediata publicación». Por último, en lo relativo al poder legislativo, el artículo 80 CE indica que «las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento.»

Del elenco de preceptos expuestos interesa especialmente, a los efectos de la exposición que pretendemos desarrollar, el último de ellos, que se refiere al parlamento, órgano central de la actividad política en nuestro sistema democrático, que no puede ni debe desarrollar su labor representativa en secreto.⁵

Pero lo apuntado no debe ceñirse al parlamento estatal, sino que puede y debe ser extendido a los parlamentos autonómicos que, en los respectivos estatutos de autonomía, son definidos como la máxima representación de sus ciudadanos,⁶ sin que pueda entenderse ese rol democrático y representativo de las Cámaras sin que su actividad sea transparente para con los ciudadanos. El pueblo debe tener la posibilidad de conocer, en todo caso, lo que los diputados y diputadas en quiénes han depositado su confianza desarrollan en el marco de la actividad para la que han sido electos.

De esta forma, el principio de publicidad es esencial para la materialización de la relación de retroalimentación entre la institución y el pueblo al que representa, y a

3 Aunque no se aborda aquí, sobre la publicidad en las Corporaciones Locales puede verse Monfort Pastor, M.: *Publicidad y secreto en la vida local. Papers de Formació Municipal*, n.º 22. Diputación de Barcelona. Barcelona, 1996; y sobre el Parlamento Europeo Cerrillo Martínez, A.: «Publicidad y transparencia en el Parlamento Europeo». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 45. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998, pp. 7-46.

4 En relación con ello puede verse Díez-Picazo, L. M.: «Parlamento, proceso y opinión pública. (En torno a ciertos límites del principio de publicidad de los poderes públicos)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 18. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1986, pp. 83-106.

5 Al respecto puede verse Serrano Martínez, J.: «La información parlamentaria». *Parlamento y medios de comunicación: reflexiones y debate sobre la labor del Legislativo y su reflejo en los medios de comunicación*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2004, p. 22.

6 A modo de ejemplo véase el artículo 21.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana («La potestad legislativa dentro la Comunitat Valenciana corresponde a Les Corts, que representan al pueblo. Les Corts son inviolables y gozan de autonomía»); el artículo 55.1 del Estatuto de Cataluña («el Parlamento representa al pueblo de Cataluña»); o el artículo 9.1 del Estatuto de Castilla-La Mancha («Las Cortes de Castilla-La Mancha representan al pueblo de la Región»).

la publicidad en la actividad que ejerce el poder legislativo vamos a dedicar las páginas siguientes, teniendo en cuenta que es precisamente ésta, la publicidad, la que ha posibilitado, según Habermas, la transformación de las asambleas estamentales en modernos parlamentos.⁷

III. Publicidad y parlamento

Si el Parlamento debe ser vehículo, órgano y expresión de la opinión pública, resultará sencillo coincidir con De Vega cuando afirma que su mecánica interna «tiene que verse presidida por los principios y las reglas de la publicidad»,⁸ publicidad que, en un Estado democrático como el nuestro, tiene la finalidad de proporcionar al ciudadano y elector, a través de la discusión parlamentaria, el conocimiento de las posibles alternativas políticas, elemento necesario para el proceso de formación de la voluntad política de cada uno de los ciudadanos y, por tanto, de su consiguiente decisión electoral.

Todo lo antedicho no impide que, en muchos casos, como apunta Schmitt, «el Parlamento se convierte en una especie de autoridad que decide en deliberación secreta y que anuncia el resultado del acuerdo en forma de votación en una sesión pública, lo que no es óbice para que a la votación precedan discursos de los distintos partidos.»⁹ Esta realidad que, desde nuestro punto de vista, va vinculada a la disciplina de voto de los grupos parlamentarios –y al férreo control de los mismos sobre los parlamentarios individuales– provoca que, en muchas ocasiones, y pese a la publicidad de las actividades parlamentarias, el parlamento se limite a legitimar decisiones previamente adoptadas, reduciendo algunas intervenciones de las que en su seno se producen a un valor poco menos que testimonial. Ello, sin embargo, no debe ensombrecer la realidad de luz y taquígrafos que generalmente alumbró a nuestras Cámaras.

De este modo, las Cortes Generales –y las asambleas de las comunidades autónomas– deben convertirse en la institución pública más pública de cuantas existen, es decir, en el órgano de la publicidad por antonomasia. Para ello, como apunta Abellán, «la discusión parlamentaria debe ser pública y someterse a la observación crítica de los ciudadanos»¹⁰ lo que, a juicio de Paramio, es «garantía de libertad, de justicia y de verdad».¹¹

Y ello es así porque la publicidad constituye uno de los supuestos en que descansa el espíritu del parlamentarismo, tornándose en un principio esencial del funcionamiento del parlamento, foro de debate por excelencia y lugar de encuentro para el

7 Citado por Cano Bueso, J.: *Información parlamentaria y secretos oficiales. Working Paper*, n.º 133. Instituto de Ciencias Políticas. Barcelona, 1997, p. 1.

8 De Vega, P.: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 43. Madrid, 1985, p. 54.

9 Schmitt, C.: *Teoría de la Constitución*. Alianza. Madrid, 1982, pp. 306-307.

10 Abellán García-González, Á. M.: «El Parlamento como órgano de

expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 18. Congreso de los Diputados. Madrid, 1989, p. 200.

11 Paramio Durán, A.: «El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad parlamentarias en el proceso de formación de la voluntad política». *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Volumen II. Congreso de los Diputados. Madrid, 1985, p. 882.

contraste de opiniones políticas. El propio Tribunal Constitucional se ha referido a la publicidad de la actividad del parlamento del siguiente modo: «la publicidad parlamentaria, que es una exigencia del carácter representativo de las Asambleas de un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores, ofrece dos vertientes: una, la publicidad de las sesiones; otras, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados.»¹²

Así, tanto las Cortes Generales como los parlamentos autonómicos deben convertir el principio de publicidad en uno de los ejes vertebradores de su actividad, permitiendo que los ciudadanos puedan conocer la gestación y el desarrollo de los asuntos y políticas que de un modo muy directo les afectan, y que no provienen, sino, de los representantes a los que, en ejercicio de su soberanía (1.2 CE), han elegido.

En concreto, los instrumentos que pueden hacer realidad esa publicidad a la que aspiramos y que, por tanto, pueden permitir que los ciudadanos podamos tener acceso a la actividad parlamentaria son esencialmente tres:

- 1) La presencia de público en las tribunas previstas a tal efecto;
- 2) La asistencia a (y posterior difusión de) las sesiones por parte de los medios de comunicación debidamente acreditados; y
- 3) La publicación, en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* –o los de los respectivos parlamentos autonómicos– y los respectivos Diarios de sesiones, de lo acaecido en las sesiones.¹³

En cualquier caso, este tipo de medidas –que, como se verá más adelante, se recogen tanto en los Reglamentos de Congreso y Senado, como los respectivos reglamentos de las cámaras autonómicas– no son nuevas y, de hecho, la Constitución francesa de 1791 ya establecía en su Título III, Capítulo III, Sección 2.^a que «las deliberaciones del cuerpo legislativo serán públicas y las actas de las sesiones serán impresas». Esta libertad política de corte burgués a la que se refiere Iturbe¹⁴ también se hizo patente muy pronto en España y como afirma Serrano¹⁵ «la publicidad está tan enraizada en el mismo ser del parlamento que, desde las Cortes de Cádiz, los edificios parlamentarios han tenido siempre una tribuna reservada para el público, para los ciudadanos, aunque en la primera época no se permitiera el acceso a las mujeres.»¹⁶

En el caso de la Comunidad Valenciana, el Reglamento de Les Corts, de 18 de diciembre de 2006¹⁷ (en adelante RCV), no hace mención expresa a la presencia de público en

12 STC 136/1989, de 19 de julio. FJ 2

13 Al respecto puede verse Rivero Moreno, A.: «Las Actas y Diarios de Sesiones en la historia parlamentaria». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 8. Congreso de los Diputados. Madrid, 1986, pp. 229-257.

14 Iturbe Mach, A.: «Algunas notas sobre el acceso a la documentación parlamentaria». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 43. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998, p. 410.

15 Serrano Martínez, J.: «La información parlamentaria [...]». *Op. cit.*, pp. 22-23.

16 De hecho, el artículo 3, del Capítulo Primero del Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes, de 24 de noviembre de 1810 establecía que «no se permitirá a las mujeres la entrada en ninguna de las galerías de la Sala de sesiones. Los hombres de todas las clases podrán indistintamente asistir a ellas [...]»

17 BOC 248/VI de fecha 29.12.2006, DOGV n.º 5425 de 10 de enero.

las tribunas, aunque sí indica, por un lado, que con carácter general las sesiones plenarios tienen carácter público (artículo 62) y, por otro, que «solo tendrán acceso al Salón de Sesiones [...] quienes estén expresamente autorizados por el presidente o presidenta» (artículo 56.3 RCV). Es decir, de forma indirecta la norma en cuestión está reconociendo la presencia de público. La cuestión queda más clara si se visita la propia página web de Les Corts, que establece el mecanismo a seguir para obtener dicha autorización; así, en el apartado «Conocer Les Corts»¹⁸ hace constar que «para asistir a una Sesión Plenaria, se solicitará la invitación aportando una fotocopia del DNI al departamento de protocolo y relaciones públicas, con al menos 48 horas de antelación a la sesión plenaria. La invitación será tramitada atendiendo a las necesidades del parlamento y al aforo del hemiciclo.»¹⁹ Debemos tener en cuenta a este respecto que, de conformidad con el artículo 106 RCV, «cualquier persona que en el recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella, y fuese o no diputado o diputada, promoviere desorden grave con su conducta de obra o de palabra, será inmediatamente expulsada.»

Un mecanismo similar al de la presencia en el hemiciclo es el de visualizar los Plenos (menos habitual en el caso de las Comisiones) mediante los canales parlamentarios existentes en algunas plataformas televisivas o, directamente, a través de las propias páginas web institucionales que, en muchos casos, retransmiten en vivo las sesiones. No consideramos que este mecanismo, pese a producirse a través de un medio de comunicación, pueda dejar de equipararse a la presencia de público en la tribuna y, por ello, lo ubicamos en este primer bloque, ya que no existe intermediación periodística alguna y la información se recibe, igualmente, de primera mano. Congreso TV o el Pleno en directo (en el caso valenciano) son sendos ejemplos de esta opción.

Sin embargo, la publicidad no se consigue única ni principalmente con la presencia de ciudadanos en las tribunas –de hecho, la capacidad de las mismas es bastante reducida– o frente al canal parlamentario que fuera, sino que, como ya se ha expuesto, existen otros mecanismos para ello, siendo el desarrollado por los profesionales de la comunicación el más importante de todos. De hecho, la mayor parte de los españoles recibimos la información de la actividad parlamentaria a través de los medios de comunicación, que desempeñan una función de difusión determinante, siendo los menos los que tenemos acceso a dicha actividad directamente o a través de las publicaciones oficiales, que es la tercera de las opciones. Esta labor periodística fue tempranamente valorada en Inglaterra, cuna del parlamentarismo, donde ya en 1803 el Presidente del Parlamento reservó espacio en la tribuna para los cronistas.²⁰

En el caso de Les Corts, el artículo 97 RCV es el encargado de regular el acceso de los medios de comunicación a las sesiones, ya se trate del Pleno o de las Comisiones. Para ello deja en manos de la Mesa la adopción de las medidas que puedan facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los distintos órganos de la Cámara (97.1 RCV), así como de regular la concesión de credenciales a los dis-

18 De forma similar puede verse, por ejemplo, en el apartado «Información» de la web del Congreso de los Diputados. <www.congreso.es>

19 <www.cortsvalecianas.es>

20 Al respecto, puede verse Paramio Durán, A.: «El modelo parlamentario [...]. *Op. cit.*, p. 878.

tintos medios de comunicación social acreditados para que «puedan acceder a los locales del recinto parlamentario que se les destine y a las sesiones a las que puedan asistir, así como a las dependencias en las que esté autorizada su presencia para el mejor desarrollo de su cometido» (97.2 RCV). Todas las referencias que el citado artículo 97 RCV hace a los medios de comunicación concluyen de forma explícita en su párrafo tercero cuando afirma que «nadie podrá, sin estar expresamente autorizado por la Presidencia, realizar grabaciones gráficas o sonoras de las sesiones de los órganos de la Cámara.»

Evidentemente, el periodismo parlamentario es la forma más accesible para que el ciudadano conozca la información sobre la actividad de la Cámara, dado que puede evitar la, muchas veces farragosa, lectura de las publicaciones oficiales, que suponen el tercer mecanismo de conocimiento del trabajo parlamentario y del que vamos a hablar a continuación.

Tal y como indica el artículo 94 RCV son publicaciones de Les Corts, que según el artículo 1.3 RCV debe ser bilingües, las siguientes: el *Boletín Oficial de Les Corts* (BOC); el *Diario de Sesiones* del Pleno, de la Diputación Permanente y de las Comisiones; y el sitio web de Les Corts <www.cortsvalencianes.es>. Así, mientras en los Diarios de sesiones se reproduce de forma íntegra y literal las intervenciones, acuerdos e incidentes ocurridos en las sesiones públicas, pudiéndose reproducir el contenido de las decisiones adoptadas en sesiones secretas siempre que así lo acuerde la Mesa de Les Corts (artículo 96), en el BOC se publican textos y documentos cuya publicación sea requerida por el RCV, sea ordenada por Presidencia, o resulte necesaria para su debate, conocimiento, tramitación parlamentaria (artículo 95). Aunque no lo dice el Reglamento, tanto uno como los otros son accesibles, además de en su versión impresa, a través de la citada World Wide Web. Estos instrumentos ponen a disposición no sólo de los investigadores, sino de la ciudadanía valenciana en general, a la que incumbe –o debería incumbir– sobremanera lo que en las sesiones de los órganos parlamentarios acontece, los documentos de toda la actividad de carácter público –y en algún caso también secreto– del parlamento autonómico.

En cualquier caso, pese a todo lo antedicho, no toda la actividad parlamentaria va a tener carácter público sino que determinadas sesiones²¹ –tanto plenarias como de comisión– se celebran con carácter reservado o incluso en secreto, lo que supone la imposibilidad total o parcial de conocer lo acontecido en las mismas por los ciudadanos. Sin entrar ahora a analizar ni la justificación de dicho secreto –que suele argumentarse bajo el pretexto de hacer más ágil y eficaz el trabajo parlamentario al poder desenvolverse sus actores en una atmósfera de confianza y carente de presiones que les permite hablar de forma desapasionada y neutra–, y ni tan siquiera si el mismo tiene sentido, sí queremos hacer hincapié en que la clave estriba, aún aceptando que el secreto exista –y entendiendo que va a existir siempre–, en que éste sea excepcional, se reduzca a los menos casos posibles, pues cuanto menor sea la opacidad y mayor la

21 Conviene destacar que no es lo mismo una sesión secreta que una ley secreta, pues la segunda implica la primera, pero no a la inversa. De lo que estamos hablando aquí es de sesiones secretas, y no de leyes secretas, figura inexistente en nuestro país a diferencia que en el pasado reciente de Argentina. Al respecto puede verse Sagüés, N. P.: *Las leyes secretas. El sigilo legislativo en el derecho constitucional argentino*. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1977, p. 24.

transparencia, más notable será la profundización en el Estado de Derecho que propugna nuestra Constitución.

Veamos a continuación, con cierto detalle, en qué casos impera en nuestro parlamentarismo –estatal y autonómico– el principio de publicidad y en cuáles, y con qué motivo, dicho principio cede en favor de sesiones de carácter reservado o incluso secreto.

IV. La publicidad en las Sesiones plenarias

1. Planteamiento general

Aunque, según De Vega, «la publicidad de la actividad parlamentaria es inherente al concepto moderno de democracia representativa, [y] su reconocimiento a nivel constitucional resultaría, en cierto modo, innecesario»,²² el artículo 80 del texto constitucional, como ya se indicó anteriormente, establece que «las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento.» Este precepto, como apunta Pascua,²³ procede del más clásico parlamentarismo y ha estado presente de manera casi constante en las constituciones españolas²⁴ desde su aparición en el artículo 126 de la de 1812. También en el derecho comparado es habitual encontrar, a nivel constitucional como en el caso español, exigencias de esta índole.²⁵

Por lo que respecta a los Estatutos de Autonomía, son muchos los que obvian un principio de este tipo, mientras otros sí lo hacen patente. Así vemos, como sólo Asturias (artículo 27.3), Cantabria (artículo 12.4), Castilla-La Mancha (artículo 11.7), Cataluña (artículo 60.2), Madrid (el artículo 12.2.e del Estatuto de Autonomía madrileño deja expresamente en manos del Reglamento la determinación de dicha publicidad) y la Comunitat Valenciana (artículo 25.3) –junto a las ciudades autónomas de Ceuta (artículo 11.3) y Melilla (artículo 11.3)–, hacen referencia expresa a la publicidad de las sesiones plenarias de sus respectivas cámaras en sus textos estatutarios. Por lo que respecta al resto de comunidades, hemos de acudir a los respectivos reglamentos parlamentarios para hallar las disposiciones que aludan al principio de publicidad, si bien es cierto que algunas de estas comunidades –como sucede, por ejemplo, en el caso navarro y riojano– ya remitían de forma expresa en el articulado del Estatuto de Autonomía a los reglamentos para todo lo relativo a la regulación de la composición, el

22 De Vega García, P.: «Artículo 80. Las sesiones plenarias de las Cámaras». *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo VI (Alzaga Villaamil, dir.). Cortes Generales-Edersa. Madrid, 1998, p. 809.

23 Pascua Mateo, E.: *Comentario al artículo 80 de la Constitución Española*. <<http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=80&tipo=2>>

24 En términos muy similares, art. 48 del Estatuto Real de 1834; art. 35 de la CE de 1837; art. 34 de la CE de 1845; art. 36 de la CE non nata de

1856; art. 48 de la CE de 1869; art. 59 del Proyecto de 1873; art. 40 de la CE de 1876; art. 61 del Proyecto de Constitución de 1929. Sólo la Constitución de 1931, que profundiza poco en todo lo relativo a la organización y funcionamiento de las Cortes, prescinde de una previsión de este tipo.

25 Artículo 42 de la Ley Fundamental de Bonn, de 1949; Artículo 66.1 de la Constitución de Grecia de 1975; Artículo 33 de la Constitución francesa de 1958; Artículo 64 de la Constitución Italiana de 1947, por poner algunos ejemplos.

régimen y el funcionamiento de la asamblea. Esta realidad, la de que algunos estatutos no hagan una mención expresa, no puede llevarnos al error de considerar –en la línea de lo apuntado por De Vega– que el principio de publicidad no impere en la actividad de las asambleas legislativas.

El referido artículo 80 CE viene desarrollado, respectivamente, en los reglamentos del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, y del Senado, Texto refundido de 3 de mayo de 1994.

Así, el artículo 63 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RCD) establece que «las sesiones del Pleno serán públicas con las siguientes excepciones:

- 1.º) Cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros, o de la suspensión de un diputado;
- 2.º) Cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaborados en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados;
- 3.º) Cuando lo acuerde el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la Mesa del Congreso, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. Planteada la solicitud de sesión secreta, se someterá a votación sin debate y la sesión continuará con el carácter que se hubiere acordado.»

Por su parte, el artículo 72 del Reglamento del Senado (en adelante RS) preceptúa que «las sesiones plenarias del Senado serán públicas, a no ser que a petición razonada del Gobierno o de cincuenta senadores se acuerde lo contrario por la mayoría absoluta de la Cámara. Serán secretas en los casos previstos en este Reglamento.»

De la lectura de estos dos preceptos se puede extraer, *prima facie*, una doble conclusión:

Primera. Que la norma general es la publicidad de la actividad del Pleno, tal y como plantea el artículo 80 CE y se concreta en los artículos 63 RCD y 72 RS.

Segunda. Que pese a dicha norma general, cabe la posibilidad de que se celebren sesiones secretas, siendo el secreto obligatorio –ex Reglamento Parlamentario– en unos casos, mientras que en el resto –pero posibilitado igualmente por vía reglamentaria– es facultativo.

Por lo que respecta a la Comunitat Valenciana, el máximo órgano de representación de los ciudadanos sigue el mismo patrón que el Congreso de los Diputados y el Senado, de tal forma que la norma general es la publicidad de las sesiones. En este sentido, el ya citado artículo 25.3 del Estatuto de Autonomía de nuestra Comunitat, en referencia al pleno, apunta que «todas las sesiones serán públicas excepto aquellas que determine el Reglamento de Les Corts»; principio este que se ve ratificado en el artículo 62 RCV, precepto en el que también se recogen las excepciones al principio de publicidad que aluden a la posibilidad de desarrollar sesiones plenarias de carácter secreto. De forma similar a lo que sucede en el caso del Congreso de los Diputados –la mayor

parte de reglamentos parlamentarios de las cámaras autonómicas mimetizaron el de la Cámara Baja estatal—, existen dos casos de obligatoriedad respecto del secreto de las sesiones plenarias de Les Corts—que se refieren en el apartado siguiente—, mientras también se faculta a los miembros de la Cámara, o al menos a una parte representativa del conjunto de los mismos, para que pueda solicitar dicho carácter para las sesiones.

2. Sesiones secretas de carácter obligatorio

Tanto en el Congreso como en el Senado habrá una serie de sesiones que, imperativamente, no serán públicas. En concreto nos referimos a las de los apartados 1 y 2 del artículo 63 RCD, en el caso del Congreso, y a las de «los casos previstos en este Reglamento» a las que se refiere el inciso final del artículo 72 RS, en el caso de la Cámara Alta.

Por lo que respecta al Congreso, son aquéllas que afecten al decoro de la Cámara o sus miembros (63.1 RCD); a la suspensión de un diputado (63.1 RCD en relación con el 101.2 RCD); o en aquéllas en las que se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaborados en la Comisión del Estatuto del Diputado (63.2).

En el caso del Senado, por ejemplo, serían aquéllas que afectaran a la información sobre un suplicatorio (art. 22.3 RS) o a un incidente de suspensión (de los previstos en el artículo 102.3 del RS). Como se observa, todos los casos previstos pretenden, en mayor o menor medida, evitar que se aireen asuntos internos de la Cámara que incidan en la vida íntima de la misma y/o sus integrantes, lo que, a nuestro juicio, puede justificar estos supuestos de secreto.

Un par de ejemplos prácticos de este tipo de sesiones, extraídos de la realidad parlamentaria de nuestro país, se reflejan a continuación:

- En el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n.º 185 (V Legislatura) se recoge la Sesión Plenaria que se celebró el jueves 23 de noviembre de 1995, cuyo primer punto del orden del día versaba sobre el Dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados acerca del suplicatorio formulado en relación con el Diputado D. José Barrionuevo Peña.²⁶ Dicha sesión, según establece el propio *Diario de Sesiones*,²⁷ se reanudó a las nueve y cinco minutos de la mañana, con carácter secreto, siendo la única referencia al citado Dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados que éste fue sometido a votación y resultó aprobado—sin más indicación al respecto—, reanudándose posteriormente la sesión con carácter público.
- En un caso mucho más reciente, de 2 de junio de 2005, parte de la sesión plenaria del Congreso de los Diputados se celebró en secreto con la finalidad de abordar un Dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados sobre la declaración de actividades de los señores diputados. Tal y como figura en el correspondiente *Diario de Sesiones*,²⁸ el Sr. Presidente del Congreso, Don Manuel Marín, antes de ini-

²⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno y Diputación Permanente) n.º 185. V Legislatura. 23 de noviembre de 1995, p. 9831.

²⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno y Diputación Permanente) n.º 185. V Legislatura. 23 de noviembre de 1995, p. 9835.

²⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno y Diputación Permanente) n.º 97. VIII Legislatura. 2 de junio de 2005, p. 4894.

ciarse el punto en cuestión, solicitó que se abandonaran las tribunas por parte del público y los medios presentes. Posteriormente no se hace más referencia al asunto que el sometimiento a votación del citado Dictamen, que fue aprobado, desconociéndose incluso a qué diputados afectaba. Al finalizarse este punto, se reanudó la sesión con carácter público.

En Les Corts, las sesiones plenarias serán secretas con carácter obligatorio en los casos indicados por el artículo 62 RCV, esto es:

- 1) Cuando se traten cuestiones concernientes al decoro de la cámara o de sus miembros, o de la suspensión de un diputado/a (62.1); y
- 2) Cuando se debatan propuestas, dictámenes, informaciones o conclusiones elaboradas en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados y las Diputadas o en la Comisión del Gobierno Interior (62.2).²⁹

La tónica que acabamos de referir, con la salvedad de la Comisión de Gobierno Interior a la que luego nos referiremos, es la habitual en la mayor parte de los Reglamentos de las cámaras autonómicas, en los que se suele recoger como excepción al principio de publicidad, el de aquellas sesiones plenarias que traten asuntos relativos al decoro de la Cámara o de alguno de sus miembros, así como las que aborden asuntos tratados en la Comisión del Estatuto del Parlamentario. Esta línea es la seguida, por mencionar algunos ejemplos, en los reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias (artículo 86), del Parlamento de Canarias (artículo 71), del Parlamento de Cantabria (artículo 66), de las Cortes de Castilla-La Mancha (artículo 84) o de las Cortes de Navarra (artículo 76); por el contrario, las principales excepciones –por ser menos restrictivos– las encontramos en los supuestos andaluz y murciano.³⁰

Lo que sí resulta más extraño, y por ello merece mención especial, es que el artículo 62.3 RCV, como ya hemos indicado, también incluye como supuesto de sesión plenaria secreta aquella que aborde asuntos procedentes de la Comisión de Gobierno, medida que no es habitual en el resto de Reglamentos estudiados y que únicamente encuentra parangón en el Reglamento del Parlamento del País Vasco que, en su artículo 52.1, letra a), también opta por conceder carácter secreto a este tipo de sesiones.

²⁹ De tal forma, de conformidad con el 63.3 RCV, las sesiones de dichas Comisiones de Estatuto del Diputado y de Gobierno Interior también serán secretas.

³⁰ La excepción a esta regla la encontramos en el caso murciano y el caso andaluz. El artículo 90 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia sólo señala el principio de publicidad *in genere* para las sesiones del pleno

y de las comisiones, exceptuando para el primer caso aquellas que por decisión facultativa se acuerde celebrar con carácter secreto. El artículo 69 del Reglamento del Parlamento de Andalucía recoge como sesión secreta de carácter obligatoria aquella que verse sobre asuntos relativos al Estatuto de los Diputados.

3. Sesiones secretas de carácter facultativo

Por otro lado, al margen de los supuestos obligatorios a los que nos hemos referido en el apartado anterior, las Cámaras pueden decidir que sus sesiones sean secretas sin ningún tipo de justificación, bastando para ello la aprobación de tal medida con el acuerdo de la mayoría absoluta de las respectivas Cámaras, a iniciativa de los sujetos reglamentariamente previstos, que en el caso del Congreso son la Mesa, el Gobierno, dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los integrantes de la Cámara, y en el del Senado el Gobierno ó 50 senadores.

Esta segunda vía para determinar el carácter no público de una sesión plenaria permite que el principio constitucional de publicidad sólo sea jurídicamente vinculante mientras las mayorías parlamentarias así lo decidan o, lo que es lo mismo, que las Cámaras, en todo caso, y bastando para ello la aprobación de la mayoría absoluta del respectivo órgano, pueden eludir la exigencia de publicidad establecida en el artículo 80 de la Constitución y recurrir a sesiones secretas. Ello lleva a De Vega a preguntarse «¿para qué sirve la declaración del artículo 80 de la Constitución cuando afirma que las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, si luego el mismo texto constitucional habilita para que cualquier sesión, o un conjunto de sesiones, ininterrumpidamente, puedan ser secretas?»³¹

La contradicción es evidente y la previsión que estamos analizando abre la puerta a un uso abusivo de la excepcionalidad que podría hacer que ésta se convirtiera en norma habitual, lo que resultaría reprochable desde una perspectiva política, pero sería irrefutable desde una vertiente estrictamente jurídica, al venir habilitada, a mi entender injustificadamente, por los reglamentos parlamentarios. Afortunadamente, nuestras Cámaras no han hecho hasta la fecha un uso desmedido de esta posibilidad –prácticamente no la han utilizado–, dando prioridad al carácter público en las sesiones plenarias.

Por otra parte, y adentrándonos en el terreno autonómico, la posibilidad de realizar sesiones plenarias con carácter secreto por decisión de la Cámara, de un grupo de sus miembros, del Gobierno autonómico o de un grupo parlamentario, es una práctica recogida por todos los reglamentos parlamentarios de las asambleas autonómicas.³² En Les Corts también encontramos esta potestad facultativa de la Cámara, o al menos

31 De Vega García, P.: «Artículo 80. Las sesiones [...]. *Op. cit.*, p. 810.

32 Para más información, dejando a parte el caso valenciano tratado *ut supra*, respecto de los requisitos exigidos para el ejercicio de esta potestad facultativa: artículo 69 del Reglamento del Parlamento Andaluz; artículo 76 del Reglamento de las Cortes Aragonesas; artículo 86 del Reglamento de la Junta General de Asturias; artículo 71 del Reglamento del Parlamento Canario; artículo 66 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; artículo 70 del Reglamento del Parlamento Catalán; artículo 84 del Reglamento de Las Cortes de Castilla-La Mancha; artículo 69 del Regla-

mento de Las Cortes de Castilla y León; artículo 103 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; artículo 125 de la Asamblea de Extremadura; artículo 69 del Reglamento de Galicia; artículo 63 del Reglamento de las Islas Baleares; artículo 54 del Reglamento del Parlamento de la Rioja; artículo 76 del Reglamento de las Cortes de Navarra; artículo 52 del Reglamento del Parlamento Vasco; artículo 90 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; artículo 53 del Reglamento del Parlamento de Ceuta; y artículo 53 del Reglamento del Parlamento de Melilla.

de una parte de ella, para solicitar que se realicen sesiones plenarias de carácter secreto. El artículo 62.3 RCV señala que las sesiones podrán no tener carácter público en los casos en los que «lo apruebe el Pleno por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la Mesa de Les Corts, del Consell, de un Grupo Parlamentario o de la décima parte de los miembros de la cámara. Planteada la solicitud de sesión secreta, se someterá a votación sin debate y la sesión continuará con el carácter que se hubiera acordado.»

Comparativamente, el sistema para declarar secreta una sesión que no lo es de modo obligatorio, es igual de exigente en Les Corts que en el Congreso o el Senado, ya que en las tres Cámaras se exige la aprobación de la decisión por la mayoría absoluta de la respectiva Cámara. Sin embargo, sí es cierto que el RCV es un tanto menos exigente en cuanto a los legitimados para presentar la iniciativa ya que el número de grupos parlamentarios que han de solicitarlo es menor en el caso de Les Corts –también es cierto que el Congreso de los Diputados cuenta con más grupos– y que la proporción de diputados necesarios para presentar una petición de este tipo –y ahí no hay matiz alguno, pues la proporción, es la proporción– también lo es. En todo caso, igual que comentábamos anteriormente al referirnos a las Cortes Generales, tampoco el Parlamento valenciano ha abusado de este sistema que, de hecho, y según podemos saber, no ha sido utilizado nunca.

4. El deber de guardar secreto

El carácter secreto de este tipo de sesiones –tanto las obligatorias como las facultativas– va acompañado de un deber de guardar secreto por parte los diputados, exigencia que, nos cuestionamos en qué medida, podría vulnerar la libertad de expresión reconocida en nuestra Carta Magna.

Ese deber de secreto se establece, en concreto, en el artículo 16 RCD que indica que «los Diputados están obligados [...] a no divulgar las actuaciones que [...] puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas.» En consonancia con dicha exigencia, el artículo 99 RCD arbitra mecanismos de sanción para su eventual incumplimiento al indicar que «el Diputado podrá ser privado, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos los derechos que le conceden los artículos 6 a 9 del presente Reglamento [...] cuando quebrantare el deber de secreto establecido en el artículo 16 de este Reglamento.» De hecho, se puede llegar a proponer, incluso, la adopción de alguna de las medidas previstas en el artículo 101 del propio Reglamento, consistentes en la suspensión temporal en la condición de diputado. Sorprende, sin embargo, que el RS no contemple expresamente este deber de guardar secreto al que acabamos de referirnos.

El deber de guardar secreto por parte de los diputados de Les Corts Valencianes aparece recogido en el artículo 19 RCV bajo una fórmula políticamente correcta que señala que estos «están obligados a observar la cortesía debida y a respetar las normas establecidas en este reglamento para el buen orden y la disciplina parlamentaria, así como

a no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en aquel, pueden tener excepcionalmente el carácter de secretas.» Según recoge el propio RCV en su artículo 99 (incluido en la Sección intitulada «De las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los diputados y las diputadas»), entre los supuestos en los que un Diputado o Diputada puede ser privado de alguno o todos los derechos que le conceden los artículos 11 a 14 RCV –que forman parte, junto a las prerrogativas y los deberes, del particular Estatuto del parlamentario–, se encuentra el siguiente supuesto: «cuando quebrantare el deber de guardar secreto establecido en el artículo 19 de este reglamento» (99.2 RCV). La Mesa de Les Corts es el órgano encargado de acordar la privación de dichos derechos. Además, y de conformidad con el artículo 101 RCV, si el diputado o diputada persistiera en su actitud, podría ser suspendido temporalmente de su condición de tal; en dicho supuesto, de mayor gravedad, la proposición de suspensión sigue correspondiendo a la Mesa, pero no así la decisión final que, tras el oportuno debate, recae sobre el Pleno.

Cuestión diferente, que no vamos a abordar aquí, es si, en determinados supuestos, los parlamentarios podrían llegar a incurrir en alguno de los ilícitos penales previstos en el Capítulo I del Título X del Código Penal (artículos 197-201) relativo al descubrimiento y revelación de secretos –especialmente en lo que pudiera afectar a secretos oficiales–, y en qué medida entraría en juego en dicho caso el privilegio de la inviolabilidad, dado el Estatuto especial con el que cuentan nuestros representantes. No obstante, sí queremos hacer constar que, en lo que respecta al Parlamento Valenciano, el artículo 101.3 RCV establece que «si la causa de sanción pudiera ser, a juicio de la Mesa, constitutiva de delito, la Presidencia dará cuenta de los hechos al Ministerio Fiscal.»

En cualquier caso, De Vega se plantea hasta qué punto es posible mantener el secreto de un Pleno y considera que «pretender conservar como reservadas, secretas y confidenciales actividades en las que participan los centenares de personas que componen las Asambleas no pasaría de ser una puerilidad y un infantilismo. Lo verdaderamente extraño y sorprendente es que se siga apelando y justificando el secreto en razón de finalidades y objetivos que, de antemano, se sabe no se van a lograr.»³³

5. **Votaciones secretas**

No quisiéramos finalizar este apartado sin hacer una breve mención al hecho de que, al margen de que determinadas sesiones tengan carácter secreto, en sesiones con carácter público se pueden llevar a cabo votaciones secretas.³⁴

En concreto, en el caso de la Cámara Baja, el artículo 82 RCD reconoce tal posibilidad, estableciéndose más adelante, en el artículo 87 RCD, que la votación secreta se podrá hacer:

- 1) por procedimiento electrónico que acredite el resultado total de la votación, omitiendo la identificación de los votantes; ó

33 De Vega García, P.: «Artículo 80. Las sesiones [...]». *Op. cit.*, p. 812.

34 Una explicación más amplia a este respecto puede encontrarse en Santaolalla López, F.: *Derecho Parlamentario Español*. Editora Nacional. Madrid, 1984, pp. 187-189.

2) mediante papeletas, cuando se trate de la elección de personas, cuando lo decida la Presidencia, o cuando se haya solicitado esta modalidad en la petición de voto secreto. En este segundo caso, los diputados serán llamados nominalmente a la Mesa para depositar la papeleta en la urna.³⁵

Por lo que respecta a la Cámara Alta, el artículo 92 RS indica que la votación nominal puede ser pública o secreta, y que en este segundo caso podrá serlo por papeletas o por bolas blancas o negras. El desarrollo de esta modalidad de votación nominal secreta lo encontramos en el artículo 97 RS que señala que, al margen de los casos en que venga especialmente previsto –como por ejemplo en la designación de cargos o en la calificación de actos o conductas personales–, será secreta cuando lo soliciten en el Pleno un mínimo de 50 senadores.

Llama la atención que ambas Cámaras tengan prevista una votación secreta mediante papeletas pero que, mientras el Congreso utiliza como alternativa un sistema electrónico de votación –que entendemos que dificulta sensiblemente el secreto–, el Senado opte por el más tradicional de la bolas blancas o negras, en el que la blanca conlleva aprobación y la negra reprobación.

El voto secreto está también contemplado en los reglamentos de las cámaras autonómicas y, en lo que respecta al Parlamento Valenciano, esta posibilidad se reconoce en el cuarto punto del artículo 81 RCV. Por su parte, el artículo 84 RCV es el que indica en qué supuestos puede y en cuáles no puede utilizarse la votación secreta y al respecto que será empleado cuando así lo requiera el propio Reglamento o cuando sea solicitado por parte de un Grupo Parlamentario o una quinta parte de los Diputados del Pleno, prevaleciendo este tipo de voto en caso de solicitudes en sentido contrario. En todo caso queda excluido el voto secreto cuando se trate de procedimientos legislativos o cuando se pueda emplear el voto ponderado para adoptar un acuerdo, así como para la Investidura del President de la Generalitat, la moción de censura y la cuestión de confianza, puesto que necesariamente serán votaciones públicas por llamamiento.

En cuanto a los medios mediante los cuales se puede llevar a la práctica la realización del voto secreto (artículo 86 RCV), hay que indicar que estos son el procedimiento electrónico (en el que se acredita el resultado total de la votación, pero se omite la identidad de los diputados), y el voto por papeleta. Este último se emplea para cuestiones que afectan a una persona, cuando así lo decide Presidencia o cuando se ha solicitado este método de votación al solicitar el voto secreto. Como resulta obvio, en caso de voto secreto, este no habrá de ser explicado ante los miembros del Pleno (artículo 88.3 RCV).

³⁵ Un ejemplo de esta última modalidad lo tenemos en la elección de los miembros de la Mesa, regulada en el artículo 37 RCD.

V. Publicidad y secreto en las Comisiones

1. Planteamiento general

A diferencia de lo que sucede con las sesiones plenarias, la Constitución española no hace ninguna referencia a la exigencia o no de publicidad en las sesiones de Comisión aunque, en principio, se podría pensar que la previsión del artículo 80 de la Carta Magna es extrapolable al supuesto que ahora nos ocupa. De cualquier forma, la clave vuelve a estar, como en el caso anterior, en la regulación que llevan a cabo los Reglamentos Parlamentarios, los cuales han aprovechado la omisión constitucional para hacer una interpretación parcialmente restrictiva de la publicidad en el seno de las Comisiones.

Algo similar sucede en el caso de las comunidades autónomas y, más concretamente, en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana donde, en el ya citado artículo 25.3, se alude a la publicidad de las sesiones plenarias sin hacer mención alguna a las Comisiones. Esta es la tónica seguida por todas las comunidades autónomas que, contemplando el patrón establecido por la Carta Magna y en virtud del efecto imitación o copia entre los textos estatutarios, han dejado también un vacío que, si bien viene a ser cubierto por la regulación establecida en los respectivos reglamentos, genera en principio cierta inseguridad jurídica respecto del cumplimiento fiel del principio de publicidad de la actividad de los órganos parlamentarios, dejando en manos de la propia Cámara la determinación, por vía reglamentaria, de qué asuntos y en qué supuestos concretos podrán escapar del conocimiento de la ciudadanía al tratarse en sesiones secretas.

A la vista de los reglamentos de Congreso y Senado, la regla general es que las sesiones de las Comisiones de ambas Cámaras no son públicas, lo que no significa necesariamente que sean secretas, sino que se crea un *tertium genus*, el de las sesiones reservadas, en las que se admite la presencia de los medios de comunicación debidamente acreditados –además de difundirse el contenido de las mismas a través de las correspondientes publicaciones oficiales–, pero no la del público.

Así, el artículo 64.1 RCD establece que «las sesiones de las Comisiones no serán públicas. No obstante, podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto.» Por su parte, el artículo 75.1 RS indica que «a las sesiones de las Comisiones podrán asistir los representantes acreditados de los medios de comunicación social», para añadir en los párrafos siguientes en qué casos las reuniones serán secretas.

En el caso de la Comunitat Valenciana el artículo 63.1 RCV mantiene una línea parecida a la de Congreso y Senado pero parte de una afirmación contraria. Mientras el RCD dice que «las sesiones de las Comisiones no serán públicas», el del RCV indica que «las sesiones de las comisiones serán públicas», pero uno y otro califican de forma distinta una misma realidad, ya que, en principio, tanto en un caso como en otro, sólo

está prevista la presencia de los medios de los medios de comunicación social. Así el 63.1 RCV continua diciendo «podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto.» Sin embargo, esto tiene un matiz desde hace pocas fechas –mayo de 2009– que se comentará más adelante.

Por lo tanto, a diferencia del Pleno, en el que la disyuntiva se establece entre publicidad y secreto, en las Comisiones se parte de la «publicidad a medias» o del carácter reservado de las mismas, siendo la alternativa, como en el Pleno, el secreto. Sin embargo, aunque el punto de partida de Pleno y Comisiones sea diferente, la realidad práctica no es tan distinta, pues en ambos casos tienen cabida los medios de comunicación y la difusión a través de las publicaciones oficiales, garantizándose de esta forma dos de los tres mecanismos a los que adujimos anteriormente para asegurar la publicidad de la actividad parlamentaria. Así, lo único que diferenciaría a las sesiones plenarias de las de Comisión sería la presencia o no de público en las mismas, lo que realmente no es tan relevante dada la escasez de público que puede acudir –por las plazas disponibles– y de hecho acude a las sesiones plenarias, salvo contadas excepciones como la sesión de Investidura o el debate sobre el Estado de la Nación –el Debate de Política General en el caso de la Comunitat Valenciana–, por poner algún ejemplo, en los que además, los asistentes suelen ser, sobre todo, invitados y familiares de los principales protagonistas del acto.

Tras esta exposición resulta sencillo entender que la *no publicidad* que a priori se establece para las Comisiones no hace tan amplio el secreto parlamentario como a primera vista se pudiera pensar, siendo el nivel de publicidad, prácticamente, del mismo calado que el existente en el Pleno al contarse, en ambos casos, con la presencia de los medios de comunicación y las publicaciones oficiales, verdaderas cajas de resonancia de la actividad parlamentaria.

2. Sesiones secretas en Comisión

Si lo antedicho es la norma general, también hay supuestos en la actividad de las Comisiones, al igual que sucede con la del Pleno, en los que impera el secreto, secreto que puede venir forzado por el propio texto reglamentario, o puede surgir de forma facultativa (y sin necesidad de justificación, al igual que en el Pleno) por decisión de los propios integrantes del órgano en cuestión.

Así, el Reglamento del Congreso impone el secreto en las Comisiones en determinados supuestos previstos en los párrafos 3 y 4 del artículo 64 RCD. Con base en dicho precepto, serán secretas las sesiones y trabajos de la Comisión del Estatuto del Diputado (art. 64.3 RCD); las sesiones de las Comisiones de Investigación³⁶ que sean preparatorias de su plan de trabajo o de las decisiones del Pleno, que sean de deliberación interna, o aquéllas que den cobijo a las reuniones de Ponencias creadas en su seno (64.4 RCD);

36 Sobre este tema puede verse Astarloa Huarte-Mendicoa, I. y Cavero Gómez, M.: «Artículo 76. Comisiones de investigación». *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo VI (Alzaga Villaamil, dir.). Cortes Generales-Edersa. Madrid, 1998, pp. 569-663; Gude Fernández, A.: *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Santiago de Compostela, 2000; Gutiérrez Vicén, C.: *Comentario al artículo 76 de la Constitución Española*. <http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=76&tipo=2>; Torres Muro, I.: *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998.

las comparencias informativas en Comisiones de Investigación, siempre que versen (a) sobre materias declaradas como reservadas o secretas conforme a la legislación vigente o (b) en las que los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas (64.4 RCD). Lo antedicho supone que, ex Reglamento parlamentario, no tiene por qué ser secreta aquella comparencia informativa en Comisión de Investigación que no se ajuste al tipo indicado, lo que a juicio de algunos autores puede dejar al ciudadano compareciente en una situación de indefensión,³⁷ especialmente cuando se pueda ver afectada su intimidad. En el caso del Senado, el secreto obligatorio viene establecido en el artículo 75.2 RS y afecta a las sesiones de las Comisiones o aquellos puntos de las mismas que tengan por objeto el estudio de incompatibilidades, suplicatorios y cuestiones personales que afecten a Senadores.

En cuanto a las sesiones secretas de tipo facultativo, éstas se producirán, en el caso del Congreso, cuando lo acuerde la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión en cuestión, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los diputados que la integren (art. 64.2 RCD). En el caso del Senado cabrá secreto cuando lo apruebe, sin más requisito, la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión (art. 75.3 RS). Sería conveniente, como ya se dijo al hablar del Pleno, que el recurso a este secreto de tipo discrecional se ajustara al «principio de mínima intervención» y que, en aras a la efectiva realización del derecho a comunicar/recibir información veraz se redujeran al mínimo las ocasiones en que se impone la opacidad y se sustrae al ciudadano el control de la actuación de sus representantes.³⁸

En el caso de las comisiones parlamentarias de las asambleas autonómicas la realidad no es muy diferente. Así, mientras hay Autonomías que establecen como regla general la publicidad de las sesiones de las comisiones –como sucede en el caso extremeño³⁹ (artículo 126 del Reglamento) o el ya citado caso valenciano (artículo 63 RCV)–, otras optan por expresiones como «no públicas» (artículo 72 del Reglamento del Parlamento canario o artículo 55 del Reglamento de Asamblea Riojana) o «a puerta cerrada» (artículo 52 del Reglamento del Parlamento Vasco), sin con ello pretender que se trate de sesiones de carácter secreto. Esto, como ya se ha dicho, puede llevarnos a pensar que el carácter «público» introducido por el RCV no dista tanto del «no público» o del «a puerta cerrada» al que aluden otros reglamentos, ya que en todos los casos se viene a garantizar, casi exclusivamente, la presencia de los periodistas acreditados, pero en el caso valenciano hay un matiz al que ahora aludiremos.

37 García Mahamut, R.: «Publicidad parlamentaria y Comisiones de investigación». *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1997, p. 718.

38 Al respecto destacar Álvarez-Ossorio Fernández, C.: «Publicidad y Parlamento: el secreto de las investigaciones Parlamentarias». *El regla-*

mento parlamentario: propuestas de reforma. Parlamento de Cantabria. Santander, 2000, p. 303.

39 Lo que sucede es que, a diferencia del caso valenciano, en el extremeño, la combinación del artículo 126 con el 127 hace presumir que sí puede asistir público –con su correspondiente invitación– a las sesiones de Comisión.

Otro elemento común en la mayor parte de reglamentos parlamentarios es la posibilidad que se concede a los miembros del Gobierno Autonómico (40.4 RCV) o a los parlamentarios que no forman parte de la Comisión (11.1 RCV) a asistir, con voz, pero sin voto, a las sesiones de comisión, excepto a aquellas que sean secretas.

De forma similar a como acabamos de relatar se pronuncia el artículo 76 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que recoge que, si bien las sesiones del Pleno serán públicas, las sesiones de las Comisiones no lo serán, aunque matiza añadiendo que «no obstante, podrán asistir a ellas, sin voz ni voto, los Diputados de las Cortes de Aragón que no sean miembros de dichas Comisiones. [...] También podrán asistir personas que acompañen a un miembro de la Diputación General que así lo solicite, y los representantes de los medios de comunicación social, debidamente acreditados.» Sin embargo, la parte que más nos interesa ahora, y en la que queremos hacer hincapié, es la que hemos omitido con los puntos suspensivos, donde dice que «con carácter extraordinario, las Mesas de las Comisiones, de acuerdo con el Presidente de la Cámara, podrán autorizar la asistencia de las personas que tengan un interés directo en la materia de objeto de debate.» Esta mención del Reglamento aragonés no es baladí, y se trata del único supuesto en el conjunto del Estado en el que un Reglamento, de forma explícita,⁴⁰ se permite la presencia de público –al margen de los representantes de los medios de comunicación– en una sesión de comisión, autorizándose a personas ajenas a la Cámara –aquellas que tengan un interés directo en la materia objeto de debate–, a estar presentes en la sesiones, siempre que cuenten con la debida autorización.

Ahora bien, si el caso de Aragón es excepcional, no muy lejos de él se sitúa el valenciano, que si bien es ambiguo en su literalidad reglamentaria, partiendo de esa afirmación de publicidad, y aunque no haya manifestación explícita, ha aceptado la posibilidad de que pudieran asistir a las comisiones altos cargos de la Generalitat y ciudadanos; no obstante, ese planteamiento no es conocido por el gran público –la web, por ejemplo, no ofrece tal posibilidad–, sino que queda ceñido al entorno del Consell y de los partidos políticos. El gran problema con el que se encuentra esta apertura al público es el escaso espacio disponible en las Salas de Comisiones. Ante tal tesitura, y dados los problemas que se han generado en las primeras Comisiones en las que se abrió la posibilidad de asistencia, la Presidenta de Les Corts se ha visto obligado a dictar, en virtud de las facultades que le concede el 31.2 RCV, una Resolución de carácter general, la 1/VII, de 12 de mayo de 2009, sobre la asistencia de público a las Comisiones.⁴¹ Dicha Resolución, que no vamos a reproducir aquí, destaca básicamente por los siguientes aspectos:

1. Los medios de comunicación social debidamente acreditados tienen prioridad de acceso y gozan del uso, en exclusiva, de la tribuna de prensa;
2. Los altos cargos de la administración de la Generalitat y público en general que deseen asistir a una sesión de comisión deberán solicitarlo mediante escrito dirigido

40 El artículo 127 del Reglamento del Parlamento de Extremadura podría incluirse también en este selecto grupo, pero ese artículo no es exclusivo para las sesiones de Comisión, sino también para el Pleno y, además, no prevé el mecanismo de invitación.

41 BOCV 151/VII, de 21 de mayo de 2009.

a la Presidencia de la comisión, a través del Registro de Les Corts, con una antelación, como mínimo, de dos días hábiles, acompañando a la petición, estos últimos, una fotocopia del documento nacional de identidad;

3. En función del espacio disponible –se pueden añadir algunas sillas que no invadan la zona reservada para los diputados–, la Presidencia de la Comisión puede autorizar o no la presencia de público, dando prioridad, si no hay espacio suficiente, a los altos cargos de la Generalitat; y
4. La Presidencia debe mantener el orden en las tribunas, expulsando a quien no se comporte debidamente.

Como puede observarse, que un «ciudadano de a pie» llegue a acceder como público a una Comisión es complicado pero no es una crítica, sino que se entiende perfectamente que por cuestiones de espacio pueda limitarse dicho acceso –y de seguridad, añadiríamos–, sobre todo, cuando hay otros mecanismos para el conocimiento del contenido de las Comisiones.

Siguiendo con el caso valenciano, una vez ya se ha expuesto la tónica general (63.1 RCV y Resolución de 12 de mayo de 2009) hay que indicar que, al igual que sucede con las Cortes Generales, también hay casos de secreto obligatorio y otros de secreto facultativo. El 63.3 RCV considera que «serán secretas en todo caso las sesiones y los trabajos de las comisiones del Estatuto de los Diputados y las Diputadas y de Gobierno interior.»⁴² Por otra parte, el secreto facultativo (63.2 RCV) prevé que las Comisiones pueden ser secretas «cuando lo acuerden por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Consell, de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de sus miembros.»

Los argumentos que se han utilizado para justificar la obligatoriedad del secreto en el apartado dedicado a las sesiones plenarias, al igual que cuestiones como el deber de guardar secreto o la posibilidad de realizar votaciones secretas –materias expuestas también con anterioridad–, son de plena virtualidad aquí, lo que no ha impedido que, en muchos casos, parlamentarios intervinientes en Comisiones de Investigación –especialmente en aquellas vinculadas a escándalos políticos– hayan contravenido el secreto parlamentario, sin que por parte de la Cámara se haya aplicado ninguna de las medidas disciplinarias existentes para sancionar tal comportamiento y evitar su reiteración.⁴³

Para finalizar con esta exposición queremos mencionar que, de conformidad con el artículo 64.4 RCV (y esto vale tanto para el Pleno como para las Comisiones), de las sesiones secretas «se levantará acta, cuyo único ejemplar será custodiado por su presidente o presidenta, pudiendo ser consultado por los diputados o diputadas respectivos, previo acuerdo de la correspondiente Mesa.»

42 Ya se comentó que el primer su puesto es lugar común en la mayor parte de Reglamentos de Asambleas Autonómicas, pero no así el segundo.

43 García Mahamut, R.: «Publicidad parlamentaria [...]. *Op. cit.*, pp. 720-721.

3. Un supuesto excepcional de ámbito estatal: la Comisión de Control de los créditos destinados a gastos reservados

La utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados vienen regulados en la ley 11/95, de 11 de mayo, en cuya Exposición de Motivos se indica que «la Ley regula un control parlamentario directo a través de una Comisión parlamentaria, cuya composición se apoya en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de junio de 1992 sobre acceso de la Cámara a secretos oficiales, a la que se atribuyen competencias para el control de la aplicación y uso de estos créditos.»

La Comisión a la que ahí se hace referencia es la Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados, Comisión permanente no legislativa que no viene prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados y cuya única referencia legislativa es la que aquí se aporta. La composición de dicha Comisión viene establecida en el artículo 7 de la Ley, donde se apunta que estará compuesta «por el Presidente de la Cámara, que la presidirá, y aquellos Diputados que, de conformidad con la normativa parlamentaria, tengan acceso a secretos oficiales.» Esta coincidencia es la que provoca, como ya se apuntó anteriormente que, muchas veces, se haga referencia a una Comisión de Secretos Oficiales que realmente no existe.

Para saber qué diputados pueden tener acceso a secretos oficiales, ya no hay que recurrir tal y como indicaba la Exposición de Motivos a la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de junio de 1992, sino a la norma que la ha sustituido y que es la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales, de 11 de mayo de 2004. La norma aumenta el número de diputados que pueden tener acceso a los secretos oficiales, pues el punto tercero de la referida Resolución dice que «si la materia en cuestión hubiera sido clasificada en la categoría de secreto, el Gobierno facilitará la información recabada a un diputado por cada grupo parlamentario. Los diputados serán elegidos al efecto por el Pleno de la Cámara por mayoría de tres quintos.» La novedad respecto a la regulación prevista en 1992 radica en que aquella Resolución sólo incluía a un diputado por cada uno de los Grupos Parlamentarios constituidos conforme al artículo 23.1 RCD, lo que excluía al Grupo Mixto, grupo que actualmente sí está incluido.

La elección de los miembros que integren esta Comisión, llamada popularmente de gastos reservados –y que muchos califican erróneamente de secretos oficiales–, se lleva a cabo de conformidad con lo establecido en el artículo 205 en relación con el 204 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Como se ha podido deducir, aunque no se ha expuesto expresamente, el artículo 3 de la Ley apunta que «toda la información relativa a los créditos destinados a gastos reservados, así como la correspondiente a su utilización efectiva, tendrán la calificación de secreto, de acuerdo con las leyes vigentes en materia de secretos oficiales»,

por lo que la actuación de esta Comisión será secreta pero no ex Reglamento Parlamentario, sino, excepcionalmente, *ope legis*, al amparo de la referida Ley 11/95.

Otras cuestiones como qué uso que se haga de los fondos, quién pueda disponer de ello, cómo deba justificarlos y otras cuestiones similares de gran interés vienen recogidas en la Ley, pero exceden del objeto del presente estudio. Sin embargo, no quiero finalizar sin destacar que la existencia de una Comisión de este tipo, integrada únicamente por miembros del Congreso de los Diputados y privando de presencia en la misma al Senado, pone de manifiesto, una vez más, el exacerbado bicameralismo desigual o imperfecto que existe en nuestras Cortes Generales y que no parece tener solución ni a corto ni a medio plazo.

VI. Epílogo

A la vista de todo lo expuesto se debe concluir que la publicidad, como no podía ser menos en cualquier Estado de Derecho que se precie de serlo, es la norma inspiradora de la actividad parlamentaria en España y en las comunidades autónomas, tanto en lo que se refiere a las sesiones en Pleno como en Comisión. La presencia de público en las tribunas (excepción hecha del caso de las Comisiones), la asistencia de representantes de los medios de comunicación que difunden lo que han visto y oído, y la existencia de publicaciones oficiales que reproducen lo acontecido son garantía más que suficiente de ello.

Sin embargo, no es menos cierto que existen ciertas dosis de secreto, que en unos casos viene directamente establecido por vía reglamentaria (o incluso legislativa, como en el caso de los gastos reservados), mientras en otros depende de la voluntad de los propios parlamentarios. Es esta segunda modalidad de secreto la que realmente puede llegar a producir cierta preocupación por abrir una puerta, con la simple aprobación de la mayoría absoluta del órgano en cuestión, al secreto parlamentario injustificado e indeterminado, pudiendo llegar a poner en peligro el ejercicio del control parlamentario por parte de los ciudadanos.

Al margen de ese lunar –del que hasta la fecha, afortunadamente, no se ha hecho uso exagerado–, y de la escasa justificación que podrían llegar a tener determinadas votaciones secretas, podríamos afirmar que lo que las Cámaras esconden es mucho menos de lo que podrían llegar a ocultar, independientemente de que, en muchas ocasiones, se conviertan en meros escenarios donde se exhibe aquello que previamente se ha pactado en los pasillos de los respectivos hemiciclos.

Bibliografía

- ABELLÁN GARCÍA-GONZÁLEZ, Ángel Manuel: «El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto». *Revista de las Cortes Generales* n.º 18. Congreso de los Diputados. Madrid, 1989, pp. 193-205.
- ÁLVAREZ-OSSORIO FERNÁNDEZ, Carlos: «Publicidad y Parlamento: el secreto de las investigaciones Parlamentarias». *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*. Parlamento de Cantabria. Santander, 2000, pp. 297-310.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LETRADOS DE PARLAMENTOS. <www.aelpa.org>
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio y CAVERO GÓMEZ, Manuel: «Artículo 76. Comisiones de investigación». *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo VI (Alzaga Villaamil, dir.). Cortes Generales-Edersa. Madrid, 1998, pp. 569-663.
- BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*. Textos parlamentarios clásicos. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1991.
- CANO BUESO, Juan: *El derecho de acceso a la documentación de los Diputados en el ordenamiento parlamentario español*. Monografías/29—Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1996.
- *Información parlamentaria y secretos oficiales*. Working Paper, n.º 133. Instituto de Ciencias Políticas. Barcelona, 1997.
- CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí: «Publicidad y transparencia en el Parlamento Europeo». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 45. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998, pp. 7-46.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. <www.congreso.es>
- CORTS VALENCIANES. <www.cortsvalencianes.es>
- DE VEGA GARCÍA, Pedro: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 43. Madrid, 1985, pp. 45-65.
- «Artículo 80. Las sesiones plenarias de las Cámaras». *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo VI (Alzaga Villaamil, dir.). Cortes Generales-Edersa. Madrid, 1998, pp. 797-815.
- Diarios de Sesiones, Pleno y Diputación Permanente, 23 de noviembre de 1995 y 2 de junio de 2005.
- DIEZ-PICAZO, Luis María: «Parlamento, proceso y opinión pública. (En torno a ciertos límites del principio de publicidad de los poderes públicos)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 18. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1986, pp. 83-106.
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario: «Publicidad parlamentaria y Comisiones de investigación». *Problemas actuales del control parlamentario*. VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Congreso de los Diputados. Madrid, 1997, pp. 707-724.
- GUDE FERNÁNDEZ, Ana: *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Santiago de Compostela, 2000.
- GUTIÉRREZ VICÉN, Carlos: *Comentario al artículo 76 de la Constitución Española*. <<http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=76&tipo=2>>
- ITURBE MACH, Andoni: «Algunas notas sobre el acceso a la documentación parlamentaria». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 43. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998, pp. 407-428.
- MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco: *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional español*. Monografías/49—Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 2001.
- MONFORT PASTOR, Manuel: *Publicidad y secreto en la vida local*. *Papers de Formació Municipal*, n.º 22. Diputación de Barcelona. Barcelona, 1996.
- PARAMIO DURÁN, Antonio: «El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad parlamentarias en el proceso de la formación de la voluntad política». *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Volumen II. Congreso de los Diputados. Madrid, 1985, pp. 871-889.
- PASCUA MATEO, Fabio: *Comentario al artículo 80 de la Constitución Española*. <<http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=80&tipo=2>>
- RIVERO MORENO, Ana: «Las Actas y Diarios de Sesiones en la historia parlamentaria». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 8. Congreso de los Diputados. Madrid, 1986, pp. 229-257.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro: *Las leyes secretas. El siglo legislativo en el derecho constitucional argentino*. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1977.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho Parlamentario Español*. Editora Nacional. Madrid, 1984.

- SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*. Alianza. Madrid, 1982.
- SENADO DE ESPAÑA. <www.senado.es>
- SERRANO MARTÍNEZ, Jesús: «La información parlamentaria».
Parlamento y medios de comunicación: reflexiones y debate sobre la labor del Legislativo y su reflejo en los medios de comunicación. Congreso de los Diputados. Madrid, 2004, pp. 19-30.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique (coord.): *Código de Derecho Público Valencia*, Corts Valencianes, Valencia, 2008.
- TORRES MURO, Ignacio: *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1998.

Sobre la presunción de la representación política

J.A. PORTERO MOLINA

Universidad de La Coruña

Resumen

La concepción liberal de la representación política, muy útil en otras épocas del Estado constitucional para explicar la relación entre los ciudadanos, los parlamentarios y el parlamento, debería adecuarse a la democracia de partidos. Ellos son los que se ofrecen en las elecciones y son, en el parlamento, los auténticos productores de la voluntad del Estado y del pueblo, que se impone por imperativo constitucional. La presunción, ficción, de que los parlamentarios individuales son los representantes es hoy insostenible e innecesaria.

Resum

La concepció liberal de la representació política, molt útil en altres èpoques de l'Estat constitucional per a explicar la relació entre els ciutadans, els parlamentaris i el parlament, hauria d'adequar-se a la democràcia de partits. Ells són els que s'ofereixen en les eleccions i són, al parlament, els autèntics productors de la voluntat de l'Estat i del poble, que s'imposa per imperatiu constitucional. La presumpció, ficció, que els parlamentaris individuals són els representants és avui insostenible i innecessària.

Abstract

The liberal concept of political representation, very useful at other times of the constitutional state to explain the relationship among citizens, parliamentarians and parliament, should be appropriate to the democratic parties. They are the ones who are elected and are in the parliament, the real representatives of the state and people, which is imposed by a constitutional imperative. The presumption, fiction, that individual parliamentarians are the representatives today is unsustainable and unnecessary.

Sumario

- I. Sobre la presunción de la representación política
- II. De qué nos sirve, realmente, la presunción
- III. La representación política democrática no puede ignorar a los partidos

I. Sobre la presunción de la representación política

Reflexionando Gustavo Zagrebelsky a propósito de la *Constitución en sentido material* escribe que la aportación determinante de Mortati fue la de atribuir a las fuerzas políticas, aquellas a las que el Estado liberal imputaba la función anticonstitucional de ser el germen de su descomposición, una función constitucional propia, nada menos que la de hacer de la política la fuerza determinante de la constitución y del Estado. Una inversión completa de lo característico del constitucionalismo del siglo XIX para el que el Estado era la fuerza constitutiva de la constitución y de la política. Para la nueva concepción, escribe Zagrebelsky, la política produce el Estado, el cual produce derecho politizado. De acuerdo con esta inversión «todos los conceptos de la ciencia constitucional del pasado son polarizados de modo nuevo, desde el estado como objetividad, neutralidad, unidad, soberanía, etc., hasta la política, como subjetividad, parcialidad, conflicto. E incluso las categorías jurídicas se adecúan a este cambio.» El resultado es una constitución politizada y politizante a su vez; una constitución que ha reconocido el papel determinante de las fuerzas políticas, de los partidos políticos y que es objeto de la contienda partidista, y una constitución que difunde principios políticos, partidistas, por todos los ámbitos de la vida social. «En esta doble dinámica, constitucionalización de la política y politización de la constitución y del derecho, concluye Zagrebelsky está, precisamente, el punto esencial de los principales problemas del derecho constitucional moderno. La conciencia de que no sabremos librarnos y no podremos restaurar un mundo (quizá ya desde siempre fruto de una ilusión y de un enmascaramiento) de certezas constitucionales y jurídicas objetivas, estables, no controvertidas, etc., es la premisa para toda reflexión constitucional adecuada a nuestro tiempo, incluso de aquellas que pretenden recuperar, dentro de las posibilidades del nuevo contexto, aquellos grandes principios del Estado de derecho que el Mortati de la constitución en sentido material consideraba irremediabilmente superados.»¹

Como los demás grandes principios, los conceptos de la ciencia constitucional o las categorías jurídicas, el de la representación política ha ido adecuándose al cambio producido por la constitucionalización de las fuerzas políticas a lo largo de un proceso ininterrumpido a cuyo final, la representación política aparece, en sí mismo, como un concepto sin significado propio, un concepto prácticamente innecesario para explicar satisfactoriamente la legitimidad y el funcionamiento del Estado democrático. Probablemente la calificación empleada por Kelsen, la representación política como ficción, es la que da cuenta del modo más exacto posible de la relación existente entre los ciudadanos y los parlamentos en una democracia. Una ficción ni siquiera necesaria hoy día, cuando ni la naturaleza y funciones de los partidos, ni la finalidad y organización de las elecciones, ni la naturaleza de los parlamentos como órganos de la legislación, de la transacción política y de soporte de los gobiernos, requiere de especiales y comple-

1 G. Zagrebelsky, «Epílogo» en C. Mortati, *La Constitución en sentido material*, pp. 249-250. Estudio preliminar y traducción de Almudena Bergareche Gros, CEC. Madrid, 2000.

jas ocultaciones servidas por añejas construcciones teóricas. La representación política sirvió al absolutismo para explicar cómo la multitud se hace una cuando uno y soberano es su representante.² A los gobernantes ingleses les sirvió una concepción muy exigente de la representación para consolidar el gobierno representativo como gobierno de la pública opinión, como gobierno de la sociedad. Los dirigentes de los nuevos Estados liberales nacidos de la revolución se sirvieron del dogma de una nación soberana que necesitaba ser representada por los mejores y más poderosos designados por medio del sufragio censitario. Y a los partidos políticos en la democracia les sirvió la representación del pueblo para ocupar el Estado en nombre de las masas y ocultar la creciente partitocracia. Hoy en día, cuando los mecanismos de obtención del poder, los sujetos de distinta naturaleza implicados en la contienda política, las posibilidades abiertas por la ingeniería electoral y el funcionamiento de los parlamentos aparecen ante los ciudadanos sin veladuras, con toda crudeza, no debería de ser imprescindible, ni siquiera de utilidad, seguir valiéndose de complejas y añejas construcciones, ni de ficciones, para explicar en qué consiste lo que seguimos denominando, rutinariamente, representación política.

II. De qué nos sirve, realmente, la presunción

En una temprana sentencia del TC quedaba establecido el significado constitucional de la representación política valiéndose de una figura, la presunción legal: «Lo propio de la representación, de cualquier manera que esta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría, los actos de aquél» STC 10/83 FJ 2. La representación consistiría, dice más adelante la sentencia, en la unidad de voluntad FJ 4. Jurídicamente la representación política entraña, se sigue sosteniendo hoy, una relación entre dos sujetos, representante y representado(s) que ejercen, aunque de modo distinto, su derecho fundamental a la participación. El representado participa mediante el voto y el representante mediante el desempeño de las funciones propias del cargo para el que fue elegido. Pero además de ejercer ese su derecho, el parlamentario está, se dice, al mismo tiempo, satisfaciendo el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. La representación consistiría así en una relación personal entre dos sujetos que se inicia en un proceso electoral en el que un sujeto expresa su voluntad prefiriendo una candidatura y una oferta entre varias, y que culmina en el parlamento en el momento en el que el otro sujeto de la relación expresa la suya. Sabemos en qué consiste el derecho individual de sufragio y sabemos en qué consiste el derecho individual a ejercer el cargo, pero no sabemos cuál es el contenido de la relación que, se

² Véase el excelente monográfico n.º 3, 2004, de la revista *Fundamentos*, editada por el Principado de Asturias, sobre la Representación política, coordinado por Francisco Bastida. En especial sobre el significado de la representación a lo largo de la historia del pensamiento político los trabajos, magníficos, de R. Chueca, «La quiebra de la representación política»; G. Duso, «Génesis y lógica de la representación política moderna» y Hasso Hofmann, «La representación en la Teoría del Estado premoderna. Sobre el principio de representación en la política de J. Althusio».

sostiene, unifica millones de voluntades con la voluntad única del representante y, como lo desconocemos, echamos mano de una presunción *iuris et de iure*, que no admite prueba en contrario porque la representación no es voluntaria sino obligatoria, legalmente impuesta, y que tiene una doble consecuencia: en primer lugar la presunción convierte al candidato individual una vez elegido en representante de toda la nación. Una presunción que desconoce el pluralismo y aún la oposición de ofertas electorales y que deja sin contenido la libre elección individual. Una presunción formulada hace doscientos años, que hoy no tiene encaje posible en la realidad de la política democrática. Una presunción que confunde más que aclara y que es, a mi juicio, innecesaria. En segundo lugar, la presunción convierte al parlamento en el órgano de representación nacional cuyos actos, por serlo, se imputan al conjunto del pueblo. En este segundo aspecto, la presunción contribuye a explicar lo que puede ser explicado sin necesidad de presunciones. El parlamento produce mediante la legislación la voluntad del Estado y esta se impone a sus ciudadanos con independencia de que los parlamentarios hayan sido elegidos o designados de otro modo. La presunción de que el parlamento representa al pueblo o a la nación se ha sostenido también en otras circunstancias históricas y políticas y para Estados nada democráticos, hoy podría aceptarse sabiendo que nada aporta a la fuerza irresistible con la que se nos impone la ley. La cuestión sería saber si seguimos necesitando acudir a esa doble presunción, a esa ficción, cuando el derecho permite explicar el desarrollo completo de las secuencias de la relación con la condición, eso sí, de dar entrada en la relación a un tercer sujeto de capital importancia en la política democrática como es el partido político. Como escribiera Jellineck hace un siglo «no se puede negar que, justamente, el punto más importante de todo el sistema representativo lo olvidan o, al menos, no lo consideran suficientemente, a saber: que este cae fuera del círculo del derecho, y que el formalismo jurídico está incapacitado para comprenderlo y abarcarlo en su totalidad.»³ Así es, pero sí que estamos en condiciones de definir desde el derecho, dentro de unos límites no traspasables, los contenidos reales de la representación, lo que siempre resultará más actual y más creíble que seguir apelando a presunciones hoy poco razonables.

La relación de representación comenzaría con el voto y produciría sus resultados finales en las actividades del parlamento. Ahora bien, sabemos, porque es un hecho verificable, que las elecciones en una democracia representativa sólo pueden garantizar que la cámara resultante será un reflejo de la composición del electorado. Que la cámara será representativa, más que del electorado, de los partidos que lo vertebran política y electoralmente. Aquí conviene detenerse y no dejar pasar un problema que está ya sobre el tapete y que puede, en cualquier momento, tener consecuencias indeseables. La representatividad del parlamento viene garantizada, dentro de lo posible, por el sistema electoral y, con las diferencias y limitaciones conocidas, esa representatividad del electorado se consigue. Pero es cierto que la presencia y el crecimiento incesante

3 G. Jellineck, *Teoría General del Estado*, 1973, p. 440.

de electores ausentes, residentes estables en el extranjero, desvirtúa lo que sería la representatividad correcta, a saber, la representatividad de la sociedad que va a soportar las consecuencias de las actividades de todo tipo, incluida la investidura de un presidente de gobierno, que constitucionalmente se atribuyen al parlamento representativo. No hablo de la distinción entre electores y votantes porque siendo un derecho el voto, quien no lo ejerce no tiene derecho a quedar exento de la obligación de obedecer las leyes. Hablo de la intervención mediante el voto en la elección de representantes de la sociedad, de aquellos que no forman parte de ella. Las implicaciones de vincular el voto a la nacionalidad sin otras exigencias que, en cambio, sí pesan sobre los residentes presentes, empiezan ya a notarse en algunas elecciones autonómicas y municipales y, como en las recientemente celebradas en Galicia el pasado primero de marzo, pueden tener consecuencias políticas de gran alcance. El asunto tiene además otras derivaciones, tampoco deseables, en el comportamiento de los candidatos, de los partidos y de los gobiernos afectados por las elecciones. Sería conveniente reflexionar cuanto antes sobre todo esto. O bien se opta por la exigencia de residencia, con lo que ello implica, como requisito para el ejercicio del voto, o bien por la adopción para los nacionales ausentes de un mecanismo de articulación de la representatividad similar al de Francia o Italia, de circunscripciones del exterior y candidatos también del exterior, o como el de Bolivia que hace poco hemos tenido ocasión de ver funcionar entre los ciudadanos de aquel país residentes en España. Carece de interés que los candidatos residentes en España acudan al extranjero a pedir el voto para obtener alcaldías o gobiernos autonómicos a españoles ausentes y a sus descendientes, también españoles y, en cambio, podría tenerlo que los españoles ausentes pudieran elegir de entre ellos un número de representantes representativos de su condición. Se trata, no obstante, de una opción de no fácil encaje, no por problemas técnicos siempre superables, sino por la dificultad de explicar el activismo parlamentario, con plenos efectos, de quienes no siendo ciudadanos con todas las cargas y deberes, sólo accederían como portavoces representativos de los residentes en el exterior y para cumplir esa única función.

Apuntaba más arriba que, en efecto, los distintos sistemas electorales, que convierten los votos en representación, sólo pueden garantizar la representación en cuanto que representatividad parlamentaria. Y que el comienzo de la relación en que consiste la representación, es tangible, verificable y está plenamente garantizado y delimitado por el derecho electoral. Los ciudadanos con derecho de sufragio activo podemos, con todas las garantías, elegir a los representantes pero, como escribe Sartori, la elección siendo elemento necesario de la representación democrática, no es suficiente para que pueda hablarse de que esa representación existe. Cuando ejercemos el derecho de sufragio simplemente ejercemos un derecho cuyo contenido se agota en el acto de escoger una entre varias candidaturas, unos electores con la esperanza de contribuir a la creación de un gobierno, otros con la de contribuir a la presencia parlamentaria, aunque

sea mínima, de una candidatura y otros por el motivo que fuere. En nuestro régimen parlamentario el voto contribuye, en el mejor de los casos, a configurar políticamente el Congreso de los Diputados de una determinada forma y a hacer visible el apoyo electoral con el que, obtengan o no escaño, cuentan las candidaturas que concurren y los partidos que las respaldan. Una vez constituido el Congreso de los Diputados, ni el elector ni sus intenciones cuentan ya. Y con otro sistema electoral ocurre otro tanto en el Senado. Nuestro derecho consiste sólo en elegir, mostrando libremente nuestra preferencia, sin que podamos reclamar otra cosa que no sea el ejercicio del derecho de sufragio con todas las garantías. No se puede ir más allá y, por eso, creo que cuando la Constitución dice que las Cortes representan al pueblo español no está reconociendo ningún otro derecho a los ciudadanos que no sea el derecho a elegir libremente reconocido en el artículo 23.1. No se puede pretender la existencia en el 23.2 de otro derecho que el de quien ocupa el cargo y, por eso, en caso de vulneración del mismo, sólo el titular, el Defensor del Pueblo o el fiscal pueden recurrir en amparo, dada la dimensión objetiva del derecho, pero no los votantes que ningún derecho tienen reconocido en la citada norma. El suyo, limitado a votar, tiene como consecuencia necesaria y única la de contribuir a configurar unas Cortes representativas. En esa representación cartográfica de la sociedad o del sistema de partidos, se condensa el efecto de nuestro derecho fundamental a participar depositando nuestro voto. Lo que sigue es sólo el derecho del representante al desempeño de su cargo en los términos que le parezca oportuno hacerlo.

En el otro extremo de la relación ocurre algo parecido. Los resultados de esa relación se producen, también, con efectos jurídicos plenos. Los elegidos, diputados o senadores, contribuyen a producir la voluntad del Estado constitucional democrático que se nos impone, no porque esa voluntad coincida con la nuestra, con nuestros intereses o con nuestra opinión, sino porque es la voluntad del Estado, sin necesidad de presumir la existencia de ninguna unidad de voluntades entre los ciudadanos y los parlamentarios. La unidad de voluntades la producen a partir de las suyas, y por sí mismos, los integrantes del órgano estatal cuando desempeñan sus funciones. Hablo de la legislación, de la contribución, como mayoría o como oposición, a la dirección política que corresponde al gobierno, a las propuestas de nombramientos para los altos organismos del Estado y de todas las actividades que realizan, individualmente considerados o integrados en el grupo parlamentario, los diputados y senadores elegidos. En este sentido, los parlamentarios podrían no ser elegidos, de hecho no lo son por quienes se abstienen o por quienes votaron a candidaturas que no consiguieron escaño. Podrían ser designados de otro modo distinto al prescrito en el artículo 68 y 69 de la Constitución. Es cierto que en ese caso podría desaparecer la representatividad o sufriría el pluralismo, la libertad del voto y la igualdad de oportunidades, pero la ley aprobada por las cámaras o las propuestas de nombramientos realizadas no perderían

un ápice de validez y eficacia y se vería satisfecho el derecho del parlamentario, titular único de su escaño, al ejercicio de sus funciones. Este derecho del parlamentario a realizarlas es un derecho propio, cuya defensa en caso de vulneración nadie más que él puede reclamar. Es su libre voluntad la que se vería lesionada, no la de sus electores ni la del conjunto del cuerpo social. Sí que quedaría alterada la representatividad de las Cortes y, por lo tanto, se resentiría la producción de la voluntad de ese órgano que representa al pueblo español sólo en dos sentidos, en el de ser representativo de su pluralidad y en el de producir libremente y mediante la regla de la mayoría una voluntad que se impone, quiéranlo o no, a todos los ciudadanos. Representar al pueblo, actuar en nombre del pueblo, hacer presente al pueblo que no puede estar ahí, actuar como si fueran el pueblo, son expresiones innecesarias hoy para entender que en una democracia los ciudadanos son los que eligen a quienes aprueban las leyes para que éstas, aún pudiendo resultar lesivas a sus intereses, sean por completo legítimas. Que la justicia emana del pueblo, según expresión del artículo 117 CE, tampoco añade nada a lo que sí resulta determinante en la administración de justicia, que se lleve a cabo por jueces y magistrados independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

III. La representación política democrática no puede ignorar a los partidos

Vengo diciendo que la representación como relación entre representados y representantes sólo es visible en el momento inicial de la relación, las elecciones que producen un parlamento representativo, y en el momento de su culminación, ya en sede parlamentaria con los elegidos desempeñando su cargo, a cuyo través realizan la voluntad estatal que se nos impone. Ocurre, sin embargo, en todo ese proceso que mientras que todo lo que compone el momento inicial, la elección individual entre una oferta plural de candidatos y programas, no tiene secretos y cuenta con plenas garantías jurídicas, lo que sucede en el extremo final de la relación se nos presenta como el producto de un proceso complejo y ajeno al votante, y ocurre que, en ambos momentos, el partido, no el candidato o el ya diputado o senador, es el auténtico representante encargado de producir la voluntad estatal que se nos impone legalmente como, se dice, si fuese la de los ciudadanos. En consecuencia, la presunción en la que consiste la representación se presenta hoy como escasamente creíble y poco razonable por ignorar a los partidos políticos, auténticos representantes elegidos para producir la voluntad estatal.

Toda la construcción liberal de la representación gira en torno a la necesidad de que el representante esté a la altura de la misión que se le encomienda. Para merecer la confianza de la sociedad o para aprobar las leyes que exige el bienestar de la Nación es necesaria la excelencia en el representante. Así lo explica Eloy García: «Uno de los

rasgos caracterizadores más relevantes del pensamiento liberal de primera hora estriba, precisamente, en la exigencia de unas ciertas cualificaciones éticas a los sujetos que aspiraban a desempeñar un mandato representativo, a aquellos que, en suma, reclamaban de los electores un depósito de confianza política. Ello implicaba transferir una parte considerable de los problemas inherentes a la temática representativa al ámbito de lo que en la jerga propia del Derecho Constitucional se conoce como sufragio pasivo.»⁴ La excelencia moral e intelectual y aquella independencia económica que asegure que, por la suficiencia de recursos obtenida con su esfuerzo y su habilidad, el representante no buscará en la política lo que ya posee. El aspirante a representar a sus conciudadanos, a ganar su confianza comparece a título individual poniendo su crédito a disposición de los electores. No su libertad e independencia de criterio porque ese es su mayor valor para contribuir desde el parlamento al bienestar social, al bien de la nación. No se trata de incurrir en ingenuidades sobre la naturaleza y composición de aquellos parlamentos y de aquel Estado, lo que interesa es entender que el tipo ideal de representante era un ciudadano reconocido, desde los parámetros de entonces, como excelente, capaz y virtuoso, un vocacional y no un profesional de la política. En ese aspirante a representante atento a la opinión de los electores se puede confiar sin necesidad de vincularle con instrucciones que, además, harían imposible la toma de acuerdos en la cámara. La prohibición del mandato imperativo se asienta así en esas dos razones, personal y funcional, dejando al representante las manos libres para debatir y votar sin temor a represalias de sus electores ni de ninguna otra instancia.

Sin duda, este planteamiento no hace menos ficticia la ficción de la representación ni menos presuntiva la presunción de que la voluntad del representante es la del representado, pero sí que le proporciona un soporte más creíble que explica por qué resultó de gran utilidad durante tanto tiempo. Lo que quiere el elector y lo que ofrece el candidato está claro para ambos. La relación es personal, individual, y el contenido de la relación es más concreto, más simple: los impuestos, las libertades, los castigos, la higiene, la seguridad, la instrucción. Todo ello además se articula fluidamente en aquel momento por el juego del sufragio restringido a una reducidísima parte de la población también, como el candidato, ilustrada y acomodada, a la que el pensamiento liberal burgués identifica como la auténtica nación.

Y si en el momento de iniciarse la relación entre los dos únicos sujetos de ella, las cosas están más claras para los dos, también lo estarán en el momento en el que la representación culmina, en el que el parlamentario hace oír su voz y formaliza con el voto su voluntad. En un estado de libertades los ciudadanos saben que cada representante será portavoz de voluntades e intereses distintos y aún enfrentados. Y que en el parlamento nacional habrá que transformar la pluralidad en unidad porque la ley es una y la misma para todos. Lo importante es que su diputado defienda lo acordado con los electores públicamente y que las cesiones sean públicas, como las derro-

4 Eloy García en W.G. Hamilton. *Lógica parlamentaria o de las reglas del buen parlamentario*, p. 175, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996. Indispensable la lectura del «Estudio preliminar y notas» de E. García, traductor también, para la comprensión del sentido de la representación en la política inglesa.

tas. Lo importante es que la decisión final no sea el resultado de pactos a espaldas y en contra de la opinión pública. Que no se traicione la confianza depositada en el diputado. Así resulta razonable apelar a la presunción de que la voluntad del representante y del parlamento es la voluntad de la nación o, con menos retórica, la de la sociedad.

Esa relación individualizada entre los dos sujetos hace que la rendición de cuentas ante los electores del distrito o del departamento, aún no existiendo el mandato imperativo, tenga su razón de ser y cobre pleno sentido el que integre el contenido de la relación de representación. No se explicaría la no reelección de un diputado si no es como consecuencia de que sus electores se han visto defraudados por él. Y se explicaría perfectamente que al hacer el balance, los votantes tuviesen en cuenta no sólo su actuación pública sino también su conducta privada.

Con la expansión de los partidos no quedará rastro de la representación liberal y la presunción deja de tener un soporte razonable.⁵ Los partidos se expanden porque son imprescindibles para vertebrar el espacio político en una democracia de masas. No hay vuelta de hoja y ya en el siglo XXI la cosa no requiere mayores exposiciones. Vivimos en el Estado de partidos. Los partidos lo politizan todo, el Estado aparato, la Constitución y el derecho. Sus cúpulas son la nueva clase política dominante y nada de lo que se mueve en el espacio público escapa a su interés y a su control, lo que resultará tanto más arriesgado cuanto menor sea el control que los ciudadanos y las leyes puedan ejercer sobre ellos. En España muy poco de ese control es posible, siendo deseable que la sociedad pudiera recuperar no pocos ámbitos institucionales o sociales cuya función queda desvirtuada por haberse apropiado de ellos, en régimen de monopolio o de cuotas, los partidos. Por eso, seguir sosteniendo la presunción en la que consiste la representación en un soporte en el que los partidos no aparecen, convierte la presunción en simple fantasía. La cuestión es reconocer la posición que en esa relación ocupan realmente los partidos y, sin eludirla, proporcionarle el adecuado encaje jurídico.

Acaso hubiera que empezar por reconocer que en el momento inicial de la representación, el electoral, el sistema de listas cerradas y bloqueadas, Congreso, autonómicas, municipales y europeas, ha terminado por condicionar la elección de los ciudadanos plegándola tanto a la acción de los partidos que, ni siquiera en las elecciones al Senado donde las listas abiertas ofrecen otras posibilidades, saben hacer los votantes otra cosa que mostrar sus preferencias con tanta adhesión partidista como muestran con la papeleta del Congreso de los Diputados. No se trata de ignorar la rentabilidad de un sistema que, con carácter general como reconocen los expertos, ha cumplido en los tres niveles de poder existentes en España el triple objetivo de garantizar la representatividad, sin dejar fuera de las cámaras a ninguna fuerza con relevancia en el escenario político, permitir sin dificultad la formación de mayorías que han sostenido gobiernos de manera estable y evitar obstáculos insalvables para que la alternancia se

⁵ Entre muchos, G. Leibholz en varios escritos. Por todos: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid, 1971. También J.A. Portero Molina, «Sobre la representación política», *Revista del CEC*, n.º 10, 1991.

produzca. Se trata, sin poner en riesgo esa rentabilidad, de modificar, de flexibilizar el sistema de listas dando entrada a una cierta preferencia o personalización del voto, sin poner en cuestión que los partidos son, indudablemente, imprescindibles para ordenar la participación, primero, y evitar, luego, una fragmentación de la representación que impida un gobierno estable.

Avanzar en esa línea de consentir la expresión de las preferencias del elector enmarcadas en las del partido, no puede interpretarse ya como una intervención desmedida en la libertad de dicha asociación privada, una vez que el Tribunal Constitucional ha dado el visto bueno al artículo 44 *bis* de la LOREG. Y puede, en cambio, suponer una mínima aproximación a ese tipo ideal de relación entre el representado y el parlamentario de su distrito, inspirado en un modelo, el británico, cuyos votantes siguen prestando la máxima atención a la actuación pública, a las condiciones y aún a la conducta privada del político que personalmente les pide su apoyo y su confianza. Muy lejos de él, nuestro sistema de listas cerradas y bloqueadas reduce al máximo la relevancia de las condiciones personales, familiares, profesionales, económicas y demás, del candidato, lo que no deja de ser un contrasentido cuando se presume la unidad de voluntades de personas concretas. La explicación es que es el partido el que importa y quien decide toda la composición de la lista y, por eso, nada tiene de extraño, entonces, que las condiciones del candidato, también las negativas, pasen a un lugar secundario ante el protagonismo del partido que, en última instancia, decidirá también sobre la continuidad del representante en el desempeño de sus funciones, sopesando sus intereses políticos y electorales. Eso es lo que ocurre cuando, en ese momento inicial de la relación de representación, quien aparece con sus siglas y sus listas ante el elector es el partido al que la legislación reconoce casi el monopolio de la presentación de candidaturas. Identificamos al partido, no al candidato concreto, como el sujeto que se ofrece a representarnos en el parlamento y, en general, en el espacio público.

Junto a los candidatos que integran las listas por decisión de la organización, los programas completan la oferta electoral de los partidos que aspiran a hacerse con la representación de los electores y de los no electores, del pueblo entero. Poco puede decirse de los programas y de las promesas electorales elevadas a la categoría de pactos con la ciudadanía, de cuyo cumplimiento se responsabiliza el partido. Se ha extendido la práctica de redactar unos programas amplísimos y muy detallados, desconocidos por la inmensa mayoría de los votantes, que no comprometen a nada al representante. Primero, porque su cumplimiento está sujeto a condicionantes parlamentarios y extraparlamentarios, con frecuencia no controlables desde la política. Y segundo, porque no hay procedimientos para pedirle cuentas por los más que probables incumplimientos. Ocurre, además, que tampoco es el programa, como no lo son los candidatos individualmente considerados, el motivo que explica siempre el comportamiento del votante o del abstencionista. Resulta insostenible, por todo ello, presumir que el represen-

tante, individual u orgánico, el diputado o las Cortes, hace presente la voluntad de los electores porque estos mediante el voto expresaron su conformidad con lo que ofrecía el programa electoral. En la democracia de partidos, en la nuestra, con un alto grado de identificación ideológica con el partido al que se vota en cualquier circunstancia, no tiene mucho sentido entender la unidad de voluntad entre representado y representante ignorando al partido que es responsable de la elaboración de un programa. Y tampoco puede explicarse aquella unidad de voluntad entre el partido y el votante como un acuerdo reflexionado de este con el programa que presenta el partido. En unas elecciones el elector se limita a mostrar sus preferencias depositando un voto secreto con el que simplemente contribuye, en grado desigual, a la representatividad del parlamento.

En definitiva, en ese primer momento de la relación de voluntades en que consiste la representación política quien aparece realmente como candidato a representante es el partido, y el representado así lo reconoce y lo acepta; le da su apoyo por encima de programas electorales y de candidatos concretos. Y así lo reconoce la propia legislación electoral dando protagonismo al partido en sus contenidos más importantes y decisivos. No sería imaginable otro planteamiento en la democracia de masas, por eso la construcción liberal de la representación que presume un acuerdo de voluntades y un depósito de confianza entre dos personas, no puede explicar satisfactoriamente cómo hoy debe necesariamente articularse sobre los partidos y qué significado tiene un voto que si en muchos casos es de adhesión, en otros tiene explicaciones diversas.

Si en el momento inicial el elector muestra su preferencia hacia un partido y contribuye a formar un parlamento representativo de la pluralidad partidaria, en el momento final, aquel en que los representantes desempeñando su cargo dan satisfacción a su propio derecho y no al de los votantes que agotaron el suyo a participar depositando su voto, de nuevo es necesario dar entrada a los partidos políticos.

La representación en este momento, fase sería más exacto pues dura toda la legislatura, se atribuye al órgano, a las Cortes, en el que quedarían disueltas las voluntades de los representantes individuales. Es el órgano el que representa legalmente al pueblo o a la nación, pero no porque sus miembros procedan de unas elecciones democráticas, sino porque así lo han establecido todas las Constituciones. Lo que las elecciones proporcionan a los parlamentos es legitimidad democrática, pero la naturaleza de órgano de la representación del pueblo, o de los estados en algunas cámaras federales, o de los territorios en nuestro artículo 69, es condición constitucionalmente atribuida que no depende del modo de designación de los parlamentarios. Las Cortes elegidas representan al pueblo español en un doble sentido ya señalado páginas atrás: porque son representativas de la pluralidad de partidos que apoya ese pueblo, en las proporciones queridas por la voluntad individual de los ciudadanos, en el marco de la ley electoral,

naturalmente, y porque se presume legalmente que la voluntad que producen es, además de la voluntad estatal, la del pueblo al que representan las Cortes. Los partidos son los que están en el parlamento y los que producen la voluntad del Estado que se presume, además, que también es la del pueblo.

Hay, por lo tanto, que aceptar a los partidos como los protagonistas de lo que sucede en el parlamento, porque los grupos, aunque jurídicamente no se puedan confundir con los partidos, son su expresión política en las cámaras. Queda por resolver, de modo adecuado a la realidad y no eludiéndola, el problema de la relación jurídica entre partido y grupo. Y hay que resolver con similar criterio el problema de las relaciones entre el partido-grupo con los parlamentarios, para evitar que burlen las decisiones del partido, limitando el alcance jurídico de la titularidad individual del escaño. No hay motivos que justifiquen una titularidad individual ilimitada a lo largo de toda la legislatura y sin que existan vías para exigir una rendición de cuentas al parlamentario o concejal tráfuga. Los argumentos del voto particular suscrito por tres magistrados discrepantes de la STC 10/83, me parecen, al respecto, más acertados que los de la mayoría, por expresar una interpretación constitucional más conforme con la democracia de partidos.

Finalmente, y en coherencia con lo anterior, hay que señalar que tampoco los partidos, aún reconociéndoles creadores de la voluntad estatal en el parlamento, representan la voluntad de los electores o del pueblo en el sentido de que su posición, su voto en las cámaras pudiera estar expresando lo que quisieron los votantes. Tal pretensión es insostenible, cuando menos, por dos tipos de razones. Primero, porque, como quedó dicho, los votantes, que son anónimos, no expresan con su voto su apoyo a los concretos contenidos de la oferta electoral del partido y segundo porque, de ser esto así que no lo es, las decisiones finales del partido son el producto de los complejos procesos de toma de decisiones en el parlamento de los que puede resultar una posición sobre la que no es posible consultar, por razones obvias, a los votantes y, sobre la que, en consecuencia, no cabe hacer presunciones que postulen coincidencia de voluntades. Sólo cabe la presunción, porque así se establece en el artículo 66 CE, referida a la voluntad del órgano y a la del abstracto pueblo, aunque a los partidos, en conjunto y según la regla democrática de la mayoría, corresponda el trabajo de producirla.

Escribire M. Cotta que «La complejidad de la representación ha hecho así que algunos critiquen el uso de este concepto y propongan desmembrarlo. En lugar de representación debería hablarse de selección de liderazgo, delegación de soberanía popular, legitimación, control político, participación indirecta, transmisión de demandas políticas; se usarían así conceptos más simples y susceptibles de una interpretación más unívoca. A esta tesis debe replicarse que el concepto de representación sigue siendo útil, justamente, como concepto sintetizante de un fenómeno político que es ciertamente complejo en sus elementos constitutivos, pero es al mismo tiempo unitario

en sus finalidades, en su lógica causal.» Acaso esa réplica sea razonable pero con la condición de que no se renuncie a proponer reformas actualizadoras en el significado de la representación de modo que su excesiva multivocidad lo convierta, simplemente, en inservible. Reitero, por eso, en conclusión, que la explicación de la representación política como simple presunción de que la voluntad del representante es la de los representados construída al margen de los partidos, no es satisfactoria hoy en día. El papel de estos en la relación debiera ser reconocido como algo más que el de meros proponentes de candidaturas. Sin ellos la presunción no se entiende, aunque con ellos tampoco deja de ser una ficción, en el actual estado de cosas, innecesaria, pero al menos más razonable.

La agrupación ocasional de diputados como parte procesal en el recurso de amparo

(Nota sobre la STC 98/2009, de 27 de abril)

MANUEL PULIDO QUECEDO

Letrado del Parlamento de Navarra

Profesor Doctor en Derecho Constitucional de la Universidad de Navarra

Resumen

Se estudia en el presente trabajo la doctrina de la STC 98/2009, de 27 de abril sobre la legitimación activa de la llamada *agrupación ocasional de diputados* en el recurso de amparo, interpuesto por el cauce del artículo 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTc) contra la denegación de convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados una vez que ha sido disuelto.

El autor se muestra crítico con la traslación que hace el alto tribunal de la doctrina de la legitimación de cincuenta diputados o senadores ex artículo 161.1.a de la CE en el recurso de inconstitucionalidad al recurso de amparo, considerando que por *persona directamente afectada* ex artículo 46.1.a de la LOTc, no puede entenderse la parte procesal constituida por la mencionada agrupación de diputados.

Se examina, asimismo, el carácter de los actos de la diputación permanente del Congreso de los Diputados a efectos de su impugnabilidad, y se concluye que la falta de distinción entre las funciones de la Diputación Permanente en periodo entre sesiones y, una vez que ha expirado el mandato parlamentario, ha impedido una adecuada respuesta del Alto Tribunal al recurso formulado, en el marco de la jurisprudencia sobre el artículo 23.2 CE.

Resum

S'estudia en aquest treball la doctrina de la STC 98/2009, de 27 d'abril sobre la legitimació activa de l'anomenada *agrupació ocasional de diputats* en el recurs d'empara, interposat per la via de l'article 42 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTc) contra la denegació de convocatòria de la Diputació Permanent del Congrés dels Diputats una vegada que ha estat dissolt.

L'autor es mostra crític amb la translació que fa l'alt tribunal de la doctrina de la legitimitació de cinquanta diputats o senadors ex article 161.1.a de la CE en el recurs d'inconstitucionalitat al recurs d'empara, i considera que per *persona directament afectada* ex article 46.1.a de la LOTC, no pot considerar-se la part processal constituïda per l'agrupació de diputats esmentada.

S'examina, així mateix, el caràcter dels actes de la diputació permanent del Congrés dels Diputats a l'efecte de la impugnabilitat d'aquests, i es conclou que la falta de distinció entre les funcions de la Diputació Permanent en període entre sessions i, una vegada que ha expirat el mandat parlamentari, ha impedit una resposta adequada de l'alt tribunal al recurs formulat, en el marc de la jurisprudència sobre l'article 23.2 CE.

Abstract

The current work deals with the doctrine of *stc* (Judgment of the Constitutional Court) 98/2009, of April 27 on the legal standing of the so-called «occasional grouping of deputies» in the appeal for protection, brought by Article 42 of the Constitutional Court Act (LOTC) against the refusal to call for the Standing Committee of the Chambers of Deputies once it has dissolved.

The author is critical about the transfer made by the High Court of the doctrine of the legal standing of fifty deputies or senators according to section 161.1.a) of the Spanish Constitution in the claim of unconstitutionality to the appeal for protection, considering that a «person directly affected» as it states the article 46.1.a) of the Constitutional Court Act, an association of MP's shouldn't be meant to be a part to the proceedings.

The text also deals with the nature of the acts of the Standing Committee of the Chambers of Deputies for purposes of its contestability and it concludes that the lack of distinction between the functions of the Standing Committee at the intersessional period and once the parliamentary mandate has expired have prevented an adequate response of the High Court to the appeal brought in connection with the case-law on the article 23.2 of the Spanish Constitution.

Sumario

- I. Introducción
- II. Los hechos de la *stc* 98/2009
- III. ¿Quién puede recurrir en amparo *ex art.* 42 de la LOTC contra el acuerdo denegatorio de la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados?
- IV. La interpretación de la expresión *persona directamente afectada* *ex art.* 46.1.a de la LOTC
- V. *La agrupación ocasional de diputados* y los problemas que su legitimación suscita a la luz del art. 23.2 CE: el art. 56.4 del Congreso de los Diputados
- VI. Bibliografía

I. Introducción

La jurisprudencia últimamente recaída sobre el artículo 23.2 CE en la vertiente del cargo parlamentario vive un periodo decadente y huérfano de nueva savia doctrinal que haga reconsiderar la ya muy abundante doctrina abierta por las SSTC 5 y 10/1983 y cebada doctrinalmente por la STC 161/1988 y otras muchas cuya cita ahora no es necesaria.

¡Qué duda cabe que la construcción del *status* del cargo representativo con sus vertiente de *ius ad officium* y *ius in officium* ha ayudado a preservar las facultades de los parlamentarios y grupos parlamentarios nacionales y autonómicos y en ocasiones a poner coto a decisiones arbitrarias de la mayoría parlamentaria! Pero la falta de contundencia de sus fallos anudada al criterio procesal de no suspender por el cauce del art. 56 de la LOTC los actos sin valor de ley ex art. 42 LOTC, ha llevado a tipologizar una categoría de fallos platónicos, a modo de guía de buenas prácticas parlamentarias, con escaso resultado en la vida interna de las Cámaras, que empiezan a parecer ya excesiva por distintas causas, sobre las que ahora no vamos a reflexionar, sino solo brevemente apuntar.

Un buen ejemplo de lo que digo se contiene en la errática STC 74/2009, 23 de marzo, cuya crítica ha sido ya hecha por el voto particular del magistrado Sr. Conde Martín de Hijas y que deja para los estudiosos el tratamiento de la «motivación en sede parlamentaria», cuya problemática deja de estar resuelta y entendida en la jurisprudencia del alto Tribunal.

El tema elegido para esta colaboración en la prestigiosa revista *Corts* obedece a dicha preocupación, aunque para algunos el tema les pueda parecer menor, *id est*, el resuelto en la STC 98/2009, de 27 de abril, pero que incurre en algunos de los derroteros por los que se desenvuelve la jurisprudencia sobre el art. 23.2 en su vertiente parlamentaria.

El punto central de la presente colaboración es la crítica, por un lado al «formalismo» en la construcción de la figura de la «agrupación ocasional de diputados» en sede de un recurso de amparo equiparando la exigencia de parte única con la expresión *persona directamente afectada* ex art 46.1 a) de la LOTC, inspirada en la jurisprudencia sobre la legitimación de los diputados y senadores para interponer recursos de inconstitucionalidad, de donde se toma en préstamo inadecuado el carácter de «parte única» que debe reunir la agrupación de diputados o la legitimación de la fracción de un órgano parlamentaria y no la de ser simples *litis consortes* de la mano del art. 56.4 del RCD, y de otro, la oportunidad desaprovechada para racionalizar el régimen de impugnación de actos y acuerdos de la Diputación Permanente en el Congreso de los Diputados y en otras cámaras autonómicas y permitir así el deslinde de las funciones de la diputación permanente en periodo *intersesiones* (donde convive con la Mesa, la Junta

de Portavoces y los grupos parlamentarios) y las que derivan del despliegue de sus facultades *plenitudo potestatis* cuando se produce la disolución o la expiración del mandato. Ello hubiese permitido clarificar el significado del fallo y servir de pauta interpretativa para supuestos ulteriores.

Si se repara en esta STC 98/2009 es por la deriva que la interpretación constitucional últimamente incurre, interpretando la Constitución desde la Ley, –ordinaria u orgánica– o de los reglamentos parlamentarios como en el presente caso, huyendo del carácter del principio de unidad y sistematicidad en la interpretación constitucional (*toto sistemate perspecta*).

Puede que lo que aquí se expone sea solo una lectura parcial de la mencionada STC 98/2009, pudiéndose hacer otras más sencillas desde la política o la coyuntura. Pero quede de todo ello, la nostalgia por otros tiempos en los que la jurisprudencia del TC no solo vencía sino que convencía. En cualquier caso, como suele decirse en la jerga forense lo que se combate aquí se hace con arreglo al principio de sana crítica.

¡Ojalá vengan tiempos mejores!

II. Los hechos de la STC 98/2009

Primero. La STC 98/2009, de 27 de abril se retrotrae a febrero de 2004, gobernando el Presidente Aznar y tiene, tanto actores procesales conocidos (J.L. Rodríguez Zapatero y varios diputados luego ministros en el primer gobierno del Presidente R. Zapatero), como un objeto de recurso muy manoseado: la guerra de Iraq.

En su versión parlamentaria el recurso de amparo formulado por la vía del artículo 42 de la LOTC tenía por objeto la denegación de la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno con el objeto de que informase «de los datos e informes de los que dijo disponer en su día sobre el hecho de que el régimen de Sadam Huseim disponía de armas de destrucción masiva, suponía un peligro cierto e inmediato para la comunidad internacional y sobre su conexión con grupos terroristas, que justificaron la posición del Gobierno en la Guerra de Iraq, y que no se han visto confirmados por los hechos.»

Segundo. Los hechos descansan en los datos fácticos siguientes:

a) Catorce diputados del Grupo Parlamentario Socialista, miembros de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, entre los que se encuentran los recurrentes, solicitaron a la Presidenta del Congreso de los Diputados la convocatoria de su Diputación Permanente a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno con el objeto de que informase sobre los datos e informes más arriba señalados.

Tal petición, se basada en los arts. 78.2 CE y 56.4 y 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD), y se fundamentó en la naturaleza jurídico-política

de la Diputación Permanente, en su función de garantía y permanencia del poder parlamentario para el equilibrio del sistema institucional, y en la posibilidad de controlar la acción del Gobierno con ocasión de acontecimientos como los anteriores, extraordinariamente importantes y particularmente urgentes, que no podían aguardar la constitución de las nuevas Cámaras.

En este mismo sentido, se adujo la necesidad que el Gobierno no pueda actuar sin control en determinadas situaciones excepcionales, especialmente cuando el Presidente del Gobierno no aspiraba a renovar su mandato.

b) La petición de convocatoria fue desestimada por la Mesa de la Diputación Permanente del congreso que, en su sesión de 9 de febrero de 2004, acordó inadmitir a trámite el escrito anterior «por exceder el objeto de la solicitud de las competencias propias de la Diputación Permanente en período de disolución de la Cámara, conforme a lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento, así como los precedentes.»

Dicho acuerdo fue adoptado con el voto en contra de la Vicepresidenta Segunda y del Secretario Segundo, ambos diputados del Grupo Socialista, tras un debate con la Presidenta de la Cámara, la Vicepresidenta Primera y la Secretaria Primera de la Mesa sobre la interpretación de los anteriores preceptos y sobre la naturaleza y las funciones de la Diputación Permanente.

c) Ante la negativa los diputados promotores de la iniciativa solicitaron la «reconsideración» de este Acuerdo, fundada en el carácter controvertido de las funciones de la Diputación Permanente en supuestos de disolución parlamentaria; en la necesidad de interpretar la función de velar por los poderes de las Cámaras a partir de la naturaleza de este órgano de garantía y continuidad parlamentaria; en precedentes parlamentarios (concretamente, en las sesiones de la Diputación Permanente sobre todo de 11 de octubre de 1982 y de 11 de julio de 1985), así como en la subsistencia de los grupos parlamentarios y de sus portavoces durante los períodos de disolución parlamentaria para rechazar la argumentación de la Mesa.

Se invocaba también que la Mesa de la Diputación Permanente había adoptado un acuerdo que excedía sus competencias al tratarse de una decisión política que había usurpado las funciones de la Junta de Portavoces por no haberla oído y, de este modo, no haber tenido en cuenta a las fuerzas parlamentarias que no se integran en dicha Mesa.

d) Por acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente, de 11 de febrero de 2004 se acordó desestimar la anterior solicitud de reconsideración. La motivación recogida en este último Acuerdo es la siguiente:

Considerando que pese a lo dispuesto en el artículo 31.2 del Reglamento no procede dar audiencia a la Junta de Portavoces en relación con la presente solicitud de reconsideración, dado que, disuelta la Cámara, no existe el referido órgano, siendo así que mientras que el Reglamento prevé en su artículo 56 la elección de una Mesa de la Dipu-

tación Permanente, análoga previsión no se realiza en relación con la Junta de Portavoces.

Considerando que con independencia del criterio establecido en el artículo 56.1 del Reglamento para la composición de la Diputación Permanente, y sin perjuicio de la existencia de los portavoces de los grupos parlamentarios en la Diputación Permanente, el Reglamento no prevé la subsistencia de la Junta de Portavoces como órgano una vez disuelta la Cámara.

Considerando asimismo que, mientras que el artículo 56 del Reglamento sí prevé la elección de una Mesa de la Diputación Permanente, que ha asumido, en periodo de disolución, las competencias de la Mesa de la Cámara, en la medida en que sean susceptibles de ser ejercidas en dicho periodo, no prevé sin embargo el Reglamento un órgano que en idéntico periodo sustituya a la Junta de Portavoces.

Considerando que no procede colegir de la atribución de determinadas competencias a un órgano de la Cámara el que tales competencias hayan de ejercitarse incluso disuelta la Cámara, sino que, antes bien, sólo existente un órgano, puede ejercer las funciones que las normas correspondientes le atribuyan.

Considerando que en el propio escrito se advierte que es la Diputación Permanente el único órgano parlamentario subsistente tras la disolución de la Cámara, cuando se argumenta que sólo ante el mismo cabe la celebración de las comparecencias solicitadas.

Considerando que, del mismo modo que el Gobierno en funciones ve limitadas sus competencias, las Cámaras, una vez disueltas, se ven reducidas a las Diputaciones Permanentes de las mismas y al ejercicio de las funciones que a tales órganos corresponden.

Considerando que, conforme a lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento, disuelta la Cámara, corresponde a la Diputación Permanente el ejercicio de las funciones que en dichos preceptos se señalan.

Considerando que en los referidos artículos se establece que, además de las funciones previstas en los artículos 86 y 116 de la Constitución, la Diputación Permanente tendrá como función ‘velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas’.

Considerando que tal función constituye un concepto jurídico indeterminado que ha merecido diversas interpretaciones.

Considerando que, en todo caso, ‘velar’ por los poderes de las Cámaras no puede equipararse a ‘ejercer’ los mismos, sino que conlleva una función esencialmente garantista.

Considerando, en concreto, que no cabría que la Diputación Permanente continuara el ejercicio de la función de control ordinario al Gobierno una vez disuelta la Cámara.

Considerando que, según ha planteado la doctrina, tal función de garantía sólo podría traducirse en el ejercicio de competencias concretas, distintas de la función ordinaria de control al Gobierno, cuando se tratase de supuestos de especial gravedad y urgencia, en la medida en que, para garantizar la supervivencia misma del Estado y salvaguardar los principios fundamentales de la estructura del ordenamiento estatal, fuese

necesaria la intervención de las Cámaras, por no estar prevista otra solución que la intervención de las mismas.

Considerando que debería tratarse de una gravedad y urgencia objetivas, de forma que la intervención de la Diputación Permanente fuese necesaria para salvaguardar los poderes de las Cámaras en cuanto institución y no el eventual ejercicio de la facultad de control de una Cámara concreta, por otra parte ya inexistente.

Considerando que, en caso contrario, difícilmente podrían delimitarse los supuestos que merecerían tal intervención de la Diputación Permanente, no pareciendo procedente dejar tal cuestión meramente al criterio de los sujetos legitimados para solicitar la convocatoria de dicho órgano, sino que debería tratarse de un acontecimiento de extraordinaria importancia que pudiese poner en peligro el equilibrio constitucional de poderes.

Considerando que, abierto un proceso electoral, no es admisible, ni lógica ni jurídicamente, que la Diputación Permanente ejerza las funciones de las Cámaras más allá de la excepcionalidad señalada.

Considerando que tal interpretación ha sido reiterada en la práctica parlamentaria precedente, en la que se han inadmitido todas las solicitudes de convocatoria presentadas, constando tan sólo un supuesto de celebración de comparecencia del Gobierno ante la Diputación Permanente en período de disolución tras la I Legislatura.

Considerando que el precedente al que se alude en el escrito de celebración de sesión de la Diputación Permanente el 11 de julio de 1985, en la que el Presidente del Gobierno informó sobre la remodelación del Gabinete, se refiere a una sesión celebrada entre períodos de sesiones, y no en período de disolución, de forma que no procede su invocación como precedente de la solicitud de comparecencia ahora presentada, debiendo subrayarse, por otra parte, que tal antecedente siguió un procedimiento erróneo, en la medida en que, como fue puesto de manifiesto por las Mesas de la Diputación Permanente de posteriores Legislaturas, lo que procedía es que la Diputación Permanente se hubiese pronunciado tan sólo sobre la oportunidad o no de celebrar tal comparecencia y, que en su caso, se hubiese acordado la convocatoria del órgano, Pleno o Comisión, correspondiente.

Considerando que la previsión relativa a la remisión de los informes extraordinarios del Defensor del Pueblo supone, tal y como ha reconocido la doctrina, un supuesto excepcional, teniendo en cuenta las funciones que a la Diputación Permanente corresponden en el período de disolución.

Considerando que resultan especialmente significativos los precedentes de la V Legislatura, de inadmisión a trámite de sendas solicitudes de comparecencia del Presidente del Gobierno para informar en relación con las actividades y eventuales responsabilidades políticas que pudieran derivarse de las actividades de la banda criminal denominada GAL.

Considerando asimismo que no constan desde la III Legislatura precedentes de celebración de reuniones de la Junta de Portavoces en período de disolución para deliberar sobre cuestión alguna, tampoco en relación con el orden del día de las sesiones de

la Diputación Permanente de hecho celebradas, bien para pronunciarse sobre la convalidación de Decretos Leyes bien para aprobar la correspondiente dación de cuentas.

Considerando que la remisión que el artículo 58 del Reglamento realiza a la aplicación ‘a las sesiones de la Diputación Permanente y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno’ se refiere al funcionamiento de dichas sesiones, tal y como está regulado en el Título III del Reglamento, y no obviamente a las competencias del Pleno ni a las que otros órganos ejercen para ordenar su actividad, cual es la Junta de Portavoces.

Considerando que debe resultar irrelevante los Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan los miembros de la Diputación Permanente, teniendo en cuenta que los mismos no lo son en función de su pertenencia a aquéllos, siendo cuando menos contradictorio que al mismo tiempo que se solicita de la Mesa de la Diputación Permanente que se atenga a la realización de las funciones de calificación que le corresponden, que se requiera de la misma que defina la indeterminación de un concepto jurídico rompiendo con el criterio acuñado por la práctica parlamentaria precedente existente desde la II Legislatura.

Tercero. Contra la citada resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, los diputados don Jesús Caldera Sánchez-Capitán, Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, don José Luis Rodríguez Zapatero, doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz y don Antonio Cuevas Delgado, todos ellos Diputados del mismo grupo parlamentario y miembros de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados en el momento de los hechos, interpusieron recurso de amparo constitucional contra la resolución parlamentaria de la que se ha hecho mérito, siendo dicho recurso de amparo «inadmitido» por la STC 98/2009, de 27 de abril.

Cuarto. De los hechos resumidos son relevantes para nuestro análisis, en primer lugar, la falta de coincidencia entre el número de diputados que solicitan la convocatoria de la sesión de la Diputación Permanente y los diputados recurrentes en amparo, si bien entre los mismos se encontraba el Portavoz del Grupo Socialista, Sr. Caldera. En segundo lugar, el alcance del *decisum* de la STC 98/2009, que es de inadmisión. Lo que va a comportar que el contenido de la Sentencia, va a transcurrir por los cauces procedimentales del Derecho parlamentario y el jurisdiccional de la legitimación en amparo *ex art. 42* de la LOTC, quedando por ello fuera de nuestro alcance el examen completo de la institución de la Diputación Permanente, al ser innecesario para el objeto de nuestro estudio y de lo que aquí se quiere y se va a exponer.

III. ¿Quién puede recurrir en amparo ex art. 42 de la LOTC contra el acuerdo denegatorio de la convocatoria de la Diputación permanente del Congreso de los Diputados?

La Diputación Permanente está regulada en el artículo 78 de la Constitución. Como han observado los autores que han estudiado con carácter específico la institución (Pérez Serrano, Recorder de Casso, Lavilla Rubira), la figura de la Diputación permanente permite enlazar la regulación de nuestro texto constitucional con la Constitución gaditana de 1812 (art. 157) y la de 1931 (Art. 62), configurando un órgano permanente que garantiza los poderes de la Cámara cuando está disuelta o fuera del periodo de sesiones. La regulación de una institución como la Diputación Permanente se diferencia de otras regulaciones de Derecho comparado como las contempladas en la Constitución francesa de 1958 de convocatoria automática (art. 16) o la italiana de 1947 que acuden a la figura de la *prorogatio* de sus funciones, pero tiene parangón con la Comisión permanente que regula el artículo 45 de la ley fundamental de Bonn, si bien se le niegan las facultades de legislar, elegir al Canciller Federal y de acusar. Se le reconocen, sin embargo, las facultades propias de una comisión de investigación.

La regulación que luce en el artículo 78 de la CE/78 es la siguiente:

1. En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintinueve miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.
2. Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras, cuando éstas no estén reunidas.
3. Expirado el mandato o en caso de disolución, las diputaciones permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.
4. Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones.

Dicho precepto, en lo que se refiere al Congreso de los Diputados, ha sido desarrollado, desde una perspectiva procedimental por los artículos 56 al 59, si bien a los efectos que aquí interesan reproducimos los artículos 56 y 57 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuya regulación ha inspirado o ha sido seguida por la de los diversos reglamentos de los parlamentos territoriales de las comunidades autónomas.

Artículo 56. [Diputación Permanente del Congreso de los Diputados. Composición, estructura orgánica y convocatoria]

1. La Diputación Permanente estará presidida por el Presidente del Congreso y formarán parte de la misma un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica.

2. La fijación del número de miembros se hará conforme a lo establecido en el apartado 1 del artículo 40. Cada Grupo Parlamentario designará el número de Diputados titulares que le correspondan y otros tantos en concepto de suplentes.

3. La Diputación elegirá de entre sus miembros dos Vicepresidentes y dos Secretarios, de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa del Congreso, adaptado al distinto número de puestos a cubrir.

4. La Diputación Permanente será convocada por el Presidente, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de aquélla.

Artículo 57. [Funciones de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados]

Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida y además:

1. En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados:

a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.

b) Ejercer las competencias que respecto de los Estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución.

2. En los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73.2, de la Constitución.

Del régimen constitucional y reglamentario expuesto, puede concluirse que la Constitución regula su composición (habrá una diputación compuesta por veintiún miembros) y que el régimen de su convocatoria según el artículo 56.4 del Reglamento establece que deberá ser convocada por el presidente a iniciativa propia o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de aquélla.

Si ponemos en relación el artículo 78.1 de la CE con el artículo 56.4 del RCD, se puede desprender, *prima facie*, que caso de no convocarse por su presidente la diputación permanente siempre que concurran algunos de los supuestos contemplados en los artículos 78. 2 y 3 CE y 57 de RCD, la legitimación tanto para solicitar la reconsideración en los términos del artículo 37 del RCD como para la ulterior vía jurisdiccional ante el TC, por la vía del artículo 42 de la LOTC, debería ser, la que sigue:

a) Dos grupos parlamentarios.

b) Una *quinta parte* de los miembros de la Diputación Permanente,¹ que en la VII legislatura, arroja la cifra de catorce diputados, al ser setenta el número de miembros de la diputación permanente.

Esta primera apreciación en torno a la legitimación expuesta puede, sin embargo, ser objeto de una doble precisión. En primer lugar, no parece, que la regulación que hace el artículo 56.4 del RCD, sea muy respetuosa de la propia dicción del artículo 78.1 CE,

¹ La composición de la Diputación Permanente no tiene un número fijo sino que puede variar según las legislaturas. En la VII Legislatura (2000-2004), estaba constituida pro una Mesa con seis miembros. (Presidente, dos Vicepresidentes primeros, Vicepresidenta segunda, Secretaria 1.^a y 2.^o) y 64 vocales. En la actual IX Legislatura (2008-actualidad), forman parte de la misma, la Mesa con seis miembros y 46 vocales.

habida cuenta que dicho apartado señala de modo obligatorio que la composición de la Diputación Permanente será como mínimo de 21 miembros que representan a los grupos parlamentarios. Por dicha razón, si los veintiún diputados representan a los grupos parlamentarios mal puede otorgarse legitimación a los propios grupos disueltos tras la expiración del mandato, sobre todo cuando estamos en presencia como en el supuesto resuelto en la STC 98/2009, de la figura de Congreso expirado o disuelto, ex art. 78 CE.

La STC 98/2009, hacen mención a esa posible disparidad o desarrollo inconstitucional del artículo 56.4 RCD frente al art. 78.1 CE, pero lo salva con la fórmula de estilo consistente en que resulta igualmente inconcuso que, «la constitucionalidad ninguna duda ha planteado» (FJ 5).

La segunda precisión hace mención a la legitimación en amparo pero extensible a la vía parlamentaria previa a través de la figura de la «reconsideración» (art. 31.2 RCD), consistente en que solo pueden estar legitimados con arreglo al artículo 56.4 RCD para impugnar un acuerdo de la mencionada Diputación Permanente dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros del citado órgano parlamentario, esto es, la «agrupación ocasional de diputados». Lo dice así taxativamente la STC 98/2009:

Por esta razón, una vez configurada la oportuna agrupación de Diputados, fruto o expresión de la solicitud de convocatoria formulada en su día, la identidad y composición de esa agrupación, al menos hasta el límite que marca el art. 56.4 RCD, debe permanecer inalterada en esos estrictos términos en cuantas incidencias procesales pudieran luego producirse. Lo que significa que, una vez formulada la correspondiente solicitud, la agrupación constituida a tal fin no podrá sufrir ya variaciones personales ni numéricas en su composición, puesto que sólo la actuación conjunta posterior de todos y cada uno de quienes dieron lugar a su constitución puede producir luego válidamente nuevos actos, sea para interesar la reconsideración de la decisión de la Mesa de la Diputación Permanente que acordó su inadmisión, sea, como también es el caso, para acudir en amparo ante este Tribunal Constitucional.

En otros términos, la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o, incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD. En consecuencia, cada Diputado no es titular de una facultad impugnatoria de la que pueda disponer individualmente para pretender cuestionar por separado, o formando una nueva agrupación con otros Diputados, la decisión de la Mesa. (F. 4)

Sin embargo, esa interpretación de la legitimación para impugnar en amparo, bien el acuerdo de no convocar a la Diputación Permanente, bien la de impugnar autó-

nomamente un acuerdo de la DP susceptible de serlo, plantea de nuevo la heurística tanto del artículo 78.1 CE como luego veremos del art. 46.1 a) de la LOTC, no desde la Constitución, en especial del mencionado artículo 78.1 CE, sino desde el Reglamento, lo que siendo un límite o valladar insuperable para un tribunal ordinario, no puede ni debe serlo para el alto Tribunal, que ha interpretado la Constitución desde la legalidad del artículo 56 del RCD y no desde la perspectiva del artículo 78.1 CE que está constituida por parlamentarios individuales en representación de los grupos parlamentarios, lo que hubiese exigido que al menos por coherencia sistemática se hubiese distinguido entre la legitimación en aquellos supuestos en que la diputación permanente actúa en periodo intersesiones o por el contrario una vez disuelta la Cámara, sin que tampoco aquella escapatoria en torno a si los grupos permanecen o no una vez disuelta la Cámara fuera relevante, puesto que los grupos en la Diputación Permanente están representados allí a través de sus miembros en la proporción que se fije por la Mesa conforme a lo que dispone el artículo 56.2 del RCD, que en la VII legislatura, tal como ha sido expuesto se elevaba al número de setenta diputados incluidos los seis miembros de la Mesa.

Por todo ello, esta interpretación «reduccionista» de la legitimación contra los actos de la Diputación Permanente del Congreso, aparentemente justificado o justificable por la singularidad del caso resuelto, –con el trasfondo de la guerra de Iraq– no puede dejar de ser muy insatisfactoria, puesto que no aborda la cuestión nodal de la legitimación desde la Constitución, esto es desde la legitimación que aparentemente otorga el artículo 78.1 CE a los miembros de la Diputación Permanente y desde esa perspectiva interpretar el artículo 56.4 del RCD, sino al revés. Impidiendo, *verbi gratia*, que los miembros de la Mesa de la Diputación Permanente que hayan votado en contra puedan ostentar legitimación para impugnar un acto de la misma que adoptado con incumplimiento de las formalidades que prevé el artículo 73.2 de la Constitución, repercuta negativa en el *status* constitucionalmente garantizado del diputado.

El alto Tribunal ha perdido una ocasión apropiada para abordar las funciones de la Diputación permanente en periodo intersesiones y una vez expirado el mandato parlamentario, clarificando el confuso y problemático texto del artículo 56.4 de l RCD, que no refleja con fidelidad el sentido del artículo 78.1 de la CE, al menos en los supuestos en los que la Diputación Permanente actúa *plenitudo potestatis*, por haber sido disuelta la Cámara.

IV. La interpretación de la expresión *persona directamente afectada* ex art. 46.1.a) de la LOTC

La STC 98/2009, recurre a la interpretación estricta de la expresión *persona directamente afectada* ex art. 46.1 a) de la LOTC para considerar que en el caso resuelto los cuatro miem-

bros de los catorce que integraban la agrupación ocasional de un quinto de diputados no eran personas directamente afectadas, al identificar tal expresión con la de la agrupación como parte *procesal in integrum*.

Una vez comprobado que el recurso de amparo ha sido interpuesto por los cuatro Diputados que lo promueven, individualmente considerados, debemos pues examinar ahora, según antes anunciábamos, si los mismos están efectivamente legitimados para hacerlo, por ser la «persona directamente afectada» que exige el art. 46.1 a LOTC.

Al respecto debemos recordar una vez más que, de conformidad con el art. 56.4 RCD, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente no está legalmente atribuida a cada uno de los Diputados que la integran, sino a los que, conjuntamente, sumen una quinta parte de sus miembros. Esta es una previsión legal imposible de pasar por alto y que apunta de modo irremediable a la inadmisión del presente recurso por falta de la imprescindible legitimación ex art. 50.1 a), en relación con lo dispuesto en el art. 46.1 a LOTC, habida cuenta de que si los cuatro Diputados recurrentes en amparo no son, ni individual ni agrupadamente, titulares de la facultad del art. 56.4 RCD, difícilmente pueden ser considerados personas directamente afectadas en el sentido del citado art. 46.1 a LOTC por los Acuerdos de la Mesa recurridos en este proceso constitucional y, en consecuencia, legitimados para la defensa de una facultad parlamentaria que en el número de Diputados que han comparecido ante este Tribunal no forma parte de *su ius in officium*.

En forma concluyente, en efecto, porque cuando, como aquí sucede, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente está atribuida a una agrupación ocasional de Diputados (que nace sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente y que sólo tiene existencia jurídica como parte en el procedimiento que se inicia con esa solicitud), quienes cada vez suscriben la correspondiente solicitud no actúan como Diputados individualmente considerados, sino como integrantes de una parte o persona única, aunque por prescripción legal plural en su composición, constituida ad hoc y creada sólo al efecto de cumplir con el citado presupuesto del art. 56.4 RCD y, de este modo, poder solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente.

Por esta razón, una vez configurada la oportuna agrupación de Diputados, fruto o expresión de la solicitud de convocatoria formulada en su día, la identidad y composición de esa agrupación, al menos hasta el límite que marca el art. 56.4 RCD, debe permanecer inalterada en esos estrictos términos en cuantas incidencias procesales pudieran luego producirse. Lo que significa que, una vez formulada la correspondiente solicitud, la agrupación constituida a tal fin no podrá sufrir ya variaciones personales ni numéricas en su composición, puesto que sólo la actuación conjunta posterior de todos y cada uno de quienes dieron lugar a su constitución puede producir luego válidamente nuevos actos, sea para interesar la reconsideración de la decisión de la Mesa de la Diputación Permanente que acordó su inadmisión, sea, como también es el caso, para acudir en amparo ante este Tribunal Constitucional.

En otros términos, la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o, incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD. En consecuencia, cada Diputado no es titular de una facultad impugnatoria de la que pueda disponer individualmente para pretender cuestionar por separado, o formando una nueva agrupación con otros Diputados, la decisión de la Mesa.

Con arreglo a estos presupuestos, tratándose de una agrupación constituida por la voluntad concurrente de todos sus componentes que deciden unirse al solo efecto de ejercer la facultad del art. 56.4 RCD, la legitimación para recurrir en amparo la correspondiente decisión de la Mesa sólo la tienen quienes numérica y nominalmente decidieron unirse para formar la oportuna agrupación de Diputados y vieron frustrada su pretensión. Admitir lo contrario equivaldría, de hecho, a diluir el propio concepto de «persona directamente afectada» del art. 46.1 a LOTC, en contra, no sólo de lo dispuesto en el citado art. 56.4 RCD, sino también de la constante doctrina de este Tribunal que, en otros supuestos de agrupaciones ocasionales o ad hoc de Diputados, siempre se ha cuidado de advertir que sólo la actuación unitaria de quienes dieron lugar a la constitución de la agrupación puede expresar válidamente su voluntad en el curso del correspondiente proceso (SSTC 42/1985, de 15 de marzo, y 150/1990, de 4 de octubre, y AATC 56/1999, de 9 de marzo, y 244/2000, de 17 de octubre).

De otra parte conviene advertir que, de aceptarse la legitimación de los cuatro Diputados recurrentes y, en su consecuencia entrar, este Tribunal a conocer del fondo del asunto, los ahora demandantes podrían obtener eventualmente por vía de amparo una declaración (la anulación de los Acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente impugnados) que nunca podrían obtener sin embargo en sede parlamentaria, por impedirlo precisamente el citado art. 56.4 RCD. Todo ello, además, importa también notarlo, en contra incluso de la posible voluntad de los otros diez Diputados que, juntamente con los recurrentes, promovieron la iniciativa parlamentaria considerada y que no se han pronunciado ante este Tribunal en contra de los citados Acuerdos de la Mesa.

En suma, por los motivos razonados, tratándose, como efectivamente se trata, de una parte única y, por imperio de la Ley, plural en su composición, debemos concluir que los cuatro Diputados recurrentes carecen de legitimación para recurrir en amparo, pues, al no ser quienes promovieron la iniciativa considerada, no son tampoco la «persona directamente afectada» a que alude el art. 46.1 a) LOTC, y, por consiguiente, la demanda resulta inadmisibile por falta de la imprescindible legitimación con arreglo a lo dispuesto en el art. 50.1 a LOTC.

De lo expuesto en este fundamento cuarto de la STC 98/2009, puede concluirse:

- 1.º La facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente no está legalmente atribuida a cada uno de los diputados que la integran, sino a los que, conjuntamente, sumen una quinta parte de sus miembros.
- 2.º De ello deriva la inadmisión del presente recurso por falta de la imprescindible legitimación ex art. 50.1 a, en relación con lo dispuesto en el art. 46.1 a LOTC, habida cuenta de que si los cuatro Diputados recurrentes en amparo no son, ni individual ni agrupadamente, titulares de la facultad del art. 56.4 RCD, difícilmente pueden ser considerados personas directamente afectadas en el sentido del citado art. 46.1 a LOTC, al formar parte *uti singuli* de su *ius in officium* la defensa de tal facultad parlamentaria.
- 3.º La agrupación ocasional de diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios.
- 4.º La legitimación para recurrir en amparo la correspondiente decisión de la Mesa sólo la tienen quienes numéricamente y nominalmente decidieron unirse para formar la oportuna agrupación de diputados y vieron frustrada su pretensión.
- 5.º De aceptarse la legitimación de los cuatro diputados recurrentes y, en su consecuencia entrar, este Tribunal a conocer del fondo del asunto, los ahora demandantes podrían obtener eventualmente por vía de amparo una declaración (la anulación de los Acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente impugnados) que nunca podrían obtener sin embargo en sede parlamentaria, por impedirlo precisamente el citado art. 56.4 RCD.
- 6.º Tratándose, como efectivamente se trata, de una parte única y, por imperio de la Ley, plural en su composición, debemos concluir que los cuatro Diputados recurrentes carecen de legitimación para recurrir en amparo, pues, al no ser quienes promovieron la iniciativa considerada, no son tampoco la «persona directamente afectada» a que alude el art. 46.1 a LOTC.

Toda la construcción procesal de este fundamento cuarto puede resumirse en dos máximas:

- a) Que el ejercicio de la facultad de convocatoria del diputado no es individual sino que solo puede ejercerse en el marco de la agrupación ocasional de diputados constituida al amparo del art. 56.4 RCD.
- b) Que, en consecuencia, no es en los términos del art. 46.1 a) persona directamente afectada.

Sin embargo, tal construcción deja de ser convincente por dos órdenes de razones. La primera por confundir la «titularidad del derecho» ex art. 23.2 CE con «capacidad para ser parte en el recurso de amparo», al hacer la lectura reduccionista de los

derechos del diputado en el marco del art. 56.4 RCD y no en el art. 78.1 CE e ir contra el propio significado semántico del artículo 46.1 a LOTC así como contra la interpretación auténtica de dicha expresión como veremos más adelante.

La segunda, porque esa no es la doctrina dominante del TC sobre la interpretación del artículo 46.1 a LOTC en el marco de un recurso de amparo, como tendremos también ocasión de exponer, sino que antes bien al contrario, reduce la posición del parlamentario a la situación de parte procesal, cuando la interpretación extensiva del artículo 23.2 CE ha sido la contraria, esto es, considerar por que persona directamente afectada pueda ser considerada en sustitución del diputado o parlamentario, un partido político, en vez del parlamentario *uti singuli*, o el grupo parlamentario, o el portavoz del grupo, pero no la hacer depender la titularidad del derecho de la condición parte procesal integrada en una agrupación ocasional de diputados, a modo de un litisconsorcio activo necesario pero en sentido contrario, derivado de la interpretación literal del art. 56.4 RCD citado.

En efecto, por lo que hace la distinción entre titularidad y capacidad para ser parte procesal en un recurso de amparo, cabe señalar que la falta de distinción con nitidez del régimen impugnatorio de los acuerdos de la Diputación Permanente arroja el resultado querido por la Sentencia, que no es otro que la de considerar que la facultad de instar la convocatoria desde la Diputación Permanente no forma parte del haz de facultades del parlamentario *uti singuli* y que por ello, solo en el marco de la llamada agrupación ocasional de diputados se tiene legitimación activa.

Pero para llegar a tal conclusión, la STC 98/2009 fuerza el sentido literal del artículo 46.1 a) de la LOTC que hace referencia en interpretación auténtica del precepto a «una persona afectada» no a «una parte procesal afectada». El examen de la tramitación parlamentaria del artículo 46 arroja la conclusión indubitada que el mismo constituye el resto de un precepto derogado el art. 46.1 del proyecto de LOTC que contemplaba el recurso de amparo frente a leyes, luego suprimido.² En consecuencia, se podía haber recocado la titularidad y capacidad procesal de los diputados recurrentes en amparo para a continuación desestimarlos porque –siguiendo el discurso de la Sentencia 98/2009– la facultad individual de instar la convocatoria viene condicionada o delimitada por exigencia del Reglamento parlamentario a su ejercicio colectivo de, al menos el quinto de los miembros de la Diputación Permanente.

Como defendí hace ya unos años, la referencia a *persona directamente afectada* debe considerarse como el supuesto general que se refiere a la potencial titularidad del derecho, o en su caso, del interés directo, sin que ello excluya, la consideración del interés general, a estos efectos, como exige el artículo 162.1 b de la CE.

Una interpretación más en línea constitucional que procesal como hizo el TC en los primeros años de su jurisprudencia al interpretar la LOTC desde la Constitución y no desde las leyes procesales o reglamentos parlamentarios, le hubiese llevado a conclu-

² Véase la tramitación de los artículos 42 y del 46 de la LOTC, en Pulido Quecedo, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas*. Un estudio del artículo 23.2 CE, en Civitas, Madrid, 1992, pp. 484 y ss.

En el artículo 46.1 del proyecto al establecerse un recurso de amparo frente a la «ley, disposición o acto con valor de ley formal del Estado o de las Comunidades Autónomas que hubiesen de ser cumplidos sin previo requerimiento o acto alguno de sujeción», estaba justificada que la legitimación se restringiese a la persona directamente afectada.

siones procesales distintas y sobre le hubiese exigido reinterpretar el artículo 56.4 del RCD, dando así algún valor a su jurisprudencia y no dictando una sentencia *ad casum*, como muy poco valor *pro futuro*. Una golondrina no hace verano.

Por lo que hace al segundo de los aspectos señalados, es digno de toda evidencia señalar que el alto Tribunal admitió desde la STC 36/1990, de 1 de marzo (UPN c. Acuerdo de la Mesa del parlamento de Navarra sobre distribución de comisiones), el carácter sustitutivo de los derechos de los parlamentarios ex art. 23.2 CE por la de los partidos políticos, pero con un alcance distinto al llevado a cabo por la STC 98/2009.

El Letrado del Parlamento de Navarra se opone a la admisión a trámite del presente recurso de amparo por entender que la «Unión del Pueblo Navarro», en cuanto partido político, carece de legitimación activa para interponer este recurso frente a un acto parlamentario de alcance interno, toda vez que no es titular del derecho controvertido ni tan siquiera la «persona directamente afectada» por el acuerdo impugnado, tal y como exige el art. 46.1, a, de la LOTC. A juicio del poder público demandado, sólo los mismos parlamentarios presuntamente infrarrepresentados en Comisión o «quizás el Grupo Parlamentario» son quienes pueden resultar virtualmente lesionados por las decisiones de los órganos de la Cámara que se recurren.

Debe admitirse que tiene razón en este extremo la parte demandada, según se desprende con claridad de los datos que a continuación se exponen y del posterior razonamiento. En efecto, conviene poner de manifiesto, en primer lugar, que el poder para pleitos que se acompaña a la demanda fue otorgado por el partido político «Unión del Pueblo Navarro» y en la misma demanda figura como solicitante de amparo el citado partido.

Sin embargo, conforme a la doctrina de este Tribunal, los titulares del derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos y con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 de la Constitución) son los ciudadanos, por mandato de dicho precepto, y no los partidos políticos; y otro tanto ocurre con el subsiguiente derecho a permanecer en los cargos públicos a los que se accedió (SSTC 5/1983, 10/1983, etc.) (RTC 1983/5 y RTC 1983/10). Por consiguiente, y a los efectos que ahora nos atañen, ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos (STC 105/1986, fundamento jurídico 4.º) (RTC 1986/105); de forma que una regulación parlamentaria que fuese contraria a la naturaleza de la representación o a la igualdad entre representantes violaría el derecho de cada representante a permanecer en el cargo. Quedan al margen de este diseño y del ámbito que ahora nos ocupa las funciones que la legislación electoral otorga a los partidos políticos y, especialmente, la facultad de presentar candidaturas en las que junto al nombre del candidato, figure la denominación del partido que la propone y las consecuencias que de ello se extraen (STC 10/1983, fundamento jurídico 3.º).

El caso que ahora nos ocupa consiste en la atribución a un Grupo Parlamentario de un número determinado de miembros en las Comisiones, y parece evidente que la titularidad del derecho controvertido y presuntamente lesionado corresponde a los propios Grupos Parlamentarios que constituyen los Parlamentarios Forales mediante su agrupación y en un número no inferior a tres (art. 28.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado el 12 de junio de 1985). Esto se hace meridiano si se cae en la cuenta de que los parlamentarios adscritos a una Comisión pueden ser sustituidos por los Grupos, previa comunicación por escrito a la Mesa (art. 44.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra), y según las necesidades de los trabajos parlamentarios. Por ello, el Acuerdo impugnado no realiza una concreta designación de puestos en Comisión para ciertos parlamentarios –no podría hacerlo–, sino una genérica atribución de un número de miembros a cada Grupo en función de «su importancia numérica» (art. 44.1 del citado Reglamento). Así, el punto tercero del Acuerdo de la Mesa de 31 de agosto de 1987 dice textualmente: «Distribuir el número total de miembros de cada Comisión Ordinaria y de la Comisión Permanente entre los distintos Grupos Parlamentarios, de la siguiente forma...»

De igual modo el examen de la jurisprudencia posterior arroja semejante conclusión aderezado en este caso de la invocación del *favor actionis*. Se recoge así en la STC 81/1991, de 22 de abril (jurisprudencia sobre la legitimación de los grupos parlamentarios):

Subsanado por el Grupo parlamentario recurrente el defecto del poder exhibido por su representante en este proceso, defecto que había sido puesto de manifiesto por el Parlamento de Cataluña, queda por examinar la otra objeción de carácter procesal formulada por el Letrado del Parlamento respecto a la supuesta falta de personalidad jurídica de los grupos parlamentarios, que originaría su carencia de capacidad de obrar y de la consiguiente capacidad procesal.

No puede aceptarse tal objeción. Sin necesidad de entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina, como la de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del *favor actionis*, que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. Lo cual no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) CE y 46.1 a) LOTC (RCL 1979I2383 y APNDL 13575)], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electora-

les o los grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran [SSTC 31/1984 (RTC 1984131), 180/1988 (RTC 1988/180) y 36/1990 (RTC 1990/36), entre otras].

Esta misma razón hace decaer asimismo la objeción, también formulada por el Letrado del Parlamento catalán, de que los grupos parlamentarios no son titulares del derecho a la participación política reconocido en el art. 23.1 CE. Pues, en último término y con independencia de cuál de los derechos reconocidos en el citado art. 23 CE sea el que está en juego en el presente proceso, la legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo parlamentario no depende tanto de que el mismo pueda ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos en el mencionado precepto, como, sobre todo, de la referida representatividad respecto a sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados en su caso.

(En sentido análogo STC 177/2002, de 14 de octubre (F 1))

Finalmente la cita de la STC 361/2006, de 18 de diciembre (Caso votaciones en el parlamento Vasco), pone de manifiesto lo señalado:

Como se nos recuerda en esta última Sentencia, con cita de la anterior, esta representación y capacidad procesal no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) CE (RCL 1978, 2836) y 46.1 a) LOTC (RCL 1979, 2383)], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, entre los que se encuentran los referidos grupos. Como también se argumenta en ese lugar, ha sido frecuente que este Tribunal haya admitido a trámite recursos de amparo en los que el recurrente era directamente un grupo parlamentario en tanto en cuanto el mismo actuaba en nombre de los derechos de sus miembros (SSTC 4/1992, de 13 de enero [RTC 1992, 4]; 95/1994, de 21 de marzo [RTC 1994, 95]; 41/1995, de 13 de febrero [RTC 1995, 41]; y 118/1995, de 17 de julio [RTC 1995, 118]).

Se asume así, en el nivel jurídico, una realidad política y parlamentaria indiscutible, que es la de que dichos grupos han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los reglamentos de aquéllas. Como proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales, los grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras. Es perfectamente congruente con esta realidad el que, en el plano jurídico, se les permita, a través de sus portavoces, representar los intereses de sus miembros.

En el caso que nos ocupa, el portavoz del grupo socialista acciona para proteger los derechos de los que forman parte de aquél y, en concreto, el de manifestar su postura colectiva sobre un determinado proyecto legislativo, que se había visto afectado por la vulneración del derecho al voto de uno de sus miembros.

Ninguna duda puede entonces oponerse a la representación que ostenta don Rodolfo A., portavoz de dicho grupo, para plantear la vulneración del derecho fundamental de los miembros del mismo, y del grupo como tal, pues se les ha privado de la efectividad de su voto que, en unión del de la diputada Sra. N., hubiera supuesto la no aprobación de un proyecto de Ley con el que habrían mostrado su desacuerdo en el trámite de intervenciones que había precedido al acto de la votación. Se ha lesionado en este caso el derecho, tanto de los parlamentarios como del grupo, a expresar su rechazo colectivo a una medida legislativa, y a que dicho rechazo tuviera unas consecuencias claras, consistentes en la no aprobación de la misma. Dicho derecho puede deducirse de la posición de los grupos parlamentarios en el Parlamento Vasco, que podría ilustrarse con la reproducción de numerosas normas de su Reglamento, puesto que en dicha Cámara, como en todas las democráticas de nuestros días, estos grupos tienen asignado un papel decisivo en el ejercicio de las funciones básicas de las asambleas legislativas.

En suma, la decisión del Presidente del Parlamento Vasco ha vulnerado también los derechos del resto de los miembros del Grupo Parlamentario Socialista y los de dicho grupo como tal.

En definitiva, de este conjunto de resoluciones jurisprudenciales puede extraerse la conclusión de que en recursos de amparo, el TC no ha hecho interpretaciones tan *reduccionistas* como la llevada cabo en la STC 98/2009, y menos aún ha configurado la legitimación activa a modo de una fracción de órgano de otros procesos constitucionales, lo que pone de manifiesto la problemática constitucional y procesal de esta construcción de la «agrupación ocasional de diputados», que abordamos de manera separada en el próximo epígrafe.

V. La agrupación ocasional de diputados y los problemas que su legitimación suscita a la luz del art. 23.2 CE: el art. 56.4 del Congreso de los Diputados

La construcción de la figura de la *agrupación ocasional de diputados*, está hecha al filo del artículo 56.4 del RCD, sin tener en cuenta la redacción del artículo 78.1 CE y sin plantearse problemática alguna en torno a una legitimación hartamente discutible, pues al no distinguir entre las atribuciones y funciones de la Diputación Permanente en periodo intersesiones o cuando el Congreso de los Diputados esté disuelto, hace que la legitimación para solicitar su convocatoria se reduzca al supuesto de un quinto de los parlamentarios que la integran, pues los grupos no actúan parlamentariamente tras la disolución, aunque subsistan a efectos retributivos y organizativos.

La sentencia gasta tiempo en razonar que del hecho que uno de los cuatro firmantes del recurso de amparo fuese el portavoz del grupo Sr. Caldera Capitán no enerva la conclusión de que la agrupación ocasional contraída sobre el precepto reglamentario estaba mal o insuficientemente constituida. Pero, sin entrar, en la proble-

mática que subyace entorno a si es realmente relevante que disuelto el Congreso de los Diputados un Portavoz pueda representar a diputados cuyo mandato ha ya expirado. Es un argumento con apariencia circular y que constituye una «circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas», pero por razones diversas de las que dice la STC 98/2009.

Si se lee con atención el Fundamento jurídico tercero de la STC 98/2009, se podrá concluir:

1.º El apego de la figura de la agrupación ocasional al art. 56.4 del RCD:

En forma concluyente, en efecto, porque cuando, como aquí sucede, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente está atribuida a una agrupación ocasional de Diputados (que nace sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente y que sólo tiene existencia jurídica como parte en el procedimiento que se inicia con esa solicitud), quienes cada vez suscriben la correspondiente solicitud no actúan como Diputados individualmente considerados, sino como integrantes de una parte o persona única, aunque por prescripción legal plural en su composición, constituida ad hoc y creada sólo al efecto de cumplir con el citado presupuesto del art. 56.4 RCD y, de este modo, poder solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente.

2.º El «formalismo» de la construcción en torno a la consideración de parte procesal constituida por todos los miembros de la agrupación que solicitaron la convocatoria en el marco de la legitimación activa de un recurso de amparo:

Por esta razón, una vez configurada la oportuna agrupación de Diputados, fruto o expresión de la solicitud de convocatoria formulada en su día, la identidad y composición de esa agrupación, al menos hasta el límite que marca el art. 56.4 RCD, debe permanecer inalterada en esos estrictos términos en cuantas incidencias procesales pudieran luego producirse. Lo que significa que, una vez formulada la correspondiente solicitud, la agrupación constituida a tal fin no podrá sufrir ya variaciones personales ni numéricas en su composición, puesto que sólo la actuación conjunta posterior de todos y cada uno de quienes dieron lugar a su constitución puede producir luego válidamente nuevos actos, sea para interesar la reconsideración de la decisión de la Mesa de la Diputación Permanente que acordó su inadmisión, sea, como también es el caso, para acudir en amparo ante este Tribunal Constitucional.

En otros términos, la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o, incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD. En consecuencia, cada Diputado no es titular de una facultad impugnatoria de la que pueda disponer individualmente para pretender cuestionar por

separado, o formando una nueva agrupación con otros Diputados, la decisión de la Mesa.

- 3.º La búsqueda de analogías de la figura de la Agrupación ocasional de diputado con *actuación unitaria* de las fracciones de órgano de otros procesos constitucionales, reflejado en la cita de la jurisprudencia sobre la legitimación de cincuenta diputados o senadores en los recursos de inconstitucionalidad, lo que conduce, de nuevo, a la preterición al examen de la titularidad del derecho fundamental por el diputado.

[...] Admitir lo contrario equivaldría, de hecho, a diluir el propio concepto de «persona directamente afectada» del art. 46.1 a) LOTC, en contra, no sólo de lo dispuesto en el citado art. 56.4 RCD, sino también de la constante doctrina de este Tribunal que, en otros supuestos de agrupaciones ocasionales o ad hoc de Diputados, siempre se ha cuidado de advertir que sólo la actuación unitaria de quienes dieron lugar a la constitución de la agrupación puede expresar válidamente su voluntad en el curso del correspondiente proceso (SSTC 42/1985, de 15 de marzo, y 150/1990, de 4 de octubre, y AATC 56/1999, de 9 de marzo, y 244/2000, de 17 de octubre).

Todo ello permite ya considerar que la agrupación ocasional de diputados no es una figura procesal adecuada para resolver problemas derivados de la impugnación de actos relativos a la organización y funcionamiento del Congreso de los Diputados o de otras cámaras parlamentarias, porque desvirtúa la problemática de la titularidad como hemos expuesto más arriba y porque no se acomoda ni al espíritu ni a la letra del artículo 162.1 b de la CE ni al artículo 46.1 a de la LOTC.

La aparente brillantez de la construcción desaparece si la contrastamos con el hecho cierto de que los diputados con asiento en la Diputación Permanente representan a los grupos parlamentarios y sobre todo con el intento de interpretar el derecho ex art. 23.2 –sean cuales fueran luego sus consecuencias interpretativas– por una figura procesal tributaria de la legitimación que para los diputados y senadores contempla el artículo 162.1 CE, con arreglo a la jurisprudencia que cita (SSTC 42/1985, de 15 de marzo, 150/1990, de 4 de octubre y los AATC 56/1999, de 9 de marzo y 244/2000, de 17 de octubre).

En definitiva, puede señalarse que los reparos a una construcción procesal válida en los recursos de inconstitucionalidad para precisar los requisitos de los 50 diputados o senadores legitimados, no resulta adecuada en recuso de amparo, por las razones señaladas más arriba y que damos por reproducida para no ser reiterativos.

Con todo, la insatisfacción que produce la lectura de la STC 98/2009, deriva de un lado de la innecesariedad de una construcción tan apegada un precepto del Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 56.4), que no se acomoda bien a la titularidad de los diputados como portadores de un derecho *uti singuli*. Es cierto, que en el último fundamento de la STC 99/2008 se señala, a modo de argumento *ex abundantia*

que la facultad que integra el status del cargo representativo no incluye de modo individualizado la solicitud de convocatoria de órganos al margen de lo que disponga el Reglamento, que concretiza el derecho de configuración legal. Pero precisamente por ello, la solución como se ha apuntado podía ser la misma en cuanto al fondo, pero sin utilizar la categoría del fallo de inadmisión, poco apropiado para las Sentencias constitucionales, aunque el TC sucumbiera a las tesis de su defensor el Magistrado Sr. Mendizábal Allende, que dicho con todo respeto poco aporta a la jurisdicción constitucional, donde desde antiguo los fallos de inadmisión en trámite de sentencia eran y son de desestimación y con ello podemos evitar este tipo de fallo sofisticados del gusto del procesalismo extremo, pero poco atento a la justicia constitucional.

Si lo que se quiere es poner coto a la desmesura de los recursos por la vía del art. 23.2 CE, cebada por el propio Tribunal sobre la base de fallos declarativos y platónicos, la solución debe buscarse en la interpretación material y no procesal del precepto, o en todo caso a una conjunción de ambas, hoy posibilitado por la nueva regulación del trámite de admisión en el recurso de amparo en la LO 6/2007.

Finalmente cabe señalar que este carácter platónico o declarativo de los fallos en sede de recursos parlamentarios por la vía del artículo 42 de la LOTC, podía haber coadyuvado a clarificar una institución –la de la Diputación Permanente– que tal como está regulada en el Reglamento del Congreso de los Diputados no se acomoda bien a los perfiles constitucionales y sobre todo a la vista de la praxis de su funcionamiento en periodo intersesiones. Haber clarificado su régimen impugnatorio con mayor acierto y sobre todo haber distinguido unos supuestos de otros (intersesiones y disolución) y haber elevado el vuelo para no hacer una sentencia tan apegada a la letra del art. 56.4 RCD, hubiese sido de desear. Pero quizás esta sentencia tenga otras lecturas sociológicas, que pueden dejar sin sentido lo que aquí se defiende, pues el actual Tribunal se parece poco al que yo conocí hace ya veinticinco años.

Bibliografía

- ALONSO DE ANTONIO, A. L.: *La Diputación Permanente en la Constitución Española de 1978*. Madrid, 1992.
- BARCELÓ SERRAMALERA, M.: «Comentario al art. 46 LOTC», en REQUEJO PAGES, J. L. (Coord): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. TC-BOE. Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, M.: «Comentario al art. 78 CE. La Diputación permanente», en CASAS BAAMONDE-RODRÍGUEZ PIÑERO (Directores): *Comentarios a la Constitución Española*, XXX aniversario. Fundación Wolter Kluwer. Madrid, 2008.
- JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Las Diputaciones Permanentes y el control del Decreto Ley», *RDPol (UNED)*, n.º 15 (1982).
- LAVILLA RUBIRA, J.: «Art. 78. La Diputación Permanente en el Ordenamiento Español», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978* (Dir. O. Alzaga), t. VI. Edersa. Madrid, 1988.
- PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Civitas. Madrid, 1992; del mismo autor, *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Anotada con jurisprudencia*. Thomson-Civitas, 2.ª edic. Cizur Menor, diciembre 2007.
- PUNSET BLANCO, R.: Voz «Diputación Permanente de las Cámaras», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, t. II. Civitas. Madrid, 1995.
- RECORDER DE CASSO, E.: *Comentarios a la Constitución* (Coord. F. Garrido Falla), 3.ª ed. Civitas. Madrid, 2001.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «La legitimación activa en los procesos constitucionales», en *REDC*, n.º 9 (1983).
- SANTAOLALLA, F.: *Derecho Parlamentario*, 2.ª ed. Espasa Calpe. Madrid, 1990.

Pequeñas minorías y control parlamentario*

ROSARIO SERRA CRISTÓBAL

Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Valencia

Resumen

Siendo el control del ejecutivo una de las funciones principales de los parlamentos, este artículo realiza un análisis del papel que en dicha función desempeñan las pequeñas minorías políticas. El análisis está centrado fundamentalmente en el control parlamentario que se realiza en el Congreso de los Diputados. Los grupos minoritarios pequeños se encuentran, de entrada, en una posición de debilidad numérica dentro de la cámara. Lo que materialmente les impide, en ocasiones, utilizar determinados medios de control parlamentario. O les permite hacer menor uso de estos, –entre otras cosas, por una cuestión simple de carga de trabajo–. O bien, la interposición de una medida de control por su parte se convierte en prácticamente infructuosa. Por esa razón, la eficacia de las acciones de control al gobierno llevadas a cabo por las pequeñas minorías ha de medirse por parámetros distintos. Podemos decir que la eficacia de dicho control dependerá de la capacidad de producir efectos distintos de una sanción parlamentaria, unos efectos que implicarán un cambio de opinión del electorado respecto de la dirección de la política gubernamental.

Resum

El control de l'executiu és una de les funcions principals dels parlaments, i aquest article fa una anàlisi del paper que en aquesta funció exerceixen les petites minories polítiques. L'anàlisi està centrat fonamentalment en el control parlamentari que es fa al Congrés dels Diputats. Els grups minoritaris petits es troben, d'entrada, en una posició de debilitat numèrica dins de la cambra. El que materialment els impedeix, de vegades, utilitzar determinats mitjans de control parlamentari. O els permet fer menor ús d'aquests –entre altres coses, per una qüestió simple de càrrega de treball–. O bé, la interposició d'una mesura de control per la seua banda es converteix en pràcticament

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de I+D del Plan Nacional: «Asambleas parlamentarias en un sistema multinivel: la articulación territorial del poder legislativo y su rendimiento en España.» Referencia: SEJ-2006-15075-Co3-03/CPOL.

infructuosa. Per aquesta raó, l'eficàcia de les accions de control al govern dutes a terme per les petites minories ha de mesurar-se per paràmetres diferents. Podem dir que l'eficàcia d'aquest control dependrà de la capacitat de produir efectes diferents d'una sanció parlamentària, uns efectes que implicaran un canvi d'opinió de l'electorat respecte de la direcció de la política governamental.

Abstract

The executive control being one of the main functions of parliaments, this article analyzes the role that such a function has in the small political minorities. The analysis is focused on the parliamentary control that takes place in the Chamber of Deputies. Small minority groups are in a weak position within the Chamber of Deputies. This fact sometimes prevents them from using certain means of parliamentary control at the same extent or it reduces enormously the opportunities of using them just because of a simple reason of too much work. Other times it is simply because bringing a measure of control in turn becomes virtually ineffective.

Therefore the effectiveness of the control to the government carried out by small political minorities should be measured by different parameters. We can say that the effectiveness of such control will depend on the ability to produce different effects other than a parliamentary sanction. Such effects might involve a change of opinion of the electorate regarding the direction of the government policy.

Sumario

- I. Un apunte sobre el control parlamentario
- II. Los pequeños grupos minoritarios de la oposición
 1. Las pequeñas minorías políticas
 2. La función de control de las pequeñas minorías:
 - 2.1 El control fiscalización, control competitivo
 - 2.2 El control-cooperación
 - 2.3 El obstruccionismo de minorías
- III. Las pequeñas minorías y los instrumentos de control parlamentario
 1. Algunas cuestiones generales sobre la participación de las minorías en la función de control. Su eficacia
 2. La función de control ¿una cuestión cuantitativa?
 3. Los instrumentos de control y las pequeñas minorías:
 - 3.1 Las preguntas
 - 3.2 Las interpelaciones
 - 3.3 Las mociones y proposiciones no de Ley
 - 3.4 Las comisiones de investigación
 - 3.5 Las comparecencias
 - 3.6 La participación en el examen y debate de comunicaciones, programas, planes del Gobierno y otros
 - 3.7 Otras vías de control
- IV. A modo de conclusión: el ejercicio del control parlamentario por las pequeñas minorías con la finalidad de influir en la opinión pública

I. Un apunte sobre el control parlamentario

El control del ejecutivo constituye una de las cuestiones centrales de la actividad de cualquier órgano parlamentario. La Constitución española atribuye de modo genérico tal función al Parlamento al señalar en su art. 66.2 que «las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno», y prevé a lo largo de su articulado determinados instrumentos que garantizan esa posibilidad de control (arts. 109-113: preguntas, interpelaciones, comparecencias, moción de censura, etc., y art. 76.2: Comisiones de investigación). Esas previsiones las realiza en el marco tradicional del conflicto interorgánico entre el Legislativo y el Ejecutivo. Sin embargo, constituye ya una constante el entendimiento del conflicto político, no en términos interorgánicos (Parlamento frente a Gobierno), sino esencialmente como una lucha entre la mayoría (que controla simultáneamente el Gobierno y el Parlamento como órgano de decisión) y la minoría (o minorías) que constituyen la oposición.¹ Lucha que se manifiesta especialmente en la actividad de control que unos y otros pueden ejercer sobre el Gobierno. Ésta es una exigencia derivada del concepto mismo de democracia representativa.

El término control en términos generales, y el de control parlamentario en particular, admiten una multiplicidad de significados en los que no nos detendremos por exceder de las pretensiones de este estudio y por existir trabajos muy meritorios al respecto.² En general, el control parlamentario ha venido a identificarse como la actividad de vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno, efectuados en sede parlamentaria, y protagonizados, usualmente, por las minorías en la oposición.³ Aunque, también la mayoría puede ejercer la función de control, si bien con una naturaleza e intensidad lógicamente diferente a la propia oposición. Baste observar como en toda legislatura tanto la mayoría como las minorías interponen ante las Cámaras preguntas, interpelaciones, solicitudes de comparecencia, entre otros tantos instrumentos parlamentarios, sobre aspectos de la función ejecutiva y administrativa.

Se ha defendido que la actividad de control tiene una naturaleza jurídica,⁴ pero no podemos negar que dicha actividad mantiene una marcada carga política, pues su hilo conductor es la verificación, examen o crítica política del Gobierno, y, en todo caso, la discusión pública.⁵

1 Sánchez Navarro, Ángel: «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 88, 1995, p. 224.

2 Sin pretender ser exhaustiva, nos remitimos a los trabajos citados al final de este trabajo.

3 López Guerra, Luis: «El titular del control parlamentario», en AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 161.

4 En este sentido, García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 25 y ss.

5 García Roca, Javier: «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)», AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 238. En el mismo sentido, González Trevijano, Javier: «De nuevo sobre el control parlamentario: Una propuesta de teoría general», *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo* (coord. por Luis María López Guerra), 2001, pp. 368-369.

El control parlamentario constituye una actividad del Parlamento orientada a limitar, de un modo u otro, la capacidad de decisión autónoma del poder ejecutivo mediante la determinación de los fines y de los medios que la sociedad considera preferibles para su gobierno.⁶ Incluyendo, así, todos aquellos procedimientos que se ordenan a la ejecución de esa misión de verificación, crítica⁷ y dirección de la actuación del Ejecutivo. En este sentido López Guerra recordaba que, sin duda, la vigilancia, exposición y discusión en sede parlamentaria representa una relevante limitación a que se ve sometida la actividad gubernamental.⁸

Esa función de control en sentido amplio, –que no incluye la exigencia de responsabilidad o la participación de la mayoría como elementos necesarios–,⁹ se materializa de muy diversos modos: mediante un examen posterior por el Parlamento de las acciones del Gobierno y de los órganos a él subordinados, a través una actividad de inspección, mediante la solicitud al Gobierno para que dé cuenta de sus actos u oriente su actividad en un determinado sentido, mediante la retirada de confianza a su Presidente, etc.

Acogiéndonos, por lo tanto, a ese sentido amplio de control parlamentario incluiremos las facultades informativas, pues, como se ha señalado,¹⁰ aunque, en dichos casos lo que se requiere es información, se hace con carácter instrumental y la información está orientada a una finalidad de control en la que se confrontará la información obtenida con los parámetros establecidos para enjuiciar al gobierno. Al fin y a la postre, el sistema de control parlamentario descansa sobre la base de que el titular de la soberanía, el pueblo, esté verdaderamente informado, porque de otra forma su capacidad de decisión sería ficticia: la información constituye el núcleo del proceso de fiscalización y debate.¹¹

Sin embargo, dejaremos fuera de este estudio el análisis de las facultades de control de la actividad legislativa del Gobierno como son la convalidación de los Decretos legislativos y de los Decretos Leyes, fundamentalmente porque, por su capacidad numérica, los pequeños grupos minoritarios objeto de nuestro estudio no tienen más posibilidades de éxito que las derivadas de los votos con los que cuenta su grupo. Es

6 Sánchez Navarro, Ángel: «Control parlamentario y minorías», *Op. cit.*, p. 238.

7 Así, Aragón Reyes considera instrumento de control «toda actividad de crítica del Gobierno con publicidad que en la Cámara se realiza». Aragón Reyes, Manuel: «Sistemas parlamentarios, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado», en Francesc Pau i Vall (Coord.), *Parlamento y control del gobierno*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, El Cano-Aranzadi, 1998, p. 38.

8 López Guerra, Luis: «El titular del control parlamentario», *Op. cit.*, p. 159.

9 No existe un acuerdo en la doctrina sobre la igual o distinta naturaleza de los instrumentos ordinarios de control parlamentario y los instrumentos de control con exigencia de responsabilidad. Un acertado aná-

lisis de este debate se recoge en el trabajo de Pedro González-Trevijano: «De nuevo sobre el control parlamentario...», *Op. cit.*, pp. 345-370. En todo caso, cada vez está más generalizada la idea de control parlamentario como algo no identificable con responsabilidad. De hecho, la exigencia de esta responsabilidad al Gobierno es muy esporádica, mientras que el control parlamentario en sentido amplio es una práctica habitual en los parlamentos cuya inexistencia sería inconcebible en un sistema parlamentario democrático.

10 Entre otros, Elvira, Ascensión: «Instrumentos de control de las asambleas legislativas autonómicas», en Pablo Oñate (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 254.

11 Sánchez Navarro, Ángel: «Control parlamentario y minorías», *Op. cit.*, p. 230.

decir, bien pocas. Al igual que no abordaremos la posibilidad de que los grupos minoritarios puedan lograr el enjuiciamiento posterior por parte del Tribunal Constitucional de los citados Decretos o de una ley de iniciativa gubernamental apoyada por la mayoría parlamentaria, interponiendo un recurso de inconstitucionalidad.¹² Igualmente, excluimos la referencia al control del Gobierno a través de la exigencia de responsabilidad, –moción de censura y cuestión de confianza–, porque, además de concurrir las mismas razones que acabamos de esgrimir, son mecanismos que podría decirse que tienen una naturaleza en cierto modo diferente. Se trata de un control esporádico, que sólo realiza el Congreso de los Diputados, a través de unos procedimientos distintos y específicos y con una finalidad distinta al control ordinario, esto es, remover al Gobierno.¹³

II. Los pequeños grupos minoritarios de la oposición

1. Las pequeñas minorías políticas

Es inevitable tender a definir la minoría parlamentaria como contrapuesto a la mayoría parlamentaria. En este sentido, la minoría, como se ha señalado, es «aquello que no es» (Capo, 1994:94). Es decir, aquello que no es la mayoría, que sí ha venido a ser definido por la doctrina sobre la base de criterios como la composición de grupo, el número de los partidos que lo integran, o su fuerza parlamentaria, entre otros criterios.

En este sentido, hay una tendencia generalizada a identificar la minoría con la oposición, puesto que ésta está conformada por aquellos grupos que no han apoyado al Gobierno en su investidura y, por lo tanto, ejercen una actividad de control del Gobierno más intensa que los del grupo mayoritario. Las fuerzas que se sitúan fuera de la mayoría parlamentaria-gubernamental pueden dirigirse a la opinión pública adoptando diferentes estrategias para realizar una crítica del Gobierno (partido político, medios de comunicación, etc.), pero, sin duda, es en el seno de la asamblea donde los grupos de la oposición ejercen verdaderamente el control parlamentario del ejecutivo.

En todo caso, en este trabajo quisiéramos hacer una distinción dentro de esa oposición entre aquel(los) grupo(s) numéricamente superiores (realidad que, en los últimos años, ha venido a ser representada por el PP o el PSOE, dependiendo de quién esté

12 Un intenso estudio sobre este aspecto puede verse en el trabajo de José A. Montilla Martos: *Minoría política y...*, *Op. cit.* En él se analiza detenidamente cómo el recurso de inconstitucionalidad, tal y como ha sido configurado por el legislador y el propio Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, permite la protección de la minoría política u ocasional que no tiene capacidad política para evitar la aprobación de leyes contrarias a la Constitución, pero puede lograr su enjuiciamiento constitucional a través del ejercicio del derecho de impulso del recurso. En todo caso, recuerda que esa protección no alcanza a las pequeñas minorías parlamentarias o a los grupos sociales que componen las minorías tendencialmente permanentes. Éstas pueden acudir a la minoría política coyuntural

o al Defensor del Pueblo. En todo caso, la minoría no acudirá indiscriminadamente al Tribunal Constitucional, pues también la derrota en sede jurisdiccional provoca una pérdida de credibilidad de la minoría política ante la opinión pública, sobre todo cuando sus argumentos se consideran infundados o temerarios (Véanse especialmente pp. 106-123).

13 Mientras el control parlamentario realizado a través de preguntas, interpelaciones, mociones es el control ordinario y, como decíamos anteriormente, su inexistencia sería incompatible en un sistema parlamentario democrático, el control con exigencia de esta responsabilidad al Gobierno es muy esporádico y perfectamente puede no darse en una legislatura.

en el Gobierno o en la oposición) y el resto de la oposición, conformada por los grupos significativamente minoritarios.

Quisiéramos referirnos al término grupo minoritario en el sentido más estricto, es decir, refiriéndonos a las pequeñas minorías. En España la presencia de esos pequeños grupos minoritarios en el Congreso de los Diputados y en el Senado viene siendo una constante.¹⁴ Son minorías que, como recordaba Montilla Martos, se diferencian de una minoría política de carácter coyuntural (la que englobaría a aquellos grupos que coyunturalmente se encuentran en una posición de inferioridad numérica dentro de la Cámara). Ésas pequeñas minorías se asemejan más a lo que Friedrich o Pizzorusso denominaban «minoría social», minorías definidas por rasgos inmutables o dotados de cierta estabilidad como el idioma, la religión, un origen, la raza, etc., y con el suficiente respaldo electoral para estar presentes en el órgano parlamentario, pero que no pueden convertirse en mayoría por la propia estructura de la sociedad, del sistema electoral¹⁵ o bien de la limitación espacial de su ámbito de actuación.¹⁶

2. La función de control de las pequeñas minorías

2.1 El control fiscalización, control competitivo

Es cierto que al primer grupo de la oposición es a quien corresponde el *protagonismo* de la labor de control, pero la función de control es desempeñada igualmente por esas pequeñas minorías. Sin duda, esta función es la función más importante que desempeñan, pues la función legislativa sí acabará residenciándose en manos de la mayoría.

Mediante sus intervenciones, la minoría se encuentra capacitada para obligar al Gobierno a someterse a examen y evaluación. Intervenciones que pueden ser realizadas por los propios grupos minoritarios o por los diputados que los conforman individualmente. Bien es cierto que, como posteriormente veremos, la labor de control que pueden llevar a cabo los diputados individualmente considerados o las pequeñas minorías está más limitada. Incluso, en ocasiones, se queda en una mera labor de impulso del control al Gobierno frente a quién tiene el poder de tomar la decisión parlamentaria final de controlarle (la mayoría).¹⁷

Pero, en todo caso, las iniciativas individuales de determinados miembros del Parlamento, o de los Grupos en los que se integran –por pequeños que éstos sean– ponen en marcha el engranaje del control, y como recuerda López Guerra, sus iniciativas se

14 En nuestro país, la legislatura que comenzó en 1986, debido a la gran división entre los partidos de oposición y por la debilidad de la mayor parte de ellos, fue necesario establecer nuevas estructuras organizativas llamadas «agrupaciones parlamentarias» para que los pequeños grupos pudieran actuar dentro del Congreso de los Diputados, aunque con un poder limitado.

15 Sistema electoral que a determinadas pequeñas minorías favorecerá y a otras, más bien, lo contrario.

16 Así nos lo recuerda Jose Antonio Montilla Martos en *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002, p. 116.

17 De hecho, existe una tendencia en los parlamentos europeos continentales a una preponderancia del grupo parlamentario y del partido sobre el diputado individual. Así lo recordaban Pablo Oñate e Irene Delgado en «Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas», en Pablo Oñate (Coord.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 138.

convierten en actos parlamentarios.¹⁸ La iniciativa de un diputado puede desembocar en la adopción de una decisión o acto parlamentario, bien por la obviedad de la irregularidad gubernamental que se pretende controlar, bien por la fuerza persuasiva de sus argumentaciones.

En este sentido, este mismo autor se planteaba si el protagonismo de los mecanismos de control debe quedar en manos de los Grupos, y por ende de los partidos políticos, o si cabe en ellos un papel más destacado del parlamentario individual.¹⁹ A este respecto ha de señalarse que en nuestro ordenamiento parlamentario los diputados tienen plena autonomía para formular preguntas e interpelaciones sin necesidad de autorización, ni siquiera conocimiento de sus Grupos respectivos. Y también pueden recabar individualmente informes, datos o documentos de las administraciones públicas, si bien es necesario el «previo reconocimiento del respectivo Grupo parlamentario». Pero el resto de medidas de control que luego analizaremos siguen siendo preferentemente protagonizadas por los Grupos Parlamentarios y, en muchas ocasiones, se necesita la concurrencia de más de un grupo o el acuerdo de un número determinado de diputados de la Cámara.

El caso es que, sea de modo individual, sea como grupo, existen vías para ejercer esa labor de control de la actividad del Gobierno. Generalmente, el objetivo para dichos grupos pequeños será el poner de manifiesto los incumplimientos del programa electoral del gobierno o realizar una crítica de su actuación con el fin de debilitar la confianza de éste ante su propio electorado y erosionar su estabilidad, al tiempo que se defienden los intereses representados por esa pequeña minoría y consiguen arañar votos de dicho electorado.

2.2 El control-cooperación

Aunque lo habitual es que todos los grupos de la oposición lleven a cabo un control del Gobierno de carácter competitivo, los grupos minoritarios más pequeños han mantenido una actitud más cooperativa con el Gobierno o más competitiva (fiscalizadora), dependiendo de los acuerdos a los que haya llegado con éste a fin de garantizarle una mayoría necesaria dentro de la Cámara. Así, durante los Gobiernos minoritarios que se han vivido en nuestro país, éstos se han apoyado especialmente en determinadas pequeñas minorías, en muchas ocasiones en los grupos denominados nacionalistas o territoriales.²⁰ De hecho, esta alternativa de cooperación con el Gobierno es la principal baza de estos grupos pequeños, pues es la única vía de convertirse en influyentes, de asegu-

18 En este sentido señalaba López Guerra que podría decirse que corresponde a las Cortes la titularidad formal del control, y a los miembros de las Cortes (y singularmente a la minoría), la titularidad material. López Guerra, Luis: «El titular del control parlamentario», en AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 163.

19 *Ibidem*, p. 174.

20 El Grupo catalán, minoría catalana, por ejemplo, en 1993 y en 1996 se convirtió en un grupo de apoyo en el Parlamento de los gobiernos minoritarios socialista y popular.

rarse que parte importante de los intereses que defienden saldrán respaldados en la Cámara por el grupo mayoritario-gubernamental. No obstante, su actividad de control crítica no desaparece. Siguen ejerciéndola y la desarrollan de diferente manera dependiendo de su estrategia política.²¹

2.3 El obstruccionismo de minorías

Por otro lado, no cabe olvidar el riesgo del abuso de los instrumentos de control parlamentario, –lo que se denomina obstruccionismo parlamentario–. La manifestación más común, aunque no la única, del fenómeno obstruccionista es el denominado «obstruccionismo de minorías».²² Es aquella forma especial y excepcional de oposición que una minoría parlamentaria, dentro de los límites reglamentarios, ejercita contra el Gobierno y la mayoría parlamentaria, normalmente con el objetivo de dilatar la adopción de un determinado acuerdo. Pero dicho obstruccionismo puede producirse igualmente en el ámbito del control político sobre el Gobierno y la Administración. La actitud obstruccionista esconde tras de sí una voluntad de crítica, fiscalización o *indirizzo* del ejecutivo.

Los actores del obstruccionismo pueden ser tanto los grupos minoritarios (como también se ha hablado de un obstruccionismo de la mayoría), como los parlamentarios individualmente considerados. Si bien es cierto, éstos últimos tienen menos posibilidades de éxito porque los medios de control que pueden utilizar son más reducidos y, en todo caso, el Presidente de la Cámara tiene –en el ejercicio de sus facultades de dirección del debate– amplias capacidades para limitar tales actitudes.

Pensemos en la posibilidad de que los diputados de una pequeña minoría decidieran hacer un uso reiterado del derecho a formular preguntas o interpelaciones con respuesta oral en el Pleno con la intención de desmarcarse claramente de una política del gobierno. Difícilmente ello podría convertirse en una práctica obstruccionista eficaz, pues las limitaciones de cupos y tiempos reglamentariamente establecidos entorpecerían la intención originaria.

Otro mecanismo de obstruccionismo a emplear por las pequeñas minorías podría ser el uso desmesurado del derecho de intervención oral en un debate (filibusterismo). Aunque, también resulta difícil a día de hoy, por la misma razón esgrimida arriba, el éxito de tal actitud.²³

21 Así, por ejemplo, en las legislaturas de 1982 a 1996 IU empleó todo tipo de procedimientos de control, desenvolviendo una actitud competitiva hacia el partido socialista, siendo crítico y dialéctico en los debates. Comportamiento que estaba vinculado al hecho de que el grupo intentaba movilizar el mismo electorado que los socialistas, que estaba disgustado con determinada política gubernamental. Pero de 1996 a 2000, debido a un cambio de liderazgo de IU y al hecho de que había un gobierno de centro-derecha minoritario, su comportamiento no fue tan competitivo como

antes, incrementándose su actividad de *indirizzo*. En este sentido Sánchez de Dios: «La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del gobierno de partido», *Política y Sociedad*, n.º 1, 2005, pp. 245-246.

22 Ridaura Martínez, Josefa: «El obstruccionismo parlamentario en las Cortes Generales», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió*, n.º 9-10, 1995, p. 247.

23 Entre otras vías, la denominada técnica de la *guillotina* es una técnica que limita rigurosamente la duración de los debates con el objeto de

Igualmente, entre otras vías, cabría recurrir a la presentación de proposiciones no de ley o mociones con el ánimo de dilatar la adopción de un acuerdo que no se comparte. Se puede citar como ejemplo de actitud obstruccionista a la autorización solicitada por el Gobierno para la adhesión de España a la OTAN, la presentación de una proposición no de ley por parte de los grupos socialista y comunista mediante la cual solicitaban que la Cámara requiriera al Tribunal Constitucional para que se pronunciara acerca de la adecuación o no del Tratado a la Constitución.

Por lo tanto, si, tal como ha señalado la doctrina,²⁴ ya de por sí el obstruccionismo no es un hecho inquietante sino más bien esporádico y sin gran relevancia, el uso de tales técnicas por parte de las pequeñas minorías todavía lo puede ser menos.

III. Las pequeñas minorías y los instrumentos de control parlamentario

1. Algunas cuestiones generales sobre la participación de las minorías en la función de control. Su eficacia.

Como se ha señalado, mientras el instituto de la oposición se vincula a la definición de la forma de gobierno, la expresión minoría política o parlamentaria lo hace a las garantías de participación de los grupos minoritarios previstas en el ordenamiento.²⁵ En los distintos ordenamientos se recogen, de forma más o menos institucionalizada, derechos de las minorías, concretados en medios que permiten la incorporación de la voluntad de la minoría en el proceso político mediante su intervención directa o su capacidad de control. En la mayor parte de las ocasiones, la intervención de la minoría en el proceso de producción normativa resta muy limitada, mientras que sus facultades opositoras (de forma pasiva o activa) y su capacidad de crítica o de disidencia son mucho más amplias, al margen de la eficacia que puedan tener. De hecho, la propia implementación de algunas vías de control requiere el acuerdo de una determinada mayoría.

Cuando se hablaba en el pasado de la eficacia de las medidas de control, se hacía referencia a la imposibilidad de que la minoría parlamentaria pudiera obtener de la utilización de los medios de control la imposición de una sanción al gobierno por parte del Parlamento. Sin embargo, y como ya apuntara en su momento García Morillo, la eficacia del control ejercido por la minoría descansa hoy sobre su independencia con

asegurar que prevalezca la opinión de la mayoría. A este respecto puede verse el trabajo de Josefa Ridaura Martínez: «El control del obstruccionismo parlamentario: los orígenes históricos de la guillotina parlamentaria y su establecimiento en España», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 30-31, 2000, pp. 169.190.

24 Ridaura Martínez, Josefa: «El obstruccionismo parlamentario...», *Op. cit.*, p. 263.

25 En este sentido Montilla Martos: *Minoría política y política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002, p. 18.

respecto del Gobierno y sobre la repercusión pública que el control puede alcanzar gracias a los medios de comunicación.²⁶

Las pequeñas minorías tienen la posibilidad de intervenir críticamente en el debate parlamentario, utilizar cauces de información y control como las preguntas o las interpelaciones, solicitar comparencias de miembros del Gobierno, tienen la capacidad de obstrucción respecto a algunas decisiones que precisen mayorías cualificadas, etc. A ellas nos referiremos posteriormente de modo singularizado, pero podemos decir que su eficacia dependerá de la capacidad de producir otros efectos distintos a la imposición de una sanción parlamentaria, unos efectos que implicarán un cambio en la opinión del electorado respecto de la dirección de la política gubernamental. Porque, como indica Aragón Reyes, «la eficacia del control parlamentario no descansa sólo en la sanción directa, sino también en la sanción indirecta; no sólo en la obstaculización inmediata, sino también en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, no sólo, pues, en derrocar al Gobierno o, sin llegar a ello, en corregir sus propuestas, sino también en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral» (Aragón Reyes: 2008: 146).

Para todo ello, es necesario que se garanticen unos mínimos de participación «eficaz» (en el sentido que hemos señalado) de esa minoría en la función de control del Gobierno. La mayoría tienen el derecho a decidir, pero las minorías han de tener el derecho a conocer y a discutir.

En este sentido y muy escuetamente, quisiéramos apuntar algunos elementos que colaboran en el principio del respeto a las minorías en el ejercicio de las funciones parlamentarias en general, y de las funciones de control en particular. Así, por ejemplo, la subvención a los Grupos parlamentarios constituye un instrumento para facilitar la participación de los diputados en la Cámara, –más allá de los derechos económicos y de otra naturaleza que individualmente corresponde a cada diputado también encaminadas a «permitir cumplir eficaz y dignamente su función» (art. 8.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en adelante, RC)–. Tal como reza el art. 28 RC, «El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos.» Sin duda alguna, estamos de hablando de un derecho de carácter instrumental, pero de indiscutible necesidad para todos los grupos parlamentarios, en particular para los grupos pequeños, que les permite asegurar unos mínimos materiales para el ejercicio de su función parlamentaria. Como ha señalado el TC, «resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario han de integrarse,

²⁶ García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario*, *Op. cit.*, pp. 54-61.

de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños» (STC 214/1990).

Otro elemento que también tiene mucha importancia es la composición de determinados órganos del Congreso de los Diputados: la Mesa, la Junta de Portavoces²⁷ o incluso las mismas Comisiones.²⁸ La configuración de la primera es fundamental porque, como recuerda Embid Irujo,²⁹ la calificación de los asuntos por la Mesa es una de las verdaderas claves del funcionamiento de control parlamentario. La admisibilidad o rechazo de un escrito de interpelación, la recalificación de una interpelación como pregunta, la inclusión o no de una pregunta en el orden del día³⁰ o la admisión de cualquier otro tipo de medida es la puerta al ejercicio del control del Gobierno.³¹ Como recordaba García Roca, es preciso que algunos mecanismos de control parlamentarios se apliquen por los órganos de dirección de las Cámaras de manera favorable a su ejercicio individual (y también colectivo), pero, a la vez, determinadas prácticas parlamentarias obstruccionistas hacen pensar en las facultades de calificación y de admisión de escritos y documentos de tales órganos de dirección vengán reforzados.³²

Ésta, entre otras razones, justifica la necesaria presencia en la Mesa del Congreso (al igual que en la del Senado) no sólo de la mayoría sino también de las minorías. Para garantizarlo se vota conjuntamente las Vicepresidencias y las Secretarías.³³

2. La función de control ¿una cuestión cuantitativa?

La función de control parlamentario no es una cuestión meramente cuantitativa, es decir, de desarrollo y ejecución de un listado de instrumentos de control, sino, por encima de todo, es una materialización de la capacidad de verificación y control que los miembros del Parlamento ejercen en nombre de los ciudadanos a quienes representan. Y, en este sentido, en todas y cada una de las medidas de control, individualmente considera-

27 Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptan siempre en función del criterio de voto ponderado (art. 39 RC).

28 La presencia en la diferentes Comisiones también viene marcada en proporción a la importancia numérica de los Grupos en la Cámara, de ahí que la presencia de los grupos pequeños no quede siempre asegurada. De especial importancia resulta, por el tema que estamos abordando, las Comisiones de investigación, a las que nos referiremos más abajo.

29 Embid Irujo, José Antonio: «El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», en *Derecho Constitucional II*, Universitat Oberta de Catalunya <<http://cv.uoc.edu/~cv031-73-011-01-wo1/orf2.htm>>, p. 6.

30 El Reglamento concede un amplio margen de decisión al Presidente y a la Junta de Portavoces (reflejo de la composición de la Cámara y de la relación entre mayoría y minoría) en cuanto al número de preguntas a incluir y el criterio de distribución de las mismas.

31 En el mismo sentido, López Guerra recordaba que no son inusuales, en efecto, los supuestos en que la Mesa de una Asamblea elude la admisión y tramitación de las propuestas formuladas por la minoría relativas al control del Gobierno. López Guerra, Luis: «El titular del control...», *Op. cit.*, p. 177.

32 García Roca, Javier: «El control del gobierno desde la perspectiva individual...», *Op. cit.*, p. 246.

33 Véase STC 141/1990, sobre composición de la Mesa.

das, se está enjuiciando el buen o mal uso de la confianza depositada en la gestión de los asuntos públicos, se está «haciendo» control parlamentario.

Pero, cierto es que, a mayor número de instrumentos de control utilizados –a mayor uso de las vías de control– existen mayores posibilidades de fiscalización de la actividad del Gobierno. En este sentido, al hablar de la actividad de control de los grupos parlamentarios, y fundamentalmente al determinar su intensidad, hemos de tener en consideración el porcentaje de diputados que tiene un grupo en relación a la Cámara. Pues, lógicamente, a mayor número de diputados, mayores facilidades para ejercer tal función. Y al contrario, cuando nos encontramos con un grupo pequeño (pequeñas minorías políticas) sus facilidades para ejercer la labor de control del Gobierno disminuirán.

En conjunto, la actividad parlamentaria de un grupo vendrá marcada por el porcentaje de procedimientos planteados en relación a la totalidad de éstos presentados en la Cámara. De ahí que, a mayor número de diputados, el ranking de actividad parlamentaria del grupo aumente. En todo caso, en esto no se sigue una regla absolutamente proporcional, existiendo grupos que, pese a su relativamente pequeño número de miembros, mantienen una actividad parlamentaria muy notable.

Un buen indicador de la actividad de control realizada por un grupo es el determinado por el porcentaje de procedimientos de esta naturaleza sobre el total de procedimientos presentados (legislativos, de control y otros), que habitualmente ha sido superior al 80%. Porcentaje que aumenta durante los gobiernos minoritarios.³⁴

3. Los instrumentos de control y las pequeñas minorías

3.1 Las preguntas

Las preguntas constituyen un medio tradicional de ejercicio del control parlamentario especialmente dirigido a obtener información del ejecutivo siempre con el objetivo de poner de relieve situaciones que se consideran merecedoras de la atención del gobierno y de la opinión pública, usar dicha información para criticar su actuación ante el electorado, elaborar su política de oposición o solicitar un cambio de actitud por parte de aquél. Representan, probablemente, uno de los mejores ejemplos de actividad de control en estado puro, que quedan excluidas de la posibilidad de bloqueo de la mayoría, que no podrá impedir esa forma de control.

Como es sabido, la contestación a dichas preguntas puede darse oralmente o por escrito, en el Pleno o en Comisión.

Las preguntas con respuesta escrita son el procedimiento de control más importante en número. Más de la mitad del total de la actividad del Congreso son preguntas escritas. Su elevada cantidad se debe al hecho de que no hay ningún tipo de límite ni control por los grupos parlamentarios sobre el número de preguntas de esta modalidad que los diputados pueden presentar.

³⁴ Sánchez de Dios, Manuel: «La actividad de las Cortes Generales...», *Op. cit.*, p. 240.

Las preguntas escritas permiten a los diputados desarrollar una actividad individualizada, representando los intereses locales o de los grupos de interés. Además, siempre son tramitadas y su respuesta es muy precisa.³⁵ De ahí que constituyan un sistema de control útil en general para cualquier diputado o grupo, pero especialmente provechoso para los diputados de las pequeñas minorías parlamentarias.

Particular importancia tienen las preguntas de respuesta oral, pues permiten generar un debate entre el parlamentario perteneciente a dicho grupo minoritario y el miembro del Gobierno que contesta. Aunque el tiempo disponible para ello es muy breve, pues cada diputado que pregunta sólo puede intervenir durante un máximo de dos minutos y medio (art. 188.3 RC).³⁶ Precisamente una de las ventajas de las preguntas con respuesta oral, que resulta especialmente interesante para los grupos minoritarios, se encuentra en que es una medida de control del Gobierno de repercusión pública. El breve debate oral que genera permite a los grupos pequeños intervenir con absoluto protagonismo, insistiendo en la solicitud de información (vigilancia, crítica...) al Gobierno sobre concretos aspectos o materias que interesan a dicha pequeña minoría.³⁷ Además, exigen muy poco trabajo de preparación. Basta con redactar la pregunta y presentarla, con carácter ordinario, al Pleno correspondiente con la anterioridad reglamentariamente establecida.³⁸

En todo caso, existe un sistema reglado de inclusión de preguntas con respuesta oral en el orden del día. Ello depende del Presidente del Congreso, –el acuerdo de la Junta de Portavoces–, que tendrá en consideración los criterios que a este respecto se hayan adoptado y a los diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo período de sesiones (art. 188.2 RC).³⁹ Hasta no hace mucho, el criterio de distribución de preguntas era análogo al previsto en el Reglamento para la inclusión en el orden del día de las interpelaciones, conforme al cual una vez incluida una pregunta de cada Grupo parlamentario el resto se asignaban en virtud de la aplica-

35 Como es sabido, lo que caracteriza a las preguntas es el tener un objeto concreto y determinado: un hecho, una situación o una información (art. 188.1 RC)

36 Los cinco minutos de duración máxima de la pregunta oral en pleno se distribuyen entre el que pregunta y la respuesta del Gobierno.

37 Ha de recordarse que el art. 188 RC señala que «cuando se pretenda la respuesta oral ante el Pleno, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación a un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo.»

38 La hasta hace poco vigente Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de junio de 1996, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, sustituyó la entonces vigente Resolución de 12 de enero de 1983, a fin de perfeccionar la regulación de esta materia a la vista de la práctica generada durante dicho periodo. Dicha Resolución aseguró que los

Diputados de todos los grupos parlamentarios puedan incluir al menos una pregunta en cada sesión plenaria, con independencia del uso del cupo realizado por cada grupo. Asimismo, la Resolución hizo factible la posibilidad de incrementar la inmediatez de las cuestiones planteadas en las preguntas, de forma que las iniciativas políticas del Gobierno, plasmadas en el Consejo de Ministros de los viernes, puedan ser inmediatamente examinadas por la Cámara, en su primera sesión plenaria posterior. Al mismo tiempo se establecía un procedimiento excepcional para permitir a los grupos parlamentarios la sustitución de las preguntas incluidas el jueves en el orden del día, por otras de especial actualidad.

39 El número máximo de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria en la que se sustancian preguntas, será de veinticuatro, salvo para aquellas sesiones en las que, por su especial contenido o duración, la Presidencia, de acuerdo con la Junta de Portavoces, establezca un número diferente. (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 10 de junio de 2008).

ción de un sistema de cupos, resultante de asignar una pregunta por cada diez Diputados o fracción pertenecientes a cada Grupo parlamentario. Ello implicaba que el número de preguntas formuladas por Diputados de cada uno de los Grupos parlamentarios incluidas en cada sesión plenaria variaba en función de las que presentaban los de los restantes Grupos parlamentarios, así como de las presentadas por Diputados del mismo Grupo parlamentario en las sesiones anteriores del mismo período de sesiones.

Por Resolución de la Presidencia de 10 de junio de 2008 el nuevo criterio que se implanta pretende garantizar la estabilidad del número de preguntas que los Diputados de cada Grupo parlamentario pueden incluir en cada sesión plenaria, sin hacer depender ya este número del que resulte del empleo del cupo correspondiente a dicho Grupo parlamentario a lo largo de un mismo periodo de sesiones.

La distribución de las preguntas incluidas en el orden del día de cada sesión plenaria en que se sustancie su debate, atendiendo a la actual composición de los Grupos Parlamentarios, se ajustará al siguiente criterio: diez formuladas por Diputados del Grupo Socialista, 10 formuladas por Diputados del Grupo Popular en el Congreso, una formulada por un Diputado del Grupo Catalán (ciV), una formulada por un Diputado del Grupo Vasco (EAJ-PNV), una formulada por un Diputado del Grupo de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, una formulada por un Diputado del Grupo Mixto.

Es decir, el grupo mayoritario del Congreso y el mayoritario de la oposición tienen la posibilidad de dirigir un número notablemente superior de preguntas al ejecutivo que un grupo de las pequeñas minorías. Lo cual les deja en una situación de clara desventaja.

En todo caso, las preguntas orales en el pleno, aun siendo un instrumento cuya importancia ya fue señalada por el constituyente,⁴⁰ han ido adquiriendo mayor relevancia con el tiempo. El grupo minoritario catalán, a través de las preguntas orales en Pleno, desarrolló desde 1982 una política de provocar debates públicos con el objetivo de ser influyente, y fue muy eficiente en ello. Luego, cuando este grupo se convirtió en soporte de gobiernos minoritarios, sus procedimientos de control de este tipo disminuyeron, centrándose más en los de vigilancia de implementación de políticas.⁴¹

Las preguntas orales en Comisión (art. 189 RC) han sido también un buen instrumento para llevar a cabo un control especializado y preciso, y han sido usadas principalmente por los grupos de oposición fuertes para hacer un seguimiento de las políticas del Gobierno,⁴² y por lo tanto, menos por los grupos más minoritarios. El debate tiene una duración un tanto mayor, –de diez minutos para el que pregunta y de cinco minutos de réplica–. Pero, también es cierto que gran número de ellas no son respondidas o se convierten en preguntas escritas, lo cual limita su eficacia. Pues, no ha de olvidarse la posibilidad de que el ejecutivo no responda a las preguntas, cuestión no resuelta por la normativa todo lo satisfactoriamente que se desearía.⁴³

40 El art. 111.1 CE establece que para esta clase de debates los Reglamentos parlamentarios establecerán un mínimo semanal, que ha quedado fijado en el RC en dos horas para la evacuación de preguntas e interpelaciones (art. 191 RC), aunque la práctica es más generosa y se dedica una tarde a la evacuación de aquéllas.

41 Sánchez de Dios, Manuel: «La actividad de las Cortes...», *Op. cit.*, p. 246.

42 *Ibidem*, p. 241.

43 En el Congreso se prevé el aplazamiento para la respuesta en el Pleno 8 art. 188.4 RC, la conversión en escritas de las respuestas en Comisión al acabar el periodo de sesiones (art. 189.3 RC) y la conversión en oral de las escritas no respondidas (art. 190.2 RC).

3.2 *Las interpelaciones*

Las interpelaciones son un instrumento de control individual, también con un espíritu crítico de las políticas del ejecutivo, pues no sólo se dirigen a comprobar un hecho, sino a contrastar la actitud del Gobierno o de un solo ministro respecto de él. Su eficacia, desde el punto de vista de la función de control, es mayor que la de las preguntas y han sido muy eficientes cuando la oposición ha sido fuerte.

Su previsión la encontramos en el art. 111.1 CE y, a diferencia de las preguntas, versan sobre los motivos o propósitos de una acción del ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno en su conjunto, o de algún departamento ministerial (art. 181 RC). En consonancia, el tiempo disponible para su discusión es mayor y generan un debate, pues grupos parlamentarios distintos del interpelante pueden fijar posiciones.

Las interpelaciones pueden ser presentadas por los Diputados o por los Grupos parlamentarios, pero su admisión depende, entre otras cosas, de no haber agotado el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez diputados, o fracción pertenecientes al mismo, por cada periodo de sesiones. De ahí que las posibilidades de los grupos minoritarios pequeños se reduzcan notablemente.⁴⁴

Por último hay que recordar que, como prevé el art. 111.2 CE, las interpelaciones pueden terminar en una moción en la que la Cámara manifieste su posición.⁴⁵

3.3 *Mociones y proposiciones no de ley*

Mociones y proposiciones no de ley permiten la crítica y reorientación de la acción de gobierno. Sirven para provocar un debate sobre aspectos más o menos concretos, en ocasiones, para orientar la acción de la mayoría, y conducen a la adopción de un acuerdo o pronunciamiento de la Cámara al respecto. Sus efectos, por lo tanto, son de carácter político.

La moción permite evaluar al Gobierno en relación a una actividad o política concreta y el «examen» sobre ésta se produce tras un debate y votación.⁴⁶ Quien interviene es el representante del Grupo parlamentario.

Las proposiciones no de ley (denominadas también resoluciones o acuerdos de la Cámara) están reservadas a los grupos, que son los únicos que pueden presentarlas, pudiendo debatirse en Pleno o en Comisiones. Constituyen igualmente un instru-

44 Cabe también la presentación de interpelaciones con carácter urgente, cuya admisión y tramitación está regulada por la Resolución de la Presidencia de 6 de septiembre de 1983.

45 Las interpelaciones pueden ser elevada a mociones cuando el grupo parlamentario interpelante quiere abrir un debate sobre la cuestión a la que se refiere la interpelación que desemboque en una votación. Todo ello

con la intención de denotar cual es el sentir de la Cámara sobre dicha cuestión.

46 La moción, una vez admitida por la Mesa, se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de la misma. El debate y votación se realiza de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley.

mento importante de control, siendo su tramitación igual a la de las mociones.⁴⁷ La proposiciones no de ley han sido de las actividades de control más usadas por el Grupo vasco.⁴⁸

En todo caso, insistimos en que, aunque ambas generan un debate en el que intervienen todos los grupos parlamentarios, –donde pueden cobrar protagonismo las pequeñas minorías–, su adopción requiere de una votación final donde se necesitará el acuerdo de la mayoría de la Cámara.

3.4 Las Comisiones de investigación

Las Comisiones de investigación a las que hace referencia el art. 76.1 CE se han convertido en un instrumento de control especializado fundamentalmente dirigido a la actividad de vigilancia del Gobierno y de búsqueda de información.

Pese a la eficacia de las mismas,⁴⁹ la desventaja para los grupos minoritarios estriba en las dificultades para ser creadas, lo que resalta el carácter extraordinario de éstas. Para que se constituya una Comisión de investigación en el Congreso de los Diputados deben concurrir una propuesta del Gobierno, o de la Mesa de la Cámara, o de dos grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados y la posterior aprobación de tal propuesta por el Pleno de la Cámara (art. 52.1 RC).⁵⁰ Ésta decisión corresponde al Pleno por mayoría, de suerte que es ésta, en definitiva, la que determina la creación o no de tal Comisión. Como recordaba García Morillo,⁵¹ en otros países (República Federal de Alemania)⁵² se considera que no tienen mucho sentido que sea la mayoría la que decida la constitución de una Comisión que, en definitiva, va a investigar a la Administración apoyada por esa misma mayoría, por lo que basta el acuerdo de la minoría, y en concreto de una cuarta parte de los Diputados, para que formen Comisiones de investigación. De hecho, habitualmente en nuestro país su creación es rechazada.

Su uso ha sido, como la naturaleza de la figura, «extraordinario», en el sentido de escaso, –quizás un tanto mayor durante los gobiernos minoritarios–. Así, por ejemplo, durante la II Legislatura se crearon tres Comisiones de investigación, durante la III Legislatura tan sólo una, dos en la IV Legislatura, tres en la V Legislatura, etc.⁵³

47 Art. 195 RC: «La proposición no de Ley será objeto de debate en el que podrá intervenir, tras el Grupo parlamentario autor de aquélla, un representante de cada uno de los Grupos parlamentarios que hubieren presentado enmiendas y, a continuación, de aquellos que no lo hubieran hecho. Una vez concluidas estas intervenciones, la proposición, con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquélla, será sometida a votación.»

48 Sánchez de Dios, Manuel: «La actividad de las Cortes Generales...», *Op. cit.*, p. 246.

49 Pese a que las conclusiones de las Comisiones de investigación no tienen más efectos que los de carácter político, es notable su eficacia como herramienta de control del Gobierno. Lo más característico de las Comisiones de Investigación es que pueden requerir que comparezca ante ellas cualquier ciudadano, cargo público o funcionario, siendo obligatorio hacerlo e incurriendo en delito de desobediencia grave el que no lo hiciera.

50 Con lo cual, como bien sintetizaba Rosario García Mahamut, nues-

tro ordenamiento ha optado por configurar las Comisiones de Investigación como instrumentos extraordinarios de inspección, cuya puesta en marcha exige, en primer lugar, que una minoría reforzada solicite su creación y, en segundo lugar, que una mayoría simple acuerde la creación, en *Las comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional español*, McGraw Hill, Madrid, 1996, p. 164.

51 García Morillo, Joaquín y López Guerra, Luis: «El control parlamentario del Gobierno», en Luis López Guerra, Eduardo Espín, Pablo Pérez Tremps y otros, *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 125-142.

52 De este modo, la creación de una Comisión de investigación en Alemania (o en Portugal) determina una igualdad de oportunidad y favorece la identificación funcional de la tutela y la garantía de la igualdad política.

53 García Mahamut, Rosario: *Las comisiones parlamentarias de Investigación...*, *Op. cit.*, pp. 169 y ss.

3.5 *Las comparecencias*

Los miembros del Gobierno podrán comparecer ante el Pleno o una Comisión para informar sobre un asunto determinado. Las solicitudes de comparecencia, que han ido creciendo con el tiempo, están principalmente orientadas a hacer un seguimiento de las políticas gubernamentales. Las mismas permiten a los diferentes grupos parlamentarios fijar posiciones respecto de una determinada cuestión, formular preguntas o realizar observaciones a los miembros del ejecutivo.

No cabe duda de que estas comparecencias –que fuerzan al Gobierno a informar y a enfrentarse con un debate parlamentario en que su acción se ve analizada y criticada– representan uno de los medios más efectivos de control, en cuanto fuente de conocimiento, análisis y evaluación de la acción gubernamental. El problema es que, desde el punto de vista de las pequeñas minorías parlamentarias, su uso resulta muy difícil, pudiendo quedarse, en muchas ocasiones, en una mera voluntad de controlar.

La iniciativa para solicitud de la comparecencia de un miembro del Gobierno en el Pleno⁵⁴ corresponde a dos Grupos parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos (art. 203 RC). De ahí que un grupo parlamentario pequeño no tenga posibilidades de solicitarla a no ser que confluya con la voluntad de otro grupo parlamentario (pequeño o mayor, ya no importa). Posteriormente, la comparecencia en el Pleno habrá de ser acordada por el propio Gobierno o por la Mesa de la Cámara y la Junta de portavoces.

3.6 *La participación en el examen y debate de comunicaciones, programas, planes del Gobierno y otros*

En términos generales, la labor de control de los programas, planes, comunicaciones, actividades, políticas y demás del Gobierno se realiza también durante el desarrollo de los diferentes debates que pueden generarse en la Cámara.

Con carácter general puede decirse que la intervención en esos debates, –dirigidos por el Presidente de la Cámara–,⁵⁵ se desarrolla de acuerdo con los márgenes que fija el Reglamento, correspondiendo un tiempo determinado a cada grupo parlamentario.

Así, los arts. 196 y 197 RC recogen las normas de desarrollo de los debates sobre comunicaciones, programas, planes o informes que el Gobierno remita al Pleno para su debate. En ellos se establece un plazo máximo de intervención a cada Grupo que oscila entre 10 ó 15 minutos, según los casos, asignado a cada uno de los Grupos parlamentarios.

La única singularidad reglamentaria en cuanto a la participación en los debates de los grupos parlamentarios menores la encontramos respecto al Grupo mixto. Su intervención podrá tener lugar a través de un solo diputado del mismo y por idéntico tiempo que los demás grupos parlamentarios, cuando así lo hayan acordado sus miembros, o podrán hacerlo dos o tres de sus diputados con un tiempo de intervención menor.⁵⁶

54 Las comparecencias en Comisiones se realizan a petición del miembro del Gobierno o de la Comisión correspondiente.

55 Véase art. 73 RC.

56 Art. 75.2 RC: «De no existir tal acuerdo, ningún Diputado del Grupo Parlamentario Mixto podrá intervenir en el turno de Grupo Parlamentario por más de la tercera parte del tiempo establecido para cada Grupo Parlamentario y sin que puedan intervenir más de tres Diputados. En lugar de la tercera parte, el tiempo será de la mitad, y en lugar de tres Diputados serán dos, cuando el tiempo resultante de la división por tres no fuera igual o superior a cinco minutos.»

3.7 Otras vías de control

Desde el momento en que arriba se ha afirmado que la eficacia del control parlamentario no descansa sólo en la sanción directa, sino también en la sanción indirecta, esto es en la capacidad de erosionar cara al futuro la imagen del Gobierno, podemos decir que existen otras formas de ejercer dicha función de control. Así entendido, el control parlamentario ni siquiera se circunscribiría a los instrumentos que acabamos de enumerar, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñen las Cámaras. En este sentido, Aragón Reyes señalaba que «no sólo, pues, en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (crítica al proyecto presentado, defensa de enmiendas, etc.), en los actos de aprobación o autorización, de nombramiento o elección de personas y, en general, en la total actividad parlamentaria. En todos esos casos hay (o debe haber) debate y, en consecuencia, en todos hay (o puede haber) control parlamentario» (Aragón Reyes, 2008: 147).

También en este ámbito las pequeñas minorías tienen su oportunidad de realizar tal labor de control a través de sus intervenciones en el debate, la emisión de sus votos o cualquier otro modo de expresar su crítica al Gobierno.

IV. A modo de conclusión: el ejercicio del control parlamentario por las pequeñas minorías con la finalidad de influir en la opinión pública

Aunque jurídicamente todos los grupos parlamentario, y en determinados casos todos los diputados, tienen facultades de control sobre el ejecutivo, éste es ejercido por la oposición. La disciplina rígida⁵⁷ con la que actúan los grupos parlamentarios hace que el control al Gobierno se realice casi exclusivamente por la oposición, pues el partido que apoya al Gobierno emite claras consignas a los diputados de dicha mayoría para que mantengan una actitud de colaboración con éste.⁵⁸ Como es sabido, desde el partido político se predeterminan las votaciones y las intervenciones de los grupos y de los parlamentarios en la gran mayoría de las ocasiones. Tenemos unos partidos excesivamente burocratizados, que dejan muy escasa libertad de actuación a sus miembros. Tanto es así que se ha dicho que hoy, en realidad, el Parlamento es el comité legislativo del Gobierno.⁵⁹

57 Un valioso estudio sobre la democracia interna de los partidos políticos puede verse en el trabajo de Fernando Flores Giménez: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.

58 Pablo Oñate e Irene Delgado ponían de manifiesto la poca autonomía e iniciativa de la que gozan los diputados al margen de la dirección de su grupo parlamentario y de su partido. Y ello como consecuencia de la combinación de un sistema electoral con candidaturas de listas completas cerradas

y bloqueadas, y un sistema de partidos constituidos por formaciones estructuradas y fuertes. Ello condiciona la reelección del diputado a la voluntad de la dirección del correspondiente partido, lo que produce un elevado poder de dirección sobre él. En «Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas», *Op. cit.*, p. 156.

59 En este sentido lo recordaba Manuel Aragón Reyes en «Democracia y Parlamento», *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, p. 137.

De hecho, si limitamos el control parlamentario a aquellas actividades de control con capacidad decisoria o revocatoria, sin duda, esa tarea de control es de la mayoría, pero si nos referimos a esa función de control que consiste en un escrutinio de la acción del Gobierno para hacerlo desmerecer ante la opinión pública, entonces ésta función es desempeñada por la oposición, y dentro de ella las pequeñas minorías tienen su propio espacio.

Los grupos minoritarios pequeños se encuentran, de entrada, en una posición de debilidad numérica dentro de la Cámara. Lo que materialmente les impide, en ocasiones, utilizar determinados medios de control parlamentario. O les permite hacer menor uso de éstos, –entre otras cosas, por una cuestión simple de carga de trabajo–. O bien, la interposición de una medida de control por su parte se convierte en prácticamente infructuosa.

Cierto es que no se trata de una cuestión puramente de capacidad numérica, de posibilidad de utilizar más o menos recursos para controlar al Gobierno. Que existan más mecanismos de control no significa siempre que haya más fiscalización. Pero una mayor potencialidad en el uso de los medios de control-crítica acaba otorgando una mejor capacidad para erosionar la imagen del Gobierno ante la opinión pública. Se trata de una actividad de desgaste, control que acaba siendo verificado sólo en las encuestas de opinión y, en su caso, en los siguientes comicios. Y ahí es donde la actividad de control tiende a orientarse, hacia la opinión pública. Se ha convertido así en una de las dimensiones más importantes del control parlamentario.

El control realizado por los grupos más minoritarios no va dirigido, desde luego, a convertirse en una alternativa al Gobierno, como mucho a obtener mayor representación en las próximas elecciones. Su objetivo es, precisa y fundamentalmente, influir en la opinión pública en general, y en los votantes en particular, pues éstos son los únicos capaces de alterar la relación de fuerzas, que es, en definitiva, el objetivo de la minoría y el fin último del control que lleva a cabo.

Tal vez, de las herramientas más fuertes de que logran disponer las pequeñas minorías son aquellas que ayudan a poner de manifiesto las actuaciones del Gobierno que pueden ser valoradas negativamente por el pueblo, o, al menos, por una fracción importante del electorado. De igual modo que a la mayoría le conviene mostrar los aciertos del gobierno y ocultar sus errores, a la oposición le interesa justo lo contrario. Como señalaban Montero y García Morillo, «la publicidad del control de la minoría tiende a infinito, la publicidad del control de la mayoría tiende a cero».⁶⁰

Lógicamente, el uso de los mecanismo de control orientados a la opinión pública y a generar un desgaste del Gobierno disminuyen en aquellos casos en los que dichas pequeñas minorías adquieren una posición privilegiada, al encontrarse el Gobierno en posición minoritaria en la Cámara y necesitar de su apoyo en las mismas. Entonces su labor de control se centra más en la de vigilancia de las actuaciones del Gobierno para

60 Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 52.

asegurarse de que las políticas prometidas por éste a cambio del citado apoyo se implementen.

Si, como hemos dicho, uno de los objetivos del control parlamentario es erosionar la imagen del ejecutivo ante la opinión pública, podemos decir que la eficacia de dicho control dependerá de la capacidad de producir efectos distintos de una sanción parlamentaria, unos efectos que implicarán un cambio de opinión del electorado respecto de la dirección de la política gubernamental, dependerá de la repercusión en la sociedad.

En este punto ha de reconocerse que, cada vez más, la publicidad que brindan los medios de comunicación constituye la característica imprescindible para la eficacia de los medios de control para cualquier grupo parlamentario. Pero, además, para las pequeñas minoría dicha publicidad, y sobre todo la difusión en los medios de comunicación, se convierte en un arma especialmente valiosa. Como hemos señalado, su capacidad de llevar poner en marcha determinados mecanismos de control está muy limitada, y es más bien difícil que de su iniciativa pueda derivarse la exigencia de responsabilidad de algún tipo. Por ello, la publicidad de sus singulares actuaciones de control puede hacerles cobrar especial protagonismo. Las preguntas, interpelaciones, solicitudes de comparecencia, etc. contribuyen a crear el llamado «estado de opinión». En muchas ocasiones los diputados o los pequeños grupos no dirigen sus intervenciones principalmente al convencimiento de la Cámara, sino que éstas tienen un valor más testimonial dirigido a la opinión pública a través de los medios de comunicación.

También es cierto, y no nos llevemos a engaño, que no todo lo que se debate, toda comparecencia, o todas las cuestiones o interpelaciones que se presentan despiertan el interés de los medios de comunicación y, cuando así sucede, son transmitidos por éstos de una forma sesgada o dirigida. Al igual que, por ejemplo, en las crónicas sobre una comparecencia del Gobierno en la Cámara, la información suele referirse, básicamente, a la intervención que en la sesión haya tenido el ejecutivo y, en su caso, del grupo mayoritario de la oposición.⁶¹ Escasamente se encuentran referencias a las críticas o preguntas formuladas por las pequeñas minorías políticas, excepto cuando la cuestión política debatida o actuación sometida a control afecta especialmente al electorado representado por esa pequeña minoría, pensemos en las minorías nacionalistas.

El caso es que, como es sabido, el sistema cae en el contrasentido que remarcaba García Morillo de que precisamente la mayoría parlamentaria es la que goza de más facilidades para debatir con el Gobierno al que apoya,⁶² mientras que la minoría se encuentra con muchas más limitaciones a la hora de ejercer la función de control, y dentro de esa minoría a los grupos pequeños les está reservado un papel muy moderado.

61 En este sentido, Fernández de Simón Bermejo, Encarnación: «El Control Parlamentario y la Opinión Pública», en *Parlamento y opinión pública* (coord. por Francesc Pau i Vall), 1995, p. 194.

62 García Morillo, Joaquín y López Guerra, Luis: «El control parlamentario...», *Op. cit.*, p. 130.

Bibliografía

- ARAGÓN REYES, Manuel: «Democracia y Parlamento», *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, pp. 129-155.
- *Gobierno y Cortes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- «Información parlamentaria y función de control», en AA.VV., en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- «Sistemas parlamentarios, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado», en Francesc Pau i Vall (Coord.), *Parlamento y control del gobierno*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, El Cano-Aranzadi, 1998, pp. 29-46.
- CAPARRÓS, RAFAEL: «La unidad política de España: los nacionalismos periféricos y el Estado de las Autonomías», *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, n.º 5, 2007, pp. 79-99.
- CAPÓ GIOL, JORDI: «Oposición y minorías en las legislaturas socialistas», *REIS*, n.º 66, 1994, pp. 91-113.
- ELVIRA, ASCENSIÓN: «Instrumentos de control de las asambleas legislativas autonómicas», en Pablo Oñate (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 253-300.
- EMBID IRUJO, ANTONIO: «El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», en *Derecho Constitucional II*, Universitat Oberta de Catalunya
<http://cv.uoc.edu/~cv031_73_011_01_w01/org2.htm>
- FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, ENCARNACIÓN: «El Control Parlamentario y la Opinión Pública», en *Parlamento y opinión pública* (coord. por Francesc Pau i Vall), 1995, pp. 191-196.
- FLORES GIMÉNEZ, FERNANDO: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.
- GARCÍA HERRERA, MIGUEL ÁNGEL: «Mayoría, minoría y control parlamentario», AA.VV., en *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 197-224.
- GARCÍA MAHAMUT, ROSARIO: *Las comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional español*, McGraw Hill, Madrid, 1996.
- GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN y LÓPEZ GUERRA, LUIS: «El control parlamentario del Gobierno», en Luis López Guerra, Eduardo Espín, Pablo Pérez Tremps y otros, *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 125-142.
- GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN: «Algunos aspectos del control parlamentario», en *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Ángel Garrorena Morales (ed. lit.), 1990, pp. 247-252.
- *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- GARCÍA ROCA, JAVIER: «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)», en AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 225-278.
- GÓMEZ CORONA, ESPERANZA: «Control parlamentario, minorías y tribunal constitucional», en *El Parlamento del siglo XXI* (coord. por Francesc Pau i Vall), 2002, pp. 77-88.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, PEDRO JOSÉ: «De nuevo sobre el control parlamentario: Una propuesta de teoría general», en *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo* (coord. por Luis María López Guerra), 2001, pp. 345-370.
- LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO: *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- LÓPEZ GUERRA, LUIS: «El titular del control parlamentario», en AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997 pp. 155-178.
- «La función de control de los parlamentos: problemas actuales», en AA.VV., *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.
- MONTERO GISBERT, JOSÉ RAMÓN y GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.
- MONTILLA MARTOS, JOSÉ ANTONIO: *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002.
- OÑATE, PABLO y DELGADO, IRENE: «Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas», en Pablo Oñate (Coord.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 137-172.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P.: *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Barcelona, 2000.

- RIDAURA MARTÍNEZ, JOSEFA: «El obstruccionismo parlamentario en las Cortes Generales», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 9-10, 1995, pp. 243-263.
- «El control del obstruccionismo parlamentario: los orígenes históricos de la guillotina parlamentaria y su establecimiento en España», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 30-31, 2000, pp. 169-190.
- SÁNCHEZ DE DIOS, MANUEL: «La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del gobierno de partido», *Política y Sociedad*, n.º 1, 2005, pp. 227-255.
- SÁNCHEZ NAVARRO, ÁNGEL: «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 88, 1995, pp. 223-255.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.
- *El parlamento y sus instrumentos de información: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Ed. Derecho Reunidas, Madrid, 1982.
- TORRES BONET, MARÍA: *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- VICIANO PASTOR, ROBERTO: «A vueltas con el concepto de control parlamentario», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 30-31, 2000, pp. 255-266.
- VITORINO, ANTONIO: «El control parlamentario del Gobierno», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 60-61, 1988, pp. 353-372.

Vot electrònic i òrgans col·legiats

El cas de les Corts Valencianes*

JORDI BARRAT I ESTEVE

Professor titular de dret constitucional a la Universitat d'Alacant

Departament d'Estudis Jurídics de l'Estat

Resum

Els parlaments han d'adaptar-se a la societat a la qual serveixen i, en aquest sentit, les noves tecnologies poden resoldre alguns dels problemes que tenen plantejats. El vot no presencial, per exemple, esdevé una mesura potencialment molt efectiva per a conciliar la responsabilitat pública dels diputats amb diverses circumstàncies personals. Malalties perllongades o embarassos són dos supòsits clars on aquest tipus de vot podria ser molt útil. Les Corts Valencianes així ho han entès i, en ocasió del darrer debat pressupostari, s'ha dut a terme la primera experiència de vot no presencial.

L'article situa aquesta novetat en el debat doctrinal més genèric sobre els reptes jurídics del vot electrònic i es centra concretament en la verificabilitat pública dels sufragis. Es tracta d'un interrogant de primera magnitud, ja que aquests sistemes neguen als ciutadans una capacitat de supervisió electoral que fins ara tenien. El vot electrònic parlamentari té alguns trets peculiars en relació a l'electoral, però ambdós comparteixen certs elements. Atès que precisament el problema de la verificabilitat es genera en els dos casos de forma bastant semblant, l'article avalua diverses opcions per a resoldre'l de forma compatible amb els principis democràtics.

Resumen

Los parlamentos deben adaptarse a la sociedad a la que sirven y, en este sentido, las nuevas tecnologías pueden resolver algunos de los problemas que tienen planteados. El voto no presencial, por ejemplo, se convierte en una medida potencialmente muy efectiva para conciliar la responsabilidad pública de los diputados con diversas circunstancias personales. Enfermedades prolongadas o embarazos son dos supuestos claros donde este tipo de voto podría ser muy útil. Las Cortes Valencianas así lo han entendido y, con ocasión del último debate presupuestario, se ha llevado a cabo la

* Treball realitzat en el marc del projecte R+D del Ministeri espanyol de Ciència i Innovació amb el següent codi: SEJ2007-64886.

primera experiencia de voto no presencial.

El artículo sitúa esta novedad en el debate doctrinal más genérico sobre los retos jurídicos del voto electrónico y se centra concretamente en la verificabilidad pública de los sufragios. Se trata de una interrogante de primera magnitud, ya que estos sistemas niegan a los ciudadanos una capacidad de supervisión electoral que hasta ahora tenían. El voto electrónico parlamentario tiene algunos rasgos peculiares en relación con el electoral, pero ambos comparten ciertos elementos. Dado que precisamente el problema de la verificabilidad se genera en los dos casos de forma bastante similar, el artículo evalúa varias opciones para resolverlo de forma compatible con los principios democráticos.

Abstract

The parliaments must adapt themselves to the society they serve, and in this sense, new technologies can solve some problems that have arisen. The electronic voting, for example, becomes a potentially very effective measure to reconcile the public responsibility of MP's to various personal circumstances. Prolonged illness or pregnancies are two clear cases where such a vote could be very useful. This is how the Corts understands it with the occasional last budget debate it has carried out the first experience of electronic voting.

The article discusses on this new doctrinal debate in the more general debate about the legal challenges of electronic voting focusing specifically on public verifiability of the vote.

This is a very important matter since this new system denies the citizens the capacity of electoral supervision they had so far.

The electronic parliamentary voting has some peculiar characteristics in relation to the electorate but both share certain elements. Given that precisely the problem of verifiability is generated quite similar in both cases, the article assesses several options for solving it in a manner consistent with democratic principles.

Sumario

- I. El vot electrònic com a nou mecanisme de decisió
- II. El cas de les Corts Valencianes
- III. Control i transparència: la verificabilitat del vot
- IV. Consideracions finals
- V. Bibliografia

I. El vot electrònic com a nou mecanisme de decisió

Els mecanismes electrònics de decisió són una realitat consolidada a diversos països com, per exemple, Brasil, Veneçuela, França, els Estats Units o l'Índia. Alguns tenen fins i tot una trajectòria considerable com Bèlgica, on els primers ordinadors de votació s'implantaren a començaments dels anys noranta.¹ A més a més de les eleccions polítiques, el vot electrònic també és utilitzat en altres tipus de convocatòries i és en aquest terreny on Espanya ofereix alguns exemples significatius tant en votacions públiques (ex.: Consell de la Guàrdia Civil) com privades (ex.: Col·legi Oficial d'Enginyers Tècnics Industrials de Barcelona). Finalment, les decisions de certs òrgans col·legiats, com les juntes d'accionistes o, en el nostre cas, les assemblees parlamentàries, també poden adoptar-se per mitjans electrònics presencials o, com veurem a continuació, no presencials (cfr., per una visió més general dels òrgans col·legiats virtuals, Cerrillo i Martínez, 2006).

Des d'un vessant jurídic, és evident que el vot electrònic trastoca certes garanties fonamentals del sistema electoral. Caldrà reformular-les i avaluar fins a quin punt aquests nous mecanismes en són compatibles. Partint d'aquesta base, l'article aprofita la recent experiència a les Corts Valencianes per analitzar les modificacions que s'hi han dut a terme i valorar com s'ha afrontat un dels aspectes que acostuma a generar més interrogants en aquests casos, la verificabilitat del vot, és a dir, la capacitat de supervisar en un entorn informàtic que l'escrutini reproduceix de manera fidel el nombre i el contingut dels sufragis emesos.

II. El cas de les Corts Valencianes

L'article 81.5 del Reglament de les Corts Valencianes (RCV) estableix, des de desembre de 2006, que «sense perjuí del que estableix el Capítol IV d'este reglament per a les votacions, Les Corts podran habilitar sistemes de vídeo conferència o altres sistemes tècnics adequats per a garantir l'exercici del vot al Ple de la Cambra a aquells diputats i diputades que, com a conseqüència de trobar-se en situació de permís parentat (*sic*) o en procés de llarga malaltia, no puguem assistir a les seues sessions.»

Es tracta, doncs, d'una habilitació genèrica que admet l'ús de mitjans alternatius als tradicionals per a poder exercir el dret de vot per part dels parlamentaris que es

¹ Cal remarcar, en tot cas, que darrerament certs països han rebutjat aquests sistemes. Irlanda, per exemple, ha decidit no utilitzar les màquines electròniques *Nedap* fins i tot després d'haver-les adquirit (cfr. *Irish Citizens for Trustworthy Evoting – evoting.cs.may.ie* (9 de juny de 2009)– i Holanda, de fet un dels països amb més tradició en la matèria, ha tornat al vot tradicional en paper després de descobrir certes vulnerabilitats de les mateixes màquines *Nedap* (cfr. Loeber, 2008). A l'igual que Holanda, certs muni-

cipis francesos també han decidit tornar a utilitzar el paper (cfr. *Ordinateurs-de-Vote – www.ordinateurs-de-vote.org* (9 de juny de 2009)– i, com veurem en les pàgines següents, sentències recents del Tribunal Constitucional federal alemany i del Tribunal Suprem Administratiu finès posen en perill l'ús del vot electrònic en les properes convocatòries electorals que es desenvolupin als dos països.

trobin en determinades situacions. El Reglament no concreta com hauria de ser aquest sistema i es remet en abstracte a les Corts mateixes perquè els seus òrgans ho regulin de forma detallada.

A dia d'avui només hi ha hagut una utilització d'aquesta previsió, concretament el 16 de desembre de 2008 amb motiu de l'aprovació de la llei de pressupostos per a l'any següent. Un acord de la Mesa, a proposta de la Presidenta i oïda la Junta de Síndics de les Corts, va detallar el procediment a seguir per fer efectiva la previsió reglamentària. Si connectem aquesta disposició amb l'acord esmentat, els elements principals del sistema serien sintèticament els següents:

- a) Element subjectiu: el procediment de votació només està disponible per aquells diputats que acreditin estar gaudint d'un permís parental o patint una llarga malaltia. En aquest sentit cal vincular aquesta innovació parlamentària al reguitzell de mesures normatives que darrerament proven de garantir una posició representativa equilibrada a les dones. La nova regulació sobre la confecció de les llistes electorals o les primeres experiències de delegació de vot entre parlamentaris (cfr. art. 84 del Reglament del Parlament de Catalunya) formen, doncs, un esforç coordinat en la mateixa direcció.
- b) Element objectiu: el procediment de votació només pot ser utilitzat en el Ple i, atès que no s'exclou de forma expressa cap tipus de votació, cal entendre que seria factible utilitzar-lo en casos de votacions secretes. Com veurem més endavant, aquest és un tret de suma importància ja que, d'una banda, separa la regulació valenciana de l'existent a d'altres assemblees autonòmiques i, per l'altra, incorpora elements preocupants en relació a la possible verificabilitat dels resultats.
- c) Elements procedimentals: el diputat afectat envia a la Secretaria Primera de la Mesa un correu electrònic en què manifesta el sentit del seu vot en les votacions a desenvolupar durant la sessió plenària. Aquest enviament pot fer-se de forma simultània a la votació presencial en la seu de les Corts i l'única limitació és que el correu arribi abans de la lectura dels resultats per part del President. Cal afegir a més a més que el diputat haurà rebut prèviament «un formulario [...] con las distintas votaciones y opciones de voto» (Sevilla Merino/Soriano Hernández, 2009: 5) i que, com a mesura de seguretat, tots els correus rebuts i enviats «llevaban firma electrónica y, al mismo tiempo, se cifraba con certificado digital el contenido del correo» (Sevilla Merino/Soriano Hernández, 2009: 5).

Tot i les bones intencions, aquesta primera experiència no tingué els resultats esperats car, «por causas que oficialmente se desconocen» (Sevilla Merino/Soriano Hernández, 2009: 5), sorprenentment la diputada socialista Mercedes Sanchordi García va votar en el mateix sentit que el grup popular. Aquest fet bloquejà la iniciativa i de fet només es va votar a distància una sola volta.² La causa més probable d'aquesta situació rau en el fet que les indicacions proporcionades pel grup parlamentari socia-

² Cfr. *Diari de Sessions-Corts Valencianes*, Sessió plenària, 16 de desembre de 2008, pp. 2085, 2094, 2097-2100.
<www.cortsvalecnianes.es/CIC3/BASIS/DS CV/WEB/DSCV_PDF_V/DDD/VII%20000 650.pdf> [4 de juny de 2009].

lista a la diputada Sanchordi es referien al sentit del vot en Comissió i no al Ple. En paraules de la diputada Moreno Fernández, portaveu del grup socialista: «en los momentos donde ha habido disparidad de voto, mi compañera lo que ha votado y la opinión que ha emitido ha sido la opinión referida a las enmiendas que mi grupo en su momento votó en comisión.»³

Sigui com sigui, un cop exposats de forma sintètica els fets, analitzarem a continuació les garanties de verificabilitat del sufragi, és a dir, un dels elements més polèmics de qualsevol aplicació electrònica de votació. El fet que, en aquest supòsit, es generés una certa confusió sobre el vot de la diputada Sanchordi confirma a més a més la rellevància d'aquest aspecte.

III. Control i transparència: la verificabilitat del vot

Els mecanismes tradicionals de votació ofereixen normalment una doble verificabilitat del vot, individual i universal (cfr. Reniu Vilamala, 2007a: 144-146). La primera es refereix a la possibilitat que cada elector pugui comprovar per si mateix que el seu vot ha sigut adequadament computat i la segona consisteix que aquest mateix elector, i qualsevol altre, pugui comprovar que la totalitat de l'elecció, és a dir, tant el seu sufragi com la resta, han sigut correctament processats per l'administració electoral. En les eleccions, la barreja de vot en paper i urnes segellades permet oferir ambdós tipus de verificabilitats⁴ i, en el cas de les assemblees parlamentàries, els diferents tipus de votacions que preveuen els reglaments també contemplen aquestes opcions. Si s'empren papeletes i urnes, ens trobem en el mateix cas que les eleccions. Si la votació és per assentiment, ordinària –a mà alçada o alçant-se–,⁵ per crida o per boles, qualsevol diputat també reté el control tant del seu vot com del procés en el seu conjunt.⁶ D'altra banda, el fet que la votació sigui secreta, és a dir, igual que en les eleccions, no introdueix cap

³ *Op. cit.*, p. 2097.

⁴ Cada elector pot comprovar que l'urna és buida al començament de la votació, que no s'hi ha afegit o extret cap butlleta de forma espúria i que, al final de la jornada, tots els vots són computats. Així doncs, l'elector no sap realment quin dels sobres és el seu, però pot verificar que el seu es troba a la pila i que és recomptat a l'igual que els altres. Elements tan senzills permeten, per tant, garantir tant la verificabilitat individual com la universal, si més no en el recinte d'un col·legi electoral. Si ens plantejem el mateix escenari a nivell general, és a dir, abastant tots els col·legis electorals, cal dir que el sistema tradicional també garanteix ambdues verificabilitats. La individual es manté sense canvis, ja que de fet s'implementa en un sol col·legi, i la universal és factible constituint una agrupació ciutadana d'observadors electorals que dugui a terme un escrutini paral·lel a l'oficial. Tal cosa pot resultar exòtica a casa nostra, on hi ha un sistema electoral molt consolidat, però constitueix una ferramenta molt valuosa en països polaritzats i amb esquemes electorals i democràtics incipients.

⁵ Poc a poc la majoria de parlaments han anat substituint la votació ordinària tradicional, és a dir, alçant-se, per un procediment electrònic (cfr. art. 83.2 rcv) i, en aquest darrer cas, com després analitzarem, es poden donar algunes de les dificultats que planteja el vot electrònic parlamentari i remot. En el primer cas és un vot electrònic presencial i en el segon, a distància, però hi ha certs trets en què ambdues modalitats convergeixen (cfr. STC 361/2006, sobre el vot electrònic en el Parlament basc).

⁶ En el cas de la mà alçada, el caràcter extern de la manifestació del vot i el fet de trobar-se tots a la mateixa sala permeten que cada membre de l'assemblea pugui, si ho desitja, comprovar per si mateix que el recompte oficial s'ajusta a la realitat. En el cas de la votació per boles, tot i tractar-se d'un cas lleugerament diferent al de la votació en paper, no hi ha canvis substancials des del punt de vista de la verificabilitat car s'hi donen els mateixos elements: urna buida a l'inici i controlable posteriorment, element físic que conté el sufragi –la bola– i finalment escrutini públic. El Reglament del Senat (art. 92.2) i el del Parlament basc [art. 92 e)] admeten, per exemple, aquest sistema de votació amb boles.

novetat significativa en aquest raonament car el diputat seguirà conservant els dos tipus de supervisions esmentats.⁷

Malauradament el vot electrònic trenca aquest plantejament ja que furta a l'elector (o al diputat) la capacitat per controlar de pròpia mà el desenvolupament correcte de tot el procés. Aquesta nova situació es fa palesa de forma evident en el vot electrònic emprat a les eleccions, però, com veurem a continuació, també es dona, tot i que amb certs matisos, al vot electrònic parlamentari.

Prenent com a referència el cas valencià, veiem com la diputada afectada pot comprovar la forma en què el seu vot ha sigut computat, sigui a posteriori consultant el *Diari de Sessions* sigui seguint en directe la sessió plenària, però aquesta supervisió només és possible en una votació no secreta i ara per ara el procediment electrònic s'admet a totes les votacions que es facin al Ple. L'esmentat article 81.5 RCV no preveu cap excepció de forma expressa i l'article 86.1 RCV assenyalava a més a més que la votació secreta podrà fer-se «per procediment electrònic que acredite el resultat total de la votació, amb ommissió de les identitats dels votants.»⁸

Així doncs, si més no en el cas de votacions no secretes, la diputada podria advertir la Presidència de les Corts d'una possible discordança⁹ entre la voluntat que ella

7 De fet les eleccions es desenvolupen sota el principi del vot secret i això no impedeix la supervisió de l'elector sobre el procés. El fet que se sàpiga el sentit del vot de cada elector evita l'ús d'urnes o procediments anàlegs, però no influeix en la capacitat de supervisió.

8 Tot i que aquesta previsió pot estar pensada per al vot electrònic presencial, res no impedeix aplicar-la al vot no presencial.

9 Aquest va ser precisament el cas plantejat per la diputada Irene Novales durant la votació de la llei basca de pressupostos al desembre de 2004. El sistema electrònic de la cambra no va computar el seu vot i es tractava a més a més d'un vot determinant per a l'aprovació de la norma referida. La diputada es trobava a la sala i, segons el seu relat, va manipular adequadament els comandaments del sistema de votació, però tal operació no va tenir, com ja hem assenyalat, cap reflex en el quadre electrònic de resultats. El President del Parlament va rebutjar tant la repetició de la votació com la possibilitat d'afegir manualment el vot de la diputada a l'escrutini electrònic.

El Tribunal Constitucional va tenir ocasió de pronunciar-se sobre el cas arran d'un recurs d'empara i, en la STC 261/2006, dona la raó a la diputada ja que entén que la Cambra té la càrrega de comprovar si efectivament hi ha hagut una negligència per part de la diputada a l'hora de manipular el sistema de votació. Cal saber, en aquest sentit, que les al·legacions del Parlament basc, fonamentades en informes tècnics, suggerien que «es incorrecta la conclusió de la demanda de que el sistema electrònic de votació tenia fallos y sigue teniéndolos, siendo *lo más probable* que fue la introducción tardía de la tarjeta necesaria para el funcionamiento del mismo la que impidió que la parlamentaria pudiera participar en la votación» (la cursiva és meua). Atès que el Parlament no aporta cap més evidència en aquest sentit, el Tribunal entén que no s'ha arribat a provar la negligència de la diputada i concedeix l'empara.

Ara per ara el nou Reglament del Parlament basc significativament asse-

nyala que, «en cuanto al procedimiento electrónico, ante cualquier imposibilidad de emisión del voto en el sentido que la parlamentaria o parlamentario manifieste, la presidencia, a petición de la parlamentaria o parlamentario presente o del portavoz del grupo parlamentario al que pertenezca, adoptará las medidas oportunas para que el resultado de la votación recoja el sentir del parlamentario afectado por tal imposibilidad e, incluso si es necesario, ordenará la repetición de la votación verificada por procedimiento electrónico» [art. 94.2; cfr. tenor original de les propostes inicials formulades pels grups parlamentaris Socialistas Vascos –www.parlamento.euskadi.net/irud/08/00/001882.pdf (p. 10 / 8 de juny de 2009)– i Popular –www.parlamento.euskadi.net/irud/08/00/001983.pdf (pp. 17-18 / 8 de juny de 2009)–]. Es tractaria, doncs, d'evitar que es tornés a produir l'incident de 2004 de tal forma que sempre es donarà primacia a la manifestació de voluntat de la diputada mateixa per damunt de les consideracions tècniques generades per l'aplicatiu informàtic. Com assenyalava el grup parlamentari socialista, «no debe impedirse al parlamentario presente su derecho al ejercicio del voto por causas ajenas a su voluntad» (*op. cit.*, p. 11).

Cal pensar però que els parlamentaris bascos aporten aquesta solució per un sistema en què el vot electrònic només és presencial de tal forma que la interlocució entre el parlamentari afectat i la Presidència podrà dur-se a terme amb relativa agilitat. El cas valencià, en canvi, és notablement més complicat car ens trobem amb un vot no presencial. La fórmula de la videoconferència podria ser una bona solució per aquest problema i de fet és el mecanisme que el Reglament esmenta de forma expressa, però l'acord adoptat en aquest primer cas ha preferit desenvolupar la segona opció permesa pel Reglament quan es refereix a «altres sistemes tècnics» (art. 81.5 RCV). Mentre que aquest segon sistema, en la fórmula del missatge electrònic, dificulta la simultaneïtat del procés de votació, la videoconferència incorpora de forma gairebé física el diputat afectat en la sessió plenària i permet resoldre qualsevol incidència de forma immediata.

ha manifestat i les dades electròniques, però tal solució, d'altra banda de complicada execució, no seria factible en una votació secreta.¹⁰ En aquest darrer cas, qui garanteix realment que el vot de la diputada afectada es correspon amb la seva voluntat? En contrast amb el que succeeix en una votació secreta tradicional, és a dir, amb urna i paperetes, ara ni la diputada ni el conjunt dels diputats ni la mateixa Mesa de la Cambra poden oferir garanties immediates. Com ens recorden Ingo Boltz i Federico Centeno, «si la máquina hace un registro inexacto del voto (ya sea por error o manipulación) [...] los bits erróneos almacenados dentro de la computadora resultan anónimos porque el votante no puede demostrar cómo votó. Por lo tanto, el voto defectuoso será contabilizado sin posibilidad de verificación o corrección» (2005: 301-302).

A falta d'evidències externes comprensibles per a tothom de la correcció del procés, les úniques irregularitats que acostumen a detectar-se són aquelles que ofereixen dades il·lògiques, com les de Sarasota a Florida o Schaerbeek a Bèlgica (cfr. els detalls a Barrat Esteve, 2007c: 180-181),¹¹ però resta obert l'interrogant sobre quants casos més han pogut quedar ofegats per la opacitat a què ens estem referint. Per tant, només els tècnics informàtics podran entendre el funcionament real de la màquina i emetre una opinió fonamentada sobre si ha funcionat o no de forma correcta.

Així doncs, pot una assemblea parlamentària delegar en uns tècnics especialitzats una tasca tan delicada? Poden els principis parlamentaris ser compatibles amb votacions en què els representants populars no disposen d'un control real sobre el seu desenvolupament? En el cas de les eleccions electròniques la doctrina ofereix una gran varietat de solucions que oscil·len entre els que accepten plenament aquesta situació, i en destaquen l'analogia amb altres implantacions plenament consolidades de les noves tecnologies, i aquells que rebutgen el vot electrònic remot per la manca de garanties democràtiques.

Entre els primers, es posa de forma recurrent l'exemple de les transaccions bancàries destacant que, si la ciutadania accepta amb normalitat l'ús de noves tecnologies a l'hora de gestionar béns tan preuats com els seus estalvis, no sembla que hi hagi d'haver grans obstacles perquè un plantejament semblant s'apliqui a les eleccions, amb un altre bé molt valuós com és el sufragi. Aquesta reflexió oblida, però, que, si més no en les votacions secretes, l'analogia no és correcta car, mentre l'usuari de la banca finan-

10 De fet, una de les esmenes del grup parlamentari popular al Reglament del Parlament basc, finalment no acceptada, pretenia que la votació secreta només pogués dur-se a terme amb paperetes –(www.parlamento.euskadi.net/irud/08/00/001983.pdf) (p. 18 / 8 de juny de 2009)–. A més a més, si ens fixem en les solucions aportades per altres reglaments parlamentaris autonòmics, ens adonarem que alguns preveuen el vot parlamentari no presencial només en casos de votacions públiques. És el cas, per exemple, d'Andalusia (art. 85.2 Reglament del Parlament andalús), Extremadura i Canàries (arts. 144 Reglament de l'Assemblea extremeña i 94.2 Reglament del Par-

lament canari; en aquests dos casos de fet només es preveu per a la investidura, la moció de confiança i la qüestió de confiança, és a dir, tres casos de votacions necessàriament públiques).

11 L'últim episodi similar es va donar a les municipals fineses on, en certes localitats, al voltant d'un 2% dels votants va marxar del col·legi creient haver exercit el seu dret, però la màquina de votació no havia comptabilitzat aquests sufragis. El Tribunal Suprem Administratiu de Finlàndia va anul·lar aquesta elecció el passat més d'abril (Vaha-Sipila, 2009).

cera podrà comprovar l'endemà i de forma manual si efectivament la transacció virtual ha generat els moviments comptables pertinents, el votant no podrà mai dur a terme una operació semblant ja que aleshores vulneraria el secret del vot.

D'altra banda, el segon sector utilitza diversos arguments per a rebutjar de forma completa qualsevol aplicació de vot electrònic. S'acostuma a destacar, per exemple, la rellevància de dues variables estrictament sociològiques consistents en la transcendència de la bretxa digital¹² i en la necessitat de protegir el simbolisme republicà representat en l'acte de votació.¹³

Entre aquestes dues posicions extremes, apareixen altres opcions que, sense menystenir els reptes que planteja el vot electrònic, proven de cercar una solució que el faci compatible amb els principis democràtics. Un dels plantejaments més estesos consisteix a demanar una constància alternativa dels vots (ex.: comprovants en paper). En aquesta línia es pronuncia, per exemple, el Tribunal Constitucional federal alemany en una decisió ben recent, concretament de 3 de març de 2009. Es tracta a més a més d'una de les primeres decisions jurisdiccionals sobre la matèria d'aquest nivell i a escala continental.

En primer lloc, tot i que la Llei Fonamental de Bonn no ho inclou de forma específica, l'anàlisi dels seus articles 38 i 20 permet deduir que «die Öffentlichkeit der Wahl ist Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Sie sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Bürger in den korrekten Ablauf der Wahl» (§ 106). D'altra banda, una simple obertura informativa podria proporcionar moltes dades als ciutadans, però no seria una mesura suficient si es tracta de documents especialitzats de difícil o impossible comprensió per a la majoria: «jeder Bürger muss die zentralen Schritte der Wahl ohne besondere technische Vorkenntnisse zuverlässig nachvollziehen und verstehen können» (§ 109; en el mateix sentit § 119, 148 i 149).

Publicitat i comprensió són, doncs, segons el Tribunal, les claus de volta de qualsevol elecció democràtica. Tot votant ha de poder supervisar per si mateix el desenvolupament de la votació i sobretot l'ha de poder entendre «ohne besondere technische Vorkenntnisse» (sense coneixements tècnics especials). El vot electrònic no

12 El vot electrònic constitueix un canal de votació que afavoreix determinades capes de la societat i genera, en conseqüència, greuges comparatius en altres sectors. Atès que el principi d'igualtat és especialment important en el terreny electoral, menystenir la posició dels sectors menys habituats a les noves tecnologies (ex.: gent gran) pot invalidar d'arrel tota la innovació electoral que es vol dur a terme.

13 En aquest cas, certs autors destaquen que l'acte de votació va molt més enllà d'una operació rutinària ja que incorpora significatius elements simbòlics. Tot i que el resultat final sigui el mateix a afectes estrictament numèrics, votar en societat no pot equivaldre a votar des de casa ja que la

primera opció ajuda a bastir una societat i una consciència democràtiques (cfr. Reniu Vilamala, 2007: 69). Aquesta reflexió està pensada lògicament per als casos electorals, però podria perfectament traslladar-se al supòsit dels parlaments. D'aquesta forma, simplificar la tasca parlamentària i reduir-la a una simple votació desnatura l'essència d'aquestes assemblees ja que només es comporten de forma genuïna quan la votació és el fruit d'un debat previ en què tots els diputats han pogut contrastar llurs idees. Votar ha de ser, en definitiva, el resultat final d'una tasca conjunta i això només pot aconseguir-se de forma presencial o potser en videoconferència, però mai només amb un vot a distància.

compleix aquestes exigències llevat que s'incorpori en el sistema algun element complementari com, per exemple, comprovants en paper.¹⁴

Així doncs, el Tribunal no rebutja completament l'opció d'un vot electrònic, sinó que es limita a proclamar els principis que necessàriament hauria de complir i a constatar que les màquines *Nedap* emprades a Alemanya no els reuneixen. Tot i que el Tribunal articula un escenari conceptual força rigorós, no pot descartar-se una futura reimplantació del vot electrònic en aquell país sempre que es tractés d'un sistema reformulat de dalt a baix.

Hi ha a més a més altres documents que enforceixen aquesta posició. A títol indicatiu, pot citar-se la Recomanació del Consell d'Europa de 2004 on, en el seu vintè apartat, exigeix que «member states shall take steps to ensure that voters understand and have confidence in the e-voting system in use». D'altra banda, en el memoràndum explicatiu d'aquest principi, els seus mateixos autors, és a dir, els representants governamentals, especifiquen que es tracta de garantir un «full understanding of the e-voting system» i recorden, de manera molt similar al Tribunal alemany, que «traditional voting methods are simple and well tried and tested in member states. Voters are familiar with voting systems using ballot papers and ballot boxes and understand the general rules that govern how they should vote and how their vote is collected and counted unaltered. The introduction of e-voting produces a new situation in which voters will be less familiar with the electoral process and perhaps less able to understand the safeguards built into the e-voting system.»¹⁵

El text no concreta de quina forma ha de garantir-se aquesta comprensió plena del sistema per part del votant, i de fet la Recomanació ja es va redactar tenint present casos tan variats com l'holandès, el belga o l'estonià, però resulta clar si més no que qualsevol sistema que vulgui emparar-se en aquest document ha de oferir als ciutadans mesures garantistes de caràcter complementari a les de les eleccions tradicionals. No n'hi hauria prou, doncs, a refiar-se dels protocols antics, sinó que caldria incorporar-ne de nous, siguin els comprovants en paper o qualsevol altra opció raonable.

Finalment, pot citar-se el document de reflexió de l'OSCE (Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa) on es destaca que «the legal framework should provide the possibility of a *meaningful manual* recount of ballots cast electronically» (OSCE, 2008: 19; la cursiva és meua). Els dos mots subratllats són molt significatius ja

14 L'esquema més complet de VVPAT –*Voter Verifiable Paper Audit Trail*– consisteix en una urna i una impressora encastades a la màquina electrònica de votació. Un cop seleccionada l'opció de vot per part de l'elector, la impressora confecciona un rebut i l'ensenya al votant perquè aquest confirmi que el paper inclou efectivament la mateixa opció que ell ha triat electrònicament (cfr. Mercuri, 2002). Aquests rebuts resten durant la jornada a l'esmentada urna i poden utilitzar-se posteriorment per a dur a terme un recompte en paper paral·lel a l'escrutini electrònic (cfr. una anàlisi d'aquestes auditories a Norden, 2007). Cal tenir en compte que hi ha altres

models de VVPAT, com per exemple l'emprat a Veneçuela o a Coahuila (cfr. una descripció dels dos a Barrat Esteve, 2007a: 120-123 i 162-172), i sobretot que el vot electrònic remot és incompatible amb aquest sistema de comprovants de vot on hi figura l'opció triada per l'elector (cfr. una tipologia de sistemes electrònics de votació a Barrat Esteve, 2007).

15 Rec (2004) 11, de 30 de setembre, sobre els estàndards legals, operacionals i tècnics del vot electrònic. Cfr. Jones, 2004 i McGaley/Gibson, 2006.

que, d'una banda, el document només sembla acceptar aquelles situacions en què, al costat de l'escrutini electrònic, hi hagi la possibilitat de dur a terme un recompte paral·lel de caràcter manual, és a dir, normalment amb comprovants en paper. D'altra banda, la traducció de *meaningful* és molt problemàtica, però no és arriscat afirmar que l'OSCE sembla referir-se a un plantejament semblant al del Tribunal alemany i al del Consell d'Europa, és a dir, un escrutini que tingui cert sentit –que sigui comprensible– a la vista dels mateixos votants.

Totes aquestes dades estan pensades lògicament per a eleccions, però no sembla gaire difícil traslladar les mateixes reflexions a seu parlamentària car els problemes que s'hi plantegen són idèntics. Una elecció i una votació parlamentària poden tenir diferències importants en molts aspectes, però, si més no des de l'òptica que estem utilitzant, es presenten com a dos fenòmens anàlegs. Per quin motiu s'hauria de furta als diputats la capacitat de supervisar de forma directa la correcció del procés? Per quin motiu el protagonisme dels tècnics seria inadmissible en les eleccions i idoni en el cas de les assemblees? Per quin motiu no s'hauria d'exigir també aquí una comprensió plena del sistema –Consell d'Europa– o un «meaningful recount» –OSCE–? No sembla que hi hagi diferències substancials i, per tant, les reflexions tant del Tribunal Constitucional alemany com de les altres institucions hi són plenament vàlides.

De totes formes, al costat d'aquestes decisions, n'hi ha d'altres que proven de cercar solucions democràtiques al problema que tenim plantejat sense recórrer necessàriament als comprovants en paper o figures anàlogues. A més a més que els comprovants no són admissibles en totes les modalitats de vot electrònic, no pot oblidar-se que, en certa manera, també suposen una desnaturalització de la transició del paper a la informàtica. Hi ha supòsits en què no tindria sentit implantar el vot electrònic si l'única forma de fer-lo acceptable des d'una perspectiva democràtica fos seguir mantenint un comprovant en paper, és a dir, precisament el que es pretén suprimir.

Aleshores, si es rebutja aquesta primera solució, les mesures alternatives passen per envoltar el vot electrònic d'un conjunt de mesures garantistes que permetin assolir un nivell de legitimitat democràtica similar a l'actual. Crear organismes externs de control o incorporar mecanismes de certificació de l'aplicatiu informàtic constitueixen, per exemple, dos models a considerar. Bèlgica és el millor exemple de la primera de les solucions ja que el seu parlament compta amb l'anomenat *Collège des Experts*. Es tracta d'un organisme independent la tasca del qual es desenvolupa únicament durant el període electoral. Es constitueix 40 dies abans dels comicis i, després de supervisar tot el procés i rebre tota la documentació que cregui convenient, inclosos els detalls tècnics del sistema informàtic i l'informe emès per l'agència certificadora,¹⁶ ha de remetre al Ministeri de l'Interior i al parlament una valoració global com a molt tard quinze dies després de les eleccions. Els seus membres són nomenats per les diferents assemblees parlamentàries belgues i els seus informes no tenen un caràcter vinculant.¹⁷

16 L'article 5bis § 2 (*Loi Organisant le Vote Automatisé*/11 abril 1994) assenyala, en aquest sentit, que els experts «reçoivent [...] le matériel ainsi que l'ensemble des données, renseignements et informations utiles pour exercer un contrôle sur les systèmes de vote et de dépouillement automatisés.» A més a més, malgrat el silenci legislatiu sobre els codis fonts, de fet una de les dades més sensibles i determinants en qualsevol supervisió de votacions electròniques, l'informe corresponent a les eleccions de 1999, les primeres en què va intervenir el *Collège*, descriu les diferents operacions dutes a terme pels tècnics i com, en un moment determinat, acorden sol·licitar els codis fonts de les aplicacions [pp. 11-12 / *Sénat et Chambre des représentants de Belgique, Session Extraordinaire*, 1 juliol 1999 / <www.senate.be/www/?MIval=/dossier&LEG=2&NR=7&LANG=fr> (7 setembre 2007)].

17 De fet la regulació tampoc preveu la seva publicació, però fins avui tots s'han donat a conèixer a la ciutadania.

D'altra banda, molts casos d'aplicació del vot electrònic inclouen la participació decisiva de les anomenades agències certificadores o, en terminologia nord-americana, ITA –*Independent Testing Authorities*–. Salvant ara les diferències existents entre cada cas individualment considerat, el sistema consisteix que l'autoritat electoral requereix a l'empresa que ha desenvolupat la màquina de votació la presentació d'un certificat d'una empresa especialitzada en avaluacions tecnològiques segons la qual l'aplicació electoral compleix les exigències legals, tècniques i socials prèviament establertes.

A partir d'aquest esquema bàsic, hi ha molts elements que poden presentar formats diferents, i de fet alguns d'ells són de la màxima importància per al nostre objectiu com, per exemple, la transparència informativa que s'atorgui a aquestes avaluacions. La publicitat del procés de selecció de les agències certificadores, dels elements que aquestes entitats hauran d'avaluar i dels informes resultants són tres variables que permeten analitzar fins a quin punt ens trobem realment enfront d'un procés amb voluntat d'enfortir la credibilitat ciutadana del vot electrònic o enfront d'un mecanisme rutinari de certificació industrial similar al que es podria dur a terme amb qualsevol altre producte.

Dissortadament, la situació més comuna no tendeix a l'obertura. Hi ha casos, per exemple, en què l'informe de certificació és denegat als ciutadans, i d'altres en què fins i tot el llistat de criteris que els aplicatius han de complir també resta secret. França és un bon exemple del primer cas. Fruit de la petició d'un ciutadà, la CADA –*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*– va rebutjar fer públic l'informe confeccionat per l'agència certificadora perquè podria perillar «le secret industriel et commercial... [et] compromettre le bon déroulement des élections».¹⁸

Kazakhstan pot representar el segon supòsit ja que, tot i emprar un sistema de vot electrònic al 2005, «the voting system and its major components were tested to standards which are a state secret» (OSCE / ODIHR, 2006: 10; Jones, 2007: 3). Dos anys més tard la missió de l'OSCE va analitzar amb més profunditat aquest tema, però amb idèntics resultats ja que el procés de certificació «make reference to system requirements set out in a document of the National Security Committee (KNB). This is not a public document. The CEC [Central Electoral Commission] was unable to provide the OSCE / ODIHR EOM [Election Observation Mission] with any documents regarding the KNB requirements, and the KNB did not reply to a written request for information» (OSCE / ODIHR, 2007: 13).

Així doncs, sigui amb la tasca de supervisió d'organismes similars al *Collège des Experts*, sigui amb bons mecanismes de certificació o amb qualsevol altra mesura anàloga, l'objectiu d'aquests plantejaments és generar entre la ciutadania la convicció que el sistema de votació és segur i fiable. No caldria, en definitiva, recórrer als comprovants en paper si altres mesures generen al cap i a la fi la mateixa percepció entre els votants. De tota manera, el raonament no estaria complet sense referir-nos finalment

¹⁸ La resposta oficial sencera del Ministeri de l'Interior està disponible a: <www.ordinateurs-de-vote.org/IMG/jpg/cada.jpg> [7 setembre 2007].

i de forma més detallada a un component sociològic que esdevé determinant en matèria electoral: la confiança. De fet, totes les innovacions procedimentals i institucionals esmentades persegueixen aquesta finalitat, un sistema socialment creïble.

Aquesta variable depèn, però, de nombrosos factors de tal forma que resulta impossible preveure que, establertes certes garanties, necessàriament es generarà una situació de confiança de l'electorat en el sistema emprat. Una certificació plenament transparent, la tasca rigorosa d'organismes externs de control o fins i tot la introducció de comprovants en paper conformarien un escenari idíl·lic on podria raonablement esperar-se el suport ciutadà, però res no l'assegura.

De totes formes, el vot electrònic parlamentari és un cas especialment propici perquè aquesta darrera variable que estem comentant faci efectiu tot el seu potencial. Com assenyalen Oostveen i Van den Besselaar (cfr. 2004, [81]), la confiança en el sistema depèn en darrer terme de la ponderació que facin les persones afectades, en aquest cas els diputats, entre la utilitat de les noves ferramentes i la seguretat del procés. En un entorn reduït com el d'una assemblea parlamentària, serà més fàcil que el consens general col·loqui en primer lloc la utilitat que suposen aquestes votacions no presencials i no emfasitzi de forma extrema el conjunt de mesures protectores que idealment podrien incorporar-se a qualsevol sistema electrònic de votació.

IV. Consideracions finals

Les pàgines anteriors han posat de manifest que el vot electrònic genera interrogants molt rellevants en relació amb la transparència del procés de votació car furta als electors (diputats en el nostre cas) la possibilitat de controlar-lo de forma directa. D'altra banda, el fet que sigui un vot emès en seu parlamentària no suposa cap canvi qualitatiu ja que el dèficit democràtic que es planteja segueix sent el mateix, és a dir, la marginació dels mateixos diputats com a protagonistes i supervisors dels seus actes.

Un cop analitzades les diverses propostes que pretenen afrontar aquest repte, des de l'ingenu optimisme tecnològic fins a les legítimes suspicàcies democràtiques, des de les solucions que postulen el retorn al paper fins a aquelles que incorporen noves mesures garantistes, només resta assenyalar que, més enllà dels avantatges i les febleses de cada postura, la solució ideal dependrà de la realitat sociojurídica de cada país. No es pot aquí oferir una solució general, però sí posar de relleu que el vot electrònic constitueix quelcom més que una simple modificació del sistema de decisió ja que posa en qüestió principis basilars del sistema democràtic. Qualsevol iniciativa que pretengui implantar-lo ha de fugir d'improvisacions i plantejaments simplistes i prendre en consideració les variables jurídiques i culturals que hi entren en joc. No fer-ho així és la millor garantia per trobar-nos tard o d'hora amb un problema majúscul sobre la credibilitat d'una determinada votació.

Bibliografia

- BARRAT ESTEVE, JORDI (2007): «Tipología y utilidad de los procedimientos electrónicos de votación» en Lorenzo Cotino (coord.) *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Granada: Comares, pp. 380-398.
- (2007a): «El voto electrónico en Latinoamérica: radiografía de un proceso en vías de consolidación» en José Julio Fernández Rodríguez *et al.*, *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política*, (Colección «Fundap Política y Administración Pública»), Querétaro: Fundap, 2007, pp. 115-178.
- (2007c): «Los procesos de certificación de los sistemas electrónicos de votación» en Paloma Biglino Campos (dir.) *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Madrid: Iustel, pp. 157-192.
- BOLTZ, INGO i CENTENO LAPPAS, FEDERICO (2005): «Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral» en María Inés Tula (coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, (Col. «Ariel Ciencia Política»), Buenos Aires: Ariel, pp. 288-314.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ (2006): *Órganos colegiados electrónicos: el uso de las TIC en el funcionamiento de los órganos colegiados de la Administración*, Cizur Menor: Thompson-Aranzadi.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, ROSA MARÍA (2003): *El voto parlamentario*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- JONES, DOUGLAS W. (2004): *The European 2004 Draft E-Voting Standard: Some critical comments*, Iowa City: University of Iowa. <www.cs.uiowa.edu/~jones/voting/coe2004.shtml> [15 de maig de 2009]
- (2007): «Computer Security versus the Public's Right to Know», *Computers, Freedom and Privacy*, Notes de la Conferència–Montreal (04/05/2007). <www.cs.uiowa.edu/~jones/voting/cfp2007.pdf> [27 de maig de 2009]
- LOEBER, LEONTINE (2008): «E-Voting in the Netherlands; from General Acceptance to General Doubt in Two Years» en Robert Krimmer / Rüdiger Grimm (eds.) *Electronic Voting 2008*, (Col. «Lecture Notes in Informatics–LNI» / P-131), Bonn: Gesellschaft für Informatik. <www.e-voting.cc/files/Session01_LeontineLoeber> [9 de juny de 2008 / presentació]
- MCGALEY, MARGARET i GIBSON, PAUL (2006): «A Critical Analysis of the Council of Europe Recommendations on e-voting», *EVT'06–Electronic Voting Technology Workshop*, Vancouver: Usenix / Accurate. <www.cs.nuim.ie/~mmcgalley/Download/EVT06.pdf> [9 de juny de 2009]
- MERCURI, REBECCA (2002): «A Better Ballot Box», *IEEE Spectrum*, octubre, pp. 46-50. <www.notablessoftware.com/Papers/1002evot.pdf> [8 de juny de 2009]
- NORDEN, LARRY / BURNSTEIN, AARON / HALL, JOSEPH LORENZO / CHEN, MARGARET (2007): *Post-Elections Audits Restoring Trust in Elections*, Nova York / Berkeley: Brennan Center for Justice / Samuelson Law, Technology & Public Policy Clinic. <brennan.3cdn.net/f1867ccc368442335b_8em6b503r.pdf> [8 de juny de 2009]
- OSCE / ODIHR (2006): *OSCE / ODIHR Election Observation Mission. Final Report / Republic of Kazakhstan. Presidential Election 4 December 2005*, Varsòvia: OSCE (Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa) / ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights). <www.osce.org/documents/odihr/2006/02/18133_en.pdf> [2 de juny de 2009]
- (2007): *OSCE / ODIHR Election Observation Mission Report / Republic of Kazakhstan. Parliamentary Election 18 August 2007*, Varsòvia: OSCE / ODIHR. <www.osce.org/documents/odihr/2007/10/27638_en.pdf> [9 de juny de 2009]
- (2008): *OSCE / ODIHR Discussion Paper in Preparation of Guidelines for the Observation of Electronic Voting*, Varsòvia: OSCE / ODIHR, 2008. <www.osce.org/documents/odihr/2008/10/34647_en.pdf> [15 de maig de 2009]
- OOSTVEEN, ANNE-MARIE / VAN DEN BESSELAAR, PETER: «Security as belief. User's perceptions on the security of electronic voting systems» en A. Prosse / Robert Krimmer (eds.) *Electronic Voting in Europe: Technology, Law, Politics and Society*, (Col. «Lecture Notes in Informatics» – P 47), Bonn: Gesellschaft für Informatik, 2004, pp. 73-82. <www.social-informatics.net/ESF2004.pdf> [15 de maig de 2009] <static.twoday.net/evoting/files/oostveen_van-den-besselaar_p73-82.pdf> [15 de maig de 2009]
- RENIU VILAMALA, JOSEP MARIA (2007): «Los ciudadanos frente al voto electrónico: elementos para una evaluación sociopolítica comparada» en José Julio Fernández Rodríguez *et al.*, *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política*, (Colección «Fundap Política y Administración Pública»), Querétaro: Fundap, 2007, pp. 67-113.

- (2007a): «Doubts and certainties about electronic voting» en Josep Maria Reniu (ed.) *E-Voting: The Last Electoral Revolution*, (Col. «Barcelona»-25), Barcelona: ICPS (Institut de Ciències Polítiques i Socials), pp. 133-156.
- SEVILLA MERINO, JULIA/SORIANO HERNÁNDEZ, ENRIQUE (2009): «El voto no presencial de Sus Señorías», *Diario La Ley*, 7110, 9 de febrer de 2009, pp. 1-6.
- VAHA-SIPILA, ANTTI (2009): *Finnish e-voting results annulled, municipalities to hold new elections*, s. l.: Electronic Frontier Finland–EFFI–. <www.ffi.org/blog/2009-04-09-EVoting-Supreme-Admin-Court.html> [9 de juny de 2009]

El valor jurídico del paisaje en el derecho público gallego

ANTONIO DÍAZ OTERO

Letrado del Parlamento de Galicia

Resumen

Este artículo analiza la regulación del paisaje en diferentes leyes sectoriales de Galicia. Esto se lleva a cabo para comprender cuál es el objetivo de la específica y reciente regulación de la materia. La conclusión es que hoy en día Galicia cuenta con un suficiente número de instrumentos legales para defender su paisaje de la degradación, enfatizándose la necesidad de aplicarlos.

Resum

Aquest article analitza la regulació del paisatge en diferents lleis sectorials de Galícia. Açò es duu a terme per a comprendre quin és l'objectiu de la regulació de la matèria específica i recent. La conclusió és que avui en dia Galícia disposa d'un nombre suficient d'instruments legals per a defensar el seu paisatge de la degradació, i s'emfatitza la necessitat d'aplicar-los.

Abstract

This article analyzes the regulation of the landscape in different sectorial Galician laws. This is made to understand what is the objective of the specific recent regulation of the question, to come to the conclusion that nowadays Galicia has enough number of legal instruments to defend its landscape against degrading human action emphasizing the need to apply them.

Sumario

- I. Introducción
- II. Paisaje y ordenación agraria
- III. Paisaje y conservación de la naturaleza
- IV. Paisaje, ordenación urbanística y protección del medio rural
 - 1. Ordenación urbanística y del medio rural
 - 2. El litoral
- V. Paisaje y ordenación del territorio
- VI. Ley de protección del paisaje de Galicia
 - 1. Planteamiento
 - 2. Principios y políticas
 - 3. Instrumentos
- VII. Conclusiones
- VIII. Bibliografía

I. Introducción

La regulación del paisaje en el derecho autonómico gallego, hasta hace poco, resultaba fragmentaria y dispersa tanto en sus manifestaciones expresas como en sus referencias implícitas. Había que rastrear en distintas leyes sectoriales las determinaciones con consecuencias paisajísticas en los diferentes ámbitos abarcados por las mismas.

La aceleración de los procesos que caracterizaron y caracterizan la evolución de la economía gallega han tenido una repercusión clara en su fisonomía geográfica. La lucha contra el minifundismo a través de procesos de concentración parcelaria en terrenos supuestamente agrícolas y forestales, la apuesta por la masiva e intensiva explotación de recursos energéticos fluviales y eólicos, la afectación del litoral por nuevas macroplantas de acuicultura, el abandono del campo por la terciarización de la estructura productiva, el monocultivo de eucalipto en detrimento de frondosas autóctonas de crecimiento más lento, la minería a cielo abierto en zonas de alto valor ecológico, la insuficiente planificación urbanística en un país de pequeños propietarios acostumbrados a un permisivismo antieconómico y disfuncional, entre otros factores, han puesto de relieve para la opinión pública la fragilidad de un bien común como es el paisaje, valor colectivo al que teóricamente se veneraba como parte de la propia identidad, pero al que se sometía a una depredación insostenible a medio plazo con consecuencias irreversibles.

El legislador sectorial había sido consciente de esta situación y apuntaba criterios, instrumentos y mandatos no siempre aplicados con decisión. Estos siguen siendo elementos fundamentales en la conservación y gestión del paisaje, por lo que resulta obligado hacer un recorrido por los mismos para obtener una visión general de ellos, en tanto en cuanto siguen llamados a ser objeto de aplicación decidida en el momento presente, al tiempo que explican la redacción de recientes disposiciones inspiradas particularmente en el ordenamiento jurídico valenciano.

II. Paisaje y ordenación agraria

La Ley 10/1985 de 14 de agosto de Concentración Parcelaria de Galicia tiene como objetivo promover la constitución y mantenimiento de las explotaciones agrarias en unas dimensiones suficientes, aumentando su superficie territorial, como medio para incrementar la capacidad productiva del campo y fijar población en el medio rural. Así se deduce de su artículo 1 donde, de un modo significativo, se expresa que todo ello se hará respetando el medio ambiente. Veremos la traducción que tiene este condicionante en el texto de la Ley.

El artículo 5.2 impone que en los distintos procesos se deberá: «d) establecer medidas de protección y preservación del paisaje y el medio ambiente.» Como medio para

ello, el artículo 18.1 contempla la realización de un estudio de viabilidad del estado actual de la zona a concentrar donde se incluyen: «b) descripción de los recursos naturales; relación de áreas de especial importancia por su valor geológico, paisajístico y ambiental. Asimismo, se enumerarán los bienes de interés cultural, histórico y o artístico que puedan resultar afectados por la concentración parcelaria»; «e) estudio de evaluación de impacto ambiental de los trabajos inherentes al proceso concentrador.»

El mismo artículo en su número 3 prevé que, cuando la solicitud de la concentración parcelaria incluya, total o parcialmente, terrenos de uso forestal o algún recurso natural que interese mantener o proteger, el Servicio Provincial correspondiente requerirá informe, preceptivo y vinculante, del órgano competente en materia de montes a efectos de incluir o no esos terrenos en el perímetro de la zona a concentrar. Se añade que el informe aludido vendrá acompañado de una relación de montes vecinales en mancomún dentro del perímetro a concentrar, tanto los montes clasificados como los que estén pendientes de clasificación, así como la enumeración y descripción de aquellas masas arboladas y o espacios que haya que conservar o tengan una especial relevancia, o cualquier otra mención relativa a la conservación y o fomento de los recursos medioambientales.

Evidentemente, el estudio de viabilidad no tiene una mera virtualidad descriptiva, sino que lo que en él se recoge ha de conllevar la adopción de medidas eficaces de preservación de los factores puestos de relieve, tal como se deduce del artículo 19 al contemplar el Decreto de concentración parcelaria como inicio oficial del proceso.

La práctica ha enseñado como, en demasiadas ocasiones, un proceso de reordenación física de este tipo supone la desaparición de masas forestales valiosas, caminos tradicionales dignos de conservación, restos arqueológicos e históricos o elementos etnográficos que representan la memoria de la vida colectiva de la zona. Una adecuada redacción del Decreto de concentración permitirá dar todo el valor operativo a los documentos que permitan establecer las bases provisionales y, en particular, el previsto en el artículo 21.1: «relación de masas forestales autóctonas cuya conservación se proponga, así como de los parajes o entornos de especial interés histórico-arquitectónico o paisajísticos o de cualquier otra área, dentro de la zona de concentración que, por razones de interés general, se estime conveniente conservar.» Ello no sólo ha de suponer una adecuada gestión de cara a su conservación, sino un estímulo a las autoridades y organismos competentes con el fin de que hagan las calificaciones necesarias o adopten las medidas adecuadas para preservarlos de su destrucción. Una decidida aplicación de estas previsiones impedirá que el acuerdo de concentración y su ejecución, acompañada del plan de obras y mejoras territoriales del artículo 61, suponga la banalización y despersonalización del paisaje agrario gallego, sin que por ello sufran los objetivos de productividad y fijación de la población.

La misma praxis muestra que el mandato del párrafo tercero del artículo 47 tiene una gran virtualidad a la hora de una adecuada gestión del paisaje: los propietarios y cultivadores tendrán la obligación de cuidar y cultivar las fincas, sin que se pueda talar o derribar arbolado, extraer o suprimir plantaciones o realizar actos que puedan disminuir el valor de la parcela sin la previa autorización del Servicio Provincial correspondiente.

Espigando, pues, esta disposición concebida para procesos que necesariamente conllevarán una alteración física del espacio agrario, encontramos elementos que, correctamente aplicados, debieran no sólo atenuar sino hasta incrementar la calidad paisajística de las zonas concentradas. No obstante, para que ello se realice con plenas garantías, en el proceso de concentración parcelaria deberá tenerse presente toda una serie de otras disposiciones que obligatoriamente habrán de ser aplicadas. Algunas de ellas serán referidas a continuación.

III. Paisaje y conservación de la naturaleza

La Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza de Galicia tiene un enfoque primordialmente ecológico, aunque su objeto, definido en el artículo 1, es apreciablemente amplio y de una gran fuerza expansiva: establecer normas encaminadas a la protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales, a la adecuada gestión de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (además de la gea de la comunidad autónoma gallega), a la difusión de sus valores, así como su preservación para las generaciones futuras.

Ello se articula doblemente a través, por un lado, de unas figuras de planeamiento (los planes de ordenación de los recursos naturales, planes rectores de uso y gestión, planes de conservación...) y, por otro, de una tipología aplicable a los espacios naturales que se entienda conveniente proteger en función de sus características y del régimen que en cada uno de ellos se pretenda implantar. En relación a las primeras, éstas tendrán efectos obligatorios y ejecutivos en todo lo que afecten a la conservación, protección o mejora del paisaje. En cuanto a las segundas, la belleza y los valores estéticos aparecen en el contenido de su definición (parque, monumento natural, zona de especial protección de valores naturales...) cuando no directamente, además, en la propia denominación de las mismas (paisajes protegidos).

Aunque la eficacia de estos instrumentos debe o debiera ser máxima en el sentido de prevalente sobre otras previsiones de ordenación o planificación, según el discutible criterio de la primacía de lo sectorial sobre lo general que parece excluir los objetivos propiamente ambientales de la ordenación del territorio (Lozano Cutanda, 2006), la debilidad de esta ley, de cara a una adecuada protección y gestión integral

del paisaje, radica en que se basa en la fragmentación del territorio mediante la selección de los espacios ecológicamente más valiosos.

Ello no obstante no debe mermar la posibilidad de sacar todo el rendimiento a las disposiciones generales sobre flora y fauna, concebidas como criterios universales a aplicar en la generalidad del territorio. De este modo, se impone al Gobierno gallego el mandato de garantizar la conservación, protección y recuperación de las especies que viven en estado silvestre en Galicia, con especial atención a las autóctonas, así como la adopción de medidas precisas para regular la introducción y proliferación incontrolada en el medio natural de especies distintas a las autóctonas. Al respecto son elocuentes, entre otros, los artículos 44 y 56. Este último impone los siguientes criterios:

- a) «dar preferencia a las medidas de conservación y preservación de las especies autóctonas en sus hábitats naturales, aunque podrán tomarse medidas complementarias fuera de ellos.
- b) Conceder prioridad a las especies autóctonas al proponer medidas de fomento.»

Estos criterios normativos han de inscribirse en la concepción de esta ley como un instrumento jurídico general que pretende diseñar un marco de protección referido al conjunto del territorio gallego y a una defensa global de la naturaleza. Sin merma de ello, no obstante, hay que reconocer, como apuntábamos, que esta disposición acaba centrándose en la declaración y gestión específica de las áreas territoriales que se entiendan que son espacios naturales particularmente valiosos. Esto, en la práctica, incluso ha generado una situación paradójica en la que zonas unánimemente consideradas como las más relevantes desde el punto de vista de la biodiversidad no tienen siquiera el reconocimiento de parques naturales (Ancares, Courel, Serra do Eixe, montes da Fonsagrada, Serra do Suído, Cañón del Río Miño...) Estas carencias han sido paliadas, de un modo desigual e insuficiente, a través del reconocimiento, previsto en el párrafo tercero del artículo 16, de los lugares de interés comunitario seleccionados por imperativo de la Directiva 92/43/CEE como Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales.¹ Esta figura se aplica a aquellos espacios de los que, por sus valores o intereses naturales, culturales, científicos, educativos o paisajísticos, sea necesario asegurar su conservación o no tengan otra protección específica. A la espera de la ineludible ampliación de la propuesta gallega de red natura, lo cierto es que muchos de aquellos espacios ni siquiera están incluidos actualmente en ella y que el régimen de protección de los que sí se encuentran en la relación es el mínimo posible. Esto ha permitido la afectación de algunas de estas zonas por instalaciones o actuaciones diversas de indudable impacto paisajístico.

¹ Esta previsión tomó cuerpo en el Decreto 72/2004, de 2 de abril, por el que se declaran determinados espacios como zonas de especial protección de los valores naturales.

IV. Paisaje, ordenación urbanística y protección del medio rural

1. Ordenación urbanística y del medio rural

Un hito legislativo importante, que se impuso como objetivo concreto frenar lo que se ha venido a denominar en Galicia con el neologismo de «feísmo», es la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. Según su artículo 4, entre los fines de la actividad urbanística estará la preservación del medio físico, los valores tradicionales y las señas de identidad y la memoria histórica de Galicia además de la armonización de las exigencias de ordenación y conservación de los recursos naturales y del paisaje rural y urbano con el mantenimiento, diversificación y desarrollo sostenible del territorio y de su población, para contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social. A través de esta ley, expresamente se pretende trazar una auténtica política territorial sobre el medio rural basada en el elocuente análisis extraído de su exposición de motivos:

«2. Galicia cuenta en el momento actual con una arquitectura rural de excepción y un territorio de incalculable valor paisajístico [...] y con un litoral de extraordinario valor económico, ambiental, histórico y cultural. Sin embargo, la anarquía de las construcciones y usos que está proliferando en los últimos años, el deterioro de las edificaciones, la falta de conclusión de muchas de ellas y la degradación del paisaje, provocada por los muchos movimientos de tierra inadecuados y el desarrollo tecnológico aplicado, muchas veces, de forma incontrolada al medio rural, justifican la presente Ley que trata de armonizar el desarrollo y bienestar del mundo rural con la preservación y revitalización de los bienes culturales y naturales tan preciados y fuente de recursos y patrimonio a conservar para legarlos a las generaciones futuras de este país.»

Asimismo, se hace eco del sexto programa comunitario en materia de medio ambiente² *Medio Ambiente 2010 el futuro en nuestras manos* en el que se propone como ámbito de acción prioritario relativo a la biodiversidad, la protección, conservación y restauración de los suelos y los paisajes. Con este fin, pretende potenciarse la preservación de los valores naturales y culturales mediante la concentración de los usos económicos y residenciales en los núcleos de población existentes y bajo parámetros edificatorios adecuados a la entidad histórica de Galicia.

El compromiso del legislador alcanza una intensidad que se traduce en una fuerte densidad regulatoria: los caminos y pistas en suelo rústico quedan sometidos a evaluación de impacto ambiental y han de adaptarse a las condiciones topográficas del terreno; según el uso, se establece la parcela mínima edificable y la superficie máxima a ocupar por la edificación, la altura de la misma y las características tipológicas, los materiales a emplear, las características de los cierres y vallados, las condiciones de los bancales y movimientos de tierras (el artículo 29 es un buen ejemplo de la minuciosidad alcanzada).

² Tomó forma a través de la Decisión n.º 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente. En su considerando 12 se establece que «la legislación continúa siendo fundamental para hacer frente a los problemas del medio ambiente y, por ello, es prioritaria la plena y correcta aplicación de la legislación en vigor.»

Como medida preventiva ante maniobras de evasión de todos estos condicionantes, se prohíbe la modificación del planeamiento urbanístico que implique la conversión directa del suelo rústico en urbano e incluso la reclasificación que afecte al suelo rústico que haya sido objeto de incendios forestales. Finalmente, se prevé una nueva figura denominada plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural, a redactar y aprobar por la comunidad autónoma y, concretamente, por el conselleiro competente por razón de materia. Sobre todo esto está el horizonte de recuperar las formas tradicionales de utilización del suelo con parámetros también estéticos. En coherencia con ello, entre la documentación a aportar con el plan general de ordenación municipal estará el estudio del medio rural y el análisis de modelos de asentamiento poblacional, así como el estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico.

Debe mencionarse que, entre la categorías de suelo rústico (artículo 32), se encuentra el suelo rústico de protección paisajística con el fin de preservar las vistas panorámicas del territorio, el mar, el curso de los ríos o los valles, y los monumentos o edificaciones de singular valor, así como el suelo rústico especialmente protegido para zonas con interés patrimonial, artístico o histórico. En caso de duda siempre se optará por la categoría o el régimen de mayor protección.

Pero los condicionantes no afectan solamente al suelo rústico. Muy al contrario, se establece la previsión de que el planeamiento urbanístico favorezca en el suelo urbano consolidado la conservación y recuperación del patrimonio construido, de los espacios urbanos relevantes, de los elementos y tipos arquitectónicos singulares, de las formas tradicionales de ocupación del suelo y de los rasgos diferenciales o distintivos que conforman la identidad local (artículo 46), además de las características estéticas de la edificación y de su entorno (artículo 54. e).

Como instrumento central del sistema, el Plan General de Ordenación Municipal contendrá un catálogo de los elementos que, por sus valores naturales o culturales, o por su relación con el dominio público, hayan de ser conservados o recuperados y la delimitación de las cuencas de interés paisajístico en el término municipal, así como las medidas para su adecuada protección y recuperación. En desarrollo de las previsiones del plan general de ordenación municipal o en su ausencia o, cuando existiendo, no contuviese las determinaciones detalladas oportunas, podrán aprobarse planes especiales de protección que tienen por objeto preservar el medio ambiente, las aguas continentales, el litoral costero, los espacios naturales, las áreas forestales, los espacios productivos, las vías de comunicación, los paisajes de interés, el patrimonio cultural y otros valores análogos. Estos pueden afectar a cualquier clase de suelo. Como instrumentos complementarios de los planes, son de gran utilidad práctica los catálogos que identifican elementos por sus valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos de cara a su conservación, mejora o recuperación. Una buena

configuración de su ficha individualizada permitirá el adecuado cumplimiento de estos fines.

Dada el escaso número de municipios que en Galicia cuentan con Plan general de ordenación municipal, tienen particular trascendencia las normas subsidiarias y complementarias reguladas en el artículo 51. Estas han de contener entre sus determinaciones las medidas de protección urbanística del medio rural, el patrimonio y el paisaje y entre sus documentos estará la normativa de protección del medio rural, el patrimonio cultural y el paisaje.

A la vista de esta regulación, no debe extrañar que continúe apareciendo en la misma un elemento tradicional como son las «normas de aplicación directa» (título III) acerca de la adaptación al ambiente (artículo 104), altura de las edificaciones (artículo 105) y protección de las vías de circulación (artículo 106). Si entre los objetivos confesados de la ley está la preservación del medio físico, la memoria histórica y la identidad territorial gallega, estas normas de aplicación directa adquieren una particular significación y relevancia, sin que su halo de indeterminación conlleve un menoscabo de su fuerza de obligar.

2. El litoral

A la cuestión de si esta importante disposición ha servido para la conservación, mejora y recuperación del paisaje ha respondido el propio legislador con la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral. El análisis que se hace de la ordenación territorial de Galicia en su preámbulo es aún más crítico que el que se hacía en la Ley 9/2002 y supera en dramatismo al diagnóstico que se apuntaba ya en la Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio que más adelante comentaremos.

El preámbulo mencionado habla de una indiscriminada ocupación del territorio que tiende a un constante crecimiento urbano renunciando a la regeneración de los tejidos consolidados. Aunque hace arrancar el fenómeno de un punto de partida impreciso (en las últimas décadas) habla de él como algo imparable en el momento de la redacción de la propia ley que encabeza. Entiende que ello causa graves perjuicios económicos, sociales y medioambientales entre los que menciona la degradación del paisaje y del patrimonio cultural, así como de la pérdida de la identidad territorial. Apela además, como referentes, a la Estrategia Territorial Europea³ y a la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano.

³ La ETE, Estrategia Territorial Europea fue acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999. En ella se constata que el patrimonio natural y cultural de la UE está en peligro por los procesos de modernización económica y social y que forman parte de este patrimonio los paisajes humanizados, los pue-

blos y ciudades europeos, así como una multiplicidad de monumentos naturales y culturales. Su conservación constituye actualmente una tarea de primera línea para la arquitectura, el urbanismo y la ordenación paisajística en todas las regiones de la UE.

La ley 9/2002 recogía la figura de suelo rústico de especial protección de costas abarcando los terrenos situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano dentro de los 200 metros a contar desde el límite inferior de la orilla del mar (artículo 32.2). Además, el artículo 85.7.d considera que los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la ribera del mar afectan a los intereses autonómicos fundamentando tal consideración en el valor del litoral como recurso natural y ambiental no renovable. Pues bien, lo cierto es que, transcurridos los plazos legalmente previstos, la mayoría de los municipios con planes generales tienen una ordenación obsoleta que no se ha adaptado a las exigencias de la Ley 9/2002. Así, buena parte del litoral gallego, con todo su valor marisquero, turístico, ecológico y paisajístico estaría normativamente inerte ante nuevos desarrollos urbanos de escasa o muy discutible racionalidad desde la perspectiva de los estándares mínimos de calidad de vida y sostenibilidad.

Todo ello determinó la necesidad de la Ley 6/2007 de 11 de mayo, que ha sido la medida legislativa más contundente en la tarea escasamente fructífera hasta el momento de frenar el deterioro paisajístico de Galicia, por más que su aplicación sea únicamente, lo que no es poco, dada su longitud e importancia geográfica, para su cada día más amenazada franja litoral.

El objeto de la ley lo constituyen, en lo que aquí interesa, las medidas urgentes necesarias para garantizar la preservación del litoral en tanto no sea aprobado un plan de ordenación del litoral o un planeamiento urbanístico adaptado a la legislación vigente y a los criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental. En relación a este último inciso, habrá que entenderlo de un modo enfático pero no adicional en cuanto que los criterios de sostenibilidad aludidos han de ser los recogidos justamente en la legislación vigente.

Así pues, en el artículo 3 se determina la suspensión de la tramitación y aprobación de los planes especiales de reforma interior, planes parciales, planes de sectorización e instrumentos de equidistribución que tengan por objeto la transformación urbanística de terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros, medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite de la ribera del mar de los municipios que se relacionan en el anexo que acompaña a la ley, lo que supone la práctica totalidad del litoral gallego.

El punto número 2 de este mismo artículo determina el alcance espacial de la suspensión al precisarse que será aplicable:

- a) «en todos los municipios costeros, en los terrenos clasificados como suelo urbanizable, apto para urbanizar o rústico apto para el desarrollo urbanístico.
- b) En los municipios costeros con población inferior a 50.000 habitantes, en los terrenos clasificados como suelo urbano que, en el momento de la entrada en vigor de esta ley, no reúnan los requisitos establecidos en los artículos 11 y 12 a en relación con el artículo 16.1 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística

ca y protección del medio rural de Galicia, y, en todo caso, en los incluidos en polígonos, unidades de actuación o ejecución.»

El artículo 11 mencionado recoge los requisitos que han de reunir los terrenos calificados como suelo urbano conforme a delimitación que establezcan los planes generales (acceso rodado, servicios, superficie edificada...). El artículo 12 es el que diferencia de un modo descriptivo el suelo urbano consolidado del suelo urbano no consolidado. El artículo 16.1, por su parte, es el que contiene la definición de solar.

Volviendo al articulado de la Ley 6/2007, el alcance temporal viene delimitado por el artículo 4: plazo de dos años⁴ que se contarán desde la entrada en vigor de la ley hasta la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral o del Plan General de Ordenación Municipal adaptado íntegramente a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre.

El texto de esta ley ha puesto de manifiesto además un mal endémico en la base legal de la planificación territorial: la no muy cuidada creación de figuras teóricas con proyección territorial, en tanto en cuanto no se precisa como ensamblan entre sí, lo que dificulta su utilización práctica, e incluso abre el riesgo de que se solapen, cuando no de que entren en clara contradicción.

Resulta muy revelador que ya el artículo 2 tenga que clarificar que el Plan de Ordenación del Litoral al que hacía referencia la disposición transitoria octava de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre tendrá la naturaleza de un plan territorial integrado regulado en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia;⁵ o que tenga que ser esta misma ley la que incluya instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico como objetos de la evaluación ambiental estratégica regulada por la Ley 9/2006, de 28 de abril, de la misma denominación. O que, como consecuencia inevitable, tenga que descender a prescribir detalladamente una integración de procedimientos a este respecto.

V. Paisaje y ordenación del territorio

Entramos por ello en lo que, desde una lógica meramente teórica, debiera ser el marco general para entender las bases legales de la planificación territorial de Galicia y la estructura integrada y ordenada de los instrumentos normativamente concebidos para eso. Si no los hemos abordado hasta este momento es porque, en su desarrollo y aplicación práctica, han sido, hasta ahora, fragmentarios, desiguales y, en algunos

⁴ La Orden de 14 de mayo de 2009 en su artículo 2.º mantiene durante el plazo de un año contado desde su entrada en vigor las medidas de suspensión, o hasta la aprobación inicial del Plan de Ordenación del Litoral o la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Municipal adaptado íntegramente a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre.

⁵ El artículo 12 de la ley citada establece que: «En desarrollo de las directrices de ordenación del territorio podrán formularse planes territo-

riales integrados dirigidos a la organización de áreas geográficas supra-municipales de características homogéneas o de aquellas que, por su tamaño y relaciones funcionales, precisen de una planificación infraestructural, de equipamientos y recursos de ámbito comarcal, y de carácter integrado.» Lo significativo aquí es que se prevé que sean desarrollo de unas directrices que, como veremos, a día de hoy no existen.

casos, nulos. Es en el momento legislativo de la adopción de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral cuando se llega a comprender el alcance de las lagunas que ha tenido no tanto el diseño como el desarrollo de lo que, conforme a una visión global del ordenamiento jurídico, es el cimiento normativo general de la política territorial de Galicia, muy particularmente en sus consecuencias para el paisaje: la Ley 10/1995, de 23 de noviembre de ordenación del territorio de Galicia.

Para entender el espíritu y la finalidad con la que nació la Ley 10/1995 debemos acudir, en este caso también, al preámbulo, a través del cual el poder legislativo gallego hace una crítica a los demás poderes públicos de la Comunidad Autónoma. Ello es particularmente revelador en la medida en que, desde una visión realista, fue el ejecutivo gallego quien, a través de la redacción de un proyecto de ley, realizó una diagnosis certera de la situación a la que se pretende ofrecer unos instrumentos tan estructurados y bien perfilados como carentes, en buena medida, de aplicación y desarrollo.

En efecto, en su punto III, podemos leer: «las actuaciones de las distintas administraciones públicas sobre el territorio habían venido caracterizándose por la acumulación de iniciativas carentes de un claro sentido territorial, que permitiese alcanzar una distribución espacial de actividades capaces de aprovechar las potencialidades propias de cada zona y, en consecuencia, la correspondiente mejora en el nivel de calidad de vida y en la calidad del medio natural gallego.»

Se menciona, asimismo, «la falta endémica de una visión integradora y combinada de la actuación administrativa». Se busca, por lo tanto, integrar coherentemente los diferentes enfoques de las diversas políticas públicas y actuaciones administrativas, englobando organizada y articuladamente las distintas iniciativas con repercusión territorial. Aunque ello no es necesariamente así, el sistema de planificación urbanística tiende, por su propia configuración, a focalizar la actuación al ámbito municipal, siendo evidente que una adecuada política territorial exige perspectivas geográficas más amplias de carácter supramunicipal. En una primera aproximación, éstas deben comprender el conjunto de la comunidad autónoma si se quiere sustentar territorialmente una acción socioeconómica y medioambiental carente de insuficiencias, solapamientos, lagunas o disfunciones.

El paisaje, o bien será reflejo de la realidad de este planteamiento, o bien acusará su inexistencia o deficiencia. Resulta evidente que la armonización de los factores que repercuten en el territorio y la coordinación de cada uno de los operadores públicos que inciden en ello tienen en el paisaje un elemento decisivo y una traducción directa en lo que es y será su fisonomía.

La Ley recoge diferentes instrumentos con un grado de jerarquización flexible y una vocación de coherencia apreciable. Estos instrumentos son:

1. Las directrices de ordenación del territorio
2. Los planes territoriales integrados

3. Los programas coordinados de actuación
4. Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal
5. Los planes de ordenación del medio físico

En la redacción de todos ellos debe tener traducción la cuádruple finalidad de favorecer la utilización racional del territorio gallego, proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial. Que en la misma está subyacente el paisaje se puede comprobar con la explicitación del mismo en el objetivo contenido en la letra *c* del artículo 3: «Compatibilización del proceso de desarrollo del sistema productivo, de la urbanización y de la ordenación turística con la racional utilización de los recursos naturales, sobre todo en lo referente al litoral, a los recursos hídricos y al paisaje.» Esta consideración del paisaje como concreción de la utilización racional de los recursos naturales debe implicar su papel implícito, pero determinante, en el concepto de recurso natural, siempre que en la ley se mencione el mismo directa o indirectamente. Así, cuando en la letra *a* del mismo artículo se establece el doble objetivo de procurar el máximo bienestar de su población y la garantía de la protección y mejora del medio ambiente, ello no puede ser entendido más que como encerrando una referencia implícita, pero real, a factores decisivos como el paisaje. Una nueva mención expresa a él se recoge en las actuaciones puntuales, entendidas también como uno de los objetivos de la ordenación del territorio gallego: el imperativo derivado del objetivo recogido en la letra *f* (seguimos en el mismo artículo) de definir áreas territoriales que, por su riqueza paisajística o ecológica, hayan de ser objeto de protección.

La diferenciación entre lo puramente ecológico y lo paisajístico ya nos está indicando que, en esta Ley, lo paisajístico puede tener una fisonomía derivada no de procesos biológicos o geológicos, sino de la acción humana, tanto cultural como socioeconómica. Ello, sin duda, otorga una fuerza expansiva al factor paisaje en este texto legal, con el alcance amplio e integrador que es correlato necesario de su visión integral y de conjunto de la política territorial gallega.

Instrumento capital y básico de la ordenación del territorio son las directrices de ordenación del territorio. Sin ellas no es posible una aproximación global, interrelacionada y de conjunto, no existe un marco general, el referente en el que han de engranar los demás instrumentos, así como las diversas políticas sectoriales (art. 6). De ahí que no pueda hacerse un juicio positivo de la situación en la que nos encontramos, donde se sigue desarrollando una labor legislativa de clara repercusión espacial⁶ y donde la acción pública se intensifica en atención a la demanda social de servicios, infraestructuras y equipamientos, sin que a estas alturas hayan sido aprobadas unas directrices de ordenación del territorio que den coherencia al sistema.

Que ello tiene una incidencia directa en el paisaje es indiscutible; sin el marco ordenador de las directrices, éste padecerá de vulnerabilidad por el riesgo de una falta

⁶ Como ejemplos podemos citar la Ley 5/2006, de 30 de junio, para la protección, conservación y mejora de los ríos gallegos; la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales; la Ley 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del banco de tierras de Galicia; la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de la ordenación de la minería de Galicia; la Ley 6/2008, de 19 de junio, de medidas urgentes de vivienda y suelo; la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia; la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia.

de enfoque coordinado, armónico y de conjunto, lo que provocará heridas irreversibles que no son sanables con medidas coyunturales, parciales o paliativas.

También tiene una incidencia directa en cuanto a la potencialidad de concreción de medidas específicas en determinados sectores de la geografía gallega. El propio contenido de las directrices, previsto en su artículo 7, parece dar relevancia a un grado suficiente de detalle en ámbitos o áreas territoriales en donde, si no se contase ya a nivel de las directrices con un grado importante de definición, se harían irreales los objetivos y finalidades perseguidos por la Ley.

Así, en la letra *f* del artículo 7 se incluye como contenido necesario de las directrices: la delimitación de áreas de protección que queden sustraídas al desarrollo de las actividades urbanas, por ser destinadas a la preservación o explotación de los recursos naturales, atendiendo a su valor cultural, social o económico y estableciendo la prioridad de dicho destino (para ello debieran tenerse presentes los lugares de interés comunitario de la red natura y los proyectos de ampliación en marcha, los demás territorios que gozan de figuras de protección previstas en la legislación sobre conservación de la naturaleza, los entornos de los conjuntos monumentales, o recursos patrimoniales singulares declarados bienes de interés cultural, catalogados o inventariados, o aquellas zonas ya reconocidas como dignas de protección en instrumentos urbanísticos, incluidas las normas subsidiarias y complementarias de planeamiento).

Por su parte, la letra *j* determina también, como contenido de aquellas, la definición de ámbitos en que sea necesario elaborar planes de ordenación del medio físico previstos en la presente Ley, con señalamiento, en su caso, de las condiciones y plazos a que deba someterse la formulación de los mismos.

Respecto a lo primero, ya hemos visto la mutua imbricación que en el texto de la Ley se entiende que existe entre recursos naturales y paisaje, por lo que resultará inevitable la consideración de este último como un elemento a proteger mediante la exclusión de actividades urbanas, sin que paisaje signifique aquí medio ambiente natural pues son los valores culturales, sociales o económicos los que pueden informar su apreciación.

Respecto de lo segundo, nos encontramos con un instrumento de enormes potencialidades que hasta ahora ha brillado por su ausencia en su utilización práctica. Los planes de ordenación del medio físico suponen la selección de ámbitos en función, entre otras, de sus características morfológicas, paisajísticas o ecológicas diferenciadas que exijan una consideración y tratamiento unitarios, bajo presupuestos que excedan de los propios de cada uno de los términos municipales afectados. Como acabamos de ver, las propias directrices han de recoger alguno de esos ámbitos, pero cuando circunstancias singulares no previstas en aquellas lo aconsejen, el Consello de la Xunta podrá acordar la elaboración de un plan de ordenación del medio físico, señalando su ámbito territorial y los objetivos a alcanzar. Ellos han de ser coherentes con las carac-

terísticas morfológicas, paisajísticas o ecológicas al ser en ellas en las que descansa la decisión de un tratamiento unitario.

Como vemos, se trata de una figura más flexible e inespecífica pero, por tanto, también más cargada de potencialidades, que aquellas otras recogidas en la Ley 4/1989, de 24 de diciembre, concebida, como su propio título indica, para la conservación de espacios naturales y la flora y fauna silvestres. La antropización intensa de la geografía gallega, donde es difícil concebir un espacio abierto o natural sin la huella, incluso actual, del ser humano, hace de esta figura un instrumento útil donde las características ecológicas y morfológicas se salpican con elementos culturales valiosos y donde la actividad forestal o agropecuaria, lejos de ser necesariamente una amenaza, puede constituir parte importante de la semblanza final del espacio reflejada en el paisaje. Las dificultades para encontrar medidas adecuadas de protección a franjas limítrofes al Camino de Santiago con cuencas visuales suficientes, o a espacios de valor forestal, agrario y cultural sobresaliente como la Ribeira Sacra, podrían tener en este instrumento un elemento adecuado para su puesta en valor, recuperación y desarrollo, evitando atentados inconcebibles desde una visión integral y autocentrada en un territorio previamente definido.

La flexibilidad que caracteriza a los planes de ordenación del medio físico no va en detrimento ni de su alcance ni de su eficacia ya que contendrán, entre otras, las medidas, normas de protección y actuaciones públicas o privadas necesarias para la preservación, restauración o mejora de las diferentes zonas para su adecuación a las funciones y usos correspondientes, así como la normativa reguladora de las actividades productivas o recreativas, sin olvidar programas de inversión pública vinculados a las medidas mencionadas. Siendo así las cosas, y como no podía ser de otro modo, estas determinaciones vincularán al planeamiento local, debiendo el acuerdo de aprobación definitiva precisar los puntos concretos en que aquel queda modificado desde ese mismo momento.

A la vista está que, pese a su cuantitativamente escasa mención expresa, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje están latentes y de un modo potencialmente operantes en la Ley 10/1995. Que esto no haya tenido repercusión práctica no deriva tanto de insuficiencias del texto legal o de disfunciones de los instrumentos recogidos en él como de su posterior falta de desarrollo y aplicación. Así, un dibujo integral desde una aproximación teórica acabó sufriendo unha hipertrofia aplicativa en relación con algunas de las figuras, con consecuencias más allá de los marcos de referencia globales y orientadores que se ponían a disposición de los operadores públicos. De este modo, los planes y proyectos sectoriales, sin el referente de unas directrices de ordenación del territorio o de unos planes territoriales integrados y ante la inexistencia de la aprobación de planes de ordenación del medio físico, han servido más bien para superar las limitaciones ordenadoras del planeamiento local con el fin de dar cobertura

a la implantación masiva o difusa de infraestructuras e instalaciones. Como consecuencia, la utilización de esta ley, focalizada en solo alguno o algunos de los instrumentos que recoge, al desgajarlos del diseño coherente configurado por otras figuras, acabó por producir resultados que podrían juzgarse contrarios a la finalidad proclamada imperativamente en su artículo 1 y a los objetivos fundamentales recogidos en su artículo 3.

VI. Ley de protección del paisaje de Galicia

1. Planteamiento

Siendo así las cosas, no es de extrañar que el legislador haya querido abordar una regulación específica del paisaje de un modo totalizante y con pretensiones de globalidad. Las regulaciones sectoriales abordaban esta materia desde perspectivas parciales y con los énfasis propios de sus finalidades particulares (ordenación agraria, conservación de los ecosistemas más valiosos, preservación de la fisonomía caracterizadora del medio rural, racionalización de los procesos urbanizadores, protección del litoral...).

Desde el punto de vista del patrimonio histórico y monumental, la Ley 8/1995 del Patrimonio Cultural de Galicia ha revelado sus insuficiencias a los efectos que nos ocupan. Aunque se insiste en que un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno (artículo 18), lo cierto es que no se puede articular una adecuada gestión del paisaje sobre la base de los contornos de protección de los bienes de interés cultural, catalogados o inventariados, por más que el rigor en su delimitación resulte ser un mínimo irrenunciable e imprescindible. Por otra parte, figuras de gran interés por su posible vertiente favorecedora del paisaje como serían «zona arqueológica» o «sitio histórico», concebidas para parajes naturales que cuenten con determinados valores, apenas han sido utilizadas. Análogas apreciaciones cabe formular en relación a la Ley 3/1996 de protección de los Caminos de Santiago, donde todo parece fiarse a una operación de deslinde eternamente aplazada para la mayoría de ellos y unas franjas laterales de protección a todas luces insuficientes (títulos II y III).

Existen también disposiciones como la Ley 3/2008 de ordenación de la minería de Galicia donde, a pesar del fuerte impacto paisajístico de las explotaciones a cielo abierto de lignitos, pizarra o granito, apenas se contempla el paisaje como factor a abordar en la ordenación de la actividad. Otros sectores como el forestal carecen de una regulación legal propia y suficiente en el ámbito gallego, pese a la extensiva política reforestadora con especies no autóctonas de crecimiento rápido incluso en tierras de clara vocación agraria, por no mencionar la falta de un entramado normativo sólido regulador de la implantación masiva de generadores de nuevas formas de energía teóricamente limpia, pero de más que notables efectos paisajísticos y ecológicos (caso particularmente apreciable y polémico en la energía minihidráulica y en la eólica). Este

último caso ha sido elocuente, pues uno de los debates suscitados a nivel de opinión pública giraba en torno a la necesidad de una coherencia entre la distribución territorial de las instalaciones y la plasmación geográfica de otros instrumentos de ordenación medioambiental como son los lugares de interés comunitario que configuran la red natura. Aspecto éste que hasta ahora no ha jugado como freno significativo a la afección de espacios indiscutiblemente valiosos desde el punto de vista paisajístico y de la biodiversidad.

Por otro lado, ya es comunmente admitido que el paisaje además de constituir un valor parejo al histórico, cultural, artístico o etnográfico es «una materia prima y riqueza capitalizable capaz de generar beneficios económicos» (Karrera Egialde, 2005). Algo patente en sectores de tanto peso en el producto interior bruto como el turismo y que influye incluso en criterios de localización de empresas de sectores distintos a aquel por su vertiente de imagen publicitaria o de calidad de vida para sus trabajadores cualificados.

Ha sido justamente el ordenamiento jurídico valenciano a través de la Ley 4/2004, de 30 de junio, el que «ha abierto al ordenamiento español a una pionera regulación del paisaje» (Fernández Rodríguez, 2007) y por esa senda ha transitado también el legislador catalán mediante la Ley 8/2005, de 8 de junio. Estos precedentes no podían dejar de influir en el derecho público gallego.

2. Principios y políticas

La regulación ha venido de la mano de la ley 7/2008 de 7 de julio de protección del paisaje de Galicia. La ley es expresamente deudora del Convenio Europeo del Paisaje, firmado en Florencia a propuesta del Consejo de Europa el 20 de octubre del 2000 que «busca la implantación de una política integral de protección del paisaje, que no se limite, como hasta ahora, a la conservación de parajes considerados de especial valor o a la tutela indirecta otorgada por otros instrumentos ambientales» (Fabeiro Mosquera, 2006). Ello se refleja en los principios inspiradores (art. 2) de reconocimiento jurídico del paisaje, su defensa y preservación, la relación armónica entre el ser humano y su entorno, el diseño y aplicación de políticas de protección, gestión y ordenación, la coordinación y la colaboración entre las distintas administraciones, la participación social, la sensibilización y la promoción del estudio y la formación en materia de paisaje.

El reconocimiento jurídico del paisaje viene a ser el objeto específico de la ley conforme al artículo 1 de la misma, en donde se incluyen teleológicamente la preservación y ordenación de todos los elementos que lo configuran siendo la protección, gestión y ordenación los medios concebidos en orden a tal finalidad. Cuando en su párrafo último se habla de la integración del paisaje en todas las políticas sectoriales que en él incidan, se viene a ordenar que tales políticas han de incluir, en sus previsiones, medi-

das de protección, gestión y ordenación, pues sólo así se entiende de modo realista el paisaje como una dimensión global de interés general y trascendente a los ámbitos ambientales, culturales, sociales y económicos.

En ese sentido, el ámbito totalizante de la ley no es sino consecuencia de recoger la definición de paisaje del convenio de Florencia: «cualquier parte del territorio tal como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y humanos» (artículo. 3. a). De este modo, se entiende que el diseño y aplicación de las políticas de protección, gestión y ordenación del paisaje, como expresión de los principios generales y de las estrategias y directrices en la materia, han de integrarse no sólo en las de protección ambiental, sino en las de ordenación territorial, urbanística, cultural, turística, agraria, social o económica (artículo 2.2 d). De la misma manera y por idénticas razones, las disposiciones de la Ley no se constreñirán a una parte o a unas áreas determinadas de la geografía de la comunidad autónoma, sino que desplegarán sus efectos en todo el territorio, con independencia del carácter natural, rural, urbano, periurbano, del elevado valor ambiental o cultural o de su estado de degradación (artículo 4).

Como consecuencia, existe un mandato claro a todos los poderes públicos gallegos para que, en el ámbito de su competencia, integren la consideración del paisaje en las políticas de ordenación territorial, urbanística y en las políticas ambientales, de patrimonio cultural, agrícolas, forestales, sociales, turísticas, industriales y económicas. En el artículo 5.2 se aprecia un esfuerzo de especificación de lo económico al mencionar expresamente a los sectores industriales y forestales, sin que haya que sacar mayores consecuencias del diferente grado de concreción del artículo 2.2 d, cuando habla de los principios inspiradores, en relación con el artículo 5.2, cuando impone el mandato de integración dirigido a los poderes públicos. Una y otra relación son, a todas luces, abiertas, no taxativas y se manifiestan con vocación globalizante.

El paisaje en la ley se concibe no como algo que, en todo lugar, haya de considerarse de manera inmutable o estática. Existe una concepción dinámica del mismo. Sin duda no hay política de paisaje merecedora de ese nombre si no se preservan y conservan áreas o partes del territorio que así lo merezcan por sus elementos significativos y característicos. Afirmar esto con rotundidad es necesario pues, en aras de una no bien entendida concepción dinámica, pueden deslizarse con fuerza tentaciones de alterar e incluso destruir aquellos elementos estéticos, aquellos factores de reconocimiento y evocación que son paradigmáticos o emblemáticos de la fisonomía notable de espacios valiosos, tanto por su configuración natural como por la intervención humana sobre el medio a lo largo de la historia. De este modo, el fin de protección para las actuaciones de las administraciones públicas en materia de paisaje es irrenunciable y ha de ser subrayado, si no se quiere desvirtuar en la práctica aquello para lo que la ley fue concebida y en torno a lo cual ha suscitado las principales expectativas.

Sentado esto, es necesario que, conforme a una ordenación del territorio equilibrada y coherente con el necesario desarrollo económico y social, se entienda que existe un fin de gestión del paisaje con el objeto de guiar las transformaciones inducidas además de un fin de ordenación que abarcará todas aquellas acciones de carácter prospectivo con vistas a mantener, mejorar, restaurar o regenerar paisajes.

Ahora bien, nada de ello podrá alcanzarse sin un grado suficiente de consenso social, si la población no favorece y concuerda con las estrategias y directrices a elaborar desarrollar y aplicar. De ahí que la labor de canalizar la participación social en la toma de decisiones y en la definición de políticas de paisaje ha de venir acompañada, e incluso precedida, por el fomento de la sensibilización social en cuanto al valor del paisaje y su relevancia como parámetro y condición de calidad de vida en el marco de lo que se entiende por desarrollo sostenible, así como en cuanto a expresión de la identidad propia del país. Todo ello se contempla en los artículos 2 y 3, particularmente en este último, donde los objetivos de la calidad paisajística se hacen derivar de las aspiraciones de la colectividad en relación con las características paisajísticas de su contorno. Será el artículo 14 el que desarrolle las medidas de formación, sensibilización, educación y concertación.

Como correlato del consenso social, aparece expresamente recogido el principio de cooperación institucional en el artículo 7. Disposición especialmente pensada para la administración local y que pretende coordinar y programar políticas comunes y promover su desarrollo. Entiendo que la expresión coordinar debe encerrar cierta capacidad de dirección por parte de la Xunta de Galicia, si no se quiere poner en entredicho la fuerza operativa de los instrumentos de protección, gestión y ordenación que veremos a continuación. En este sentido, sigue siendo útil la sentencia de 21 de diciembre de 1989 del Tribunal Constitucional que afirmaba que «coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado.» Este, la administración local, se encontrará, por ello mismo, con un condicionante o límite al ejercicio de sus competencias en función de la atribución competencial a la comunidad autónoma en materia específica de paisaje principalmente consagrada en el apartado treinta del artículo 27 del propio Estatuto de Autonomía.

Cabe anotar que, en su empleo, se produce un cierto solapamiento y una distinción escasamente nítida entre la expresión cooperación y la expresión coordinación; valga en todo caso afirmar que «la voluntariedad es inidónea para otorgar soporte a la diferenciación, precisamente porque, siendo la coordinación y la cooperación manifestaciones de un mismo y único deber jurídico de colaboración, resulta imposible lógico-jurídicamente que el juego de éste dependa del arbitrio o voluntad de las partes. Otra cosa equivaldría a la negación del deber general de colaboración» (Parejo Alfonso, 2007). Aplicación singular del principio de cooperación será la figura del

pacto del paisaje como instrumento de concertación entre las administraciones públicas, sean autonómicas o locales, y otros agentes económicos y sociales de un determinado territorio para promover, de manera voluntaria (con los matices que acabamos de indicar respecto de las relaciones interadministrativas), acciones concretas y específicas de protección y mejora de los paisajes y de la calidad de vida de los ciudadanos en el marco del desarrollo sostenible.

3. Instrumentos

El Capítulo III está dedicado a los instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje.

El primer instrumento lo constituyen los denominados catálogos del paisaje (art. 8). Se trata de documentos que delimitarán las grandes áreas paisajísticas de Galicia. Lo harán sobre la base de los diferentes estudios y trabajos científicos y técnicos existentes en la materia. Deberán fundarse en las distintas áreas geográficas, morfológicas, urbanas y litorales existentes en el territorio gallego. Ello permitirá identificar los diferentes tipos de paisajes en cada área y precisar sus características diferenciales.

Para ello, entre otros contenidos, incluirán un inventario de los valores paisajísticos presentes en cada área paisajística, así como la delimitación de unidades de paisaje presentes en cada una. Por unidades de paisaje se entiende los ámbitos territoriales con valores paisajísticos homogéneos y coherentes. Su vocación no es meramente descriptiva sino también analítica y de diagnóstico, en la medida en que se exige la identificación de los ámbitos que presenten un especial estado de deterioro y que precisen de especiales medidas de intervención y protección. Los catálogos, en cierto grado, deberán ya anticipar, siquiera sea genéricamente, cuales podrían ser estas medidas, especialmente si tenemos en cuenta que en el análisis exigido se incluye la evolución futura prevista.

La Consellería responsable de las políticas medioambientales será la que eleve la propuesta al Consello de la Xunta. En la formulación de la misma deberá haberse consultado a los departamentos competentes en materia de ordenación del territorio y patrimonio cultural. Aunque no se diga expresamente, esta consulta habrá de tener una plasmación en la redacción final del documento, explicitando los criterios incorporados y aquellos de los que el proponente se apartó o no tuvo en cuenta, en este caso con una motivación coherente con los conceptos de análisis y diagnóstico que se incluyen como contenido necesario de los catálogos. De este modo, queda claro que, siendo preceptiva la consulta, los informes derivados de la misma no tendrán carácter vinculante. De la relevancia otorgada a este instrumento se desprende la consecuencia de que su aprobación corresponda al propio Consello de la Xunta. En su seno se supone que, cuando menos a efectos deliberativos, volverán a tener voz los departamentos con-

sultados, así como otros especialmente concernidos, como serían los responsables en materia de medio rural, cultura, turismo o industria, energía y minas...

Veámos que la consulta se dirige a los departamentos, esto es, a las consellerías con competencia en las materias indicadas. Una posible cuestión a dilucidar es aquella que plantea cómo ha de entenderse esta consulta en el supuesto de que la materia de ordenación del territorio pertenezca a la misma consellería que la de medioambiente:⁷ ¿queda anulada por identificación en el mismo departamento de las instancias que, en principio, fueron concebidas como orgánicamente distintas? Entiendo que en este caso la consulta no tendría que obviarse aunque se hubiera de explicitar en un escalón inferior, esto es, en el seno del propio departamento a nivel de las unidades administrativas que lo componen (normalmente direcciones generales) según su competencia específica. De este modo, no se perderá el contraste de pareceres técnicos y políticos que busca la disposición legal al exigir la emisión de los informes.

De que los catálogos del paisaje contengan una adecuada identificación, inventario, análisis, diagnosis y delimitación dependerá la operatividad del instrumento ordenador por antonomasia denominado directrices del paisaje. Aquí está el factor clave del que dependerá el éxito o el fracaso de las previsiones de la Ley que estudiamos.

Las directrices han de definir y precisar para cada unidad del paisaje los objetivos de calidad paisajística que se pretendan alcanzar. La expresión definir y precisar debe ser entendida como un intento de descender a determinaciones de concreción suficiente y detallada que superen el riesgo de que este tipo de instrumentos degeneren en simples marcos de actuación o en insustanciales programas genéricos escasamente vinculantes.

Conforme al principio de participación y consenso social antes aludido, los objetivos de calidad paisajística deberán expresar las aspiraciones de la ciudadanía en cuanto a la valoración y el grado de compromiso de la colectividad en la protección de los paisajes. «El paisaje es tal por ser así percibido por los ciudadanos» (Lagasabaster y Lazcano Brotóns, 2004). La cuestión aquí radica en determinar el alcance y ámbito de lo que, a estos efectos, debe entenderse por ciudadanía y colectividad.

Parece que la consecuencia de prever un proceso de participación pública quisiera identificar estos conceptos con los de la población local directamente afectada. Sin duda, a través de un proceso de información pública y alegaciones, la opinión de este grupo poblacional de referencia ha de tener una especial fuerza. Ahora bien, si el paisaje se vincula con los intereses generales de la comunidad autónoma y con la calidad de vida coherente con los valores propios y la identidad del pueblo gallego, no cabe duda de que ha de ser el conjunto de la ciudadanía el que, de algún modo, ha de expresar sus anhelos e inquietudes a este respecto. Es evidente que, cuando se pasa a regular, con fuerza de ley, por la representación del pueblo gallego, un valor como el paisaje, se hace porque la imputación de su interés, tal como se percibe mediante una

⁷ No se trata de una mera hipótesis, pues el Decreto 79/2009, de 19 de abril por el que se establece la estructura orgánica de la Xunta de Galicia crea una Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras.

interpretación teleológica de aquella, pasa a formar parte del bien común del conjunto de los gallegos. Esto no es mera retórica jurídicamente insubstancial, pues no cabe duda de que, en toda ordenación del paisaje, la población local percibirá harto frecuentemente las directrices con la desconfianza y el sentimiento de amenaza que, en principio, inspira todo dirigismo sobre bienes de titularidad privada en un país constituido económicamente, de forma mayoritaria, por pequeños propietarios distribuidos en infinidad de núcleos de población (la mitad de los de España).

Será el movimiento asociativo, ecologista, cultural, profesional, etc., del conjunto de la ciudadanía gallega el que, de algún modo, ha de expresar también las aspiraciones que el operador público ha de tener en cuenta. Concentrar la participación social únicamente dentro de los estrictos márgenes de los territorios directamente afectados sería tanto como arrancar de la ley su concepción global del paisaje al servicio y disfrute de la ciudadanía. Sólo implicando a ésta como conjunto, a través de sus formas organizadas de expresión, podrá realizarse una política de ordenación del paisaje despreñada del cortoplacismo y del inmediateísmo paralizante que tantas veces bloquea, insustancializa o condena al fracaso este tipo de actuaciones.

Sobre el carácter vinculante de las directrices del paisaje puede verse alguna sombra de duda cuando se habla de normas y recomendaciones o cuando se establece que han de ser congruentes con las determinaciones que, en materia de paisaje, puedan derivarse de otros instrumentos normativos. Sobre lo primero, la expresión normas, por definición, no debe dejar resquicio para albergar ambigüedad ninguna acerca de la naturaleza jurídica de las directrices, por más que expresamente en algunos casos (y habría de venir así claramente manifestado) se puedan incluir orientaciones o indicaciones con carácter de recomendación. Sobre lo segundo, no puede entenderse en modo alguno como subordinación o adaptación a lo que dispongan otros instrumentos normativos. En el propio punto 4 del artículo 10, que habla de esta necesidad de congruencia, se añade de modo inequívoco que las normas recogidas en las directrices de paisaje, una vez aprobadas, tendrán carácter vinculante para los instrumentos de planificación sectorial y urbanística. De esta manera, los planes de ordenación de recursos naturales previstos en la legislación sobre conservación de la naturaleza, las directrices de ordenación del territorio, los planes de ordenación del medio físico y aquellos otros contemplados en la legislación reguladora de la política territorial, así como los diversos instrumentos de planificación de la ordenación del suelo, cualquiera que sea su naturaleza, estarán vinculados a lo determinado por las directrices del paisaje. La redacción amplia y abierta recogida en el mencionado punto 4 del artículo 10 no permite otra interpretación y constituye el elemento crucial para afirmar la juridicidad de las directrices y su fuerza de obligar.

Como consecuencia singularizada, pero ni mucho menos única, de esta fuerza de obligar, se menciona que, en el documento de referencia previsto en el artículo 19 de la

Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en medio ambiente, no sólo se establecerán pautas y criterios a seguir en la evaluación ambiental del plan y programa, sino que se integrarán preceptivamente las normas que se establezcan en las directrices del paisaje.

Otro elemento específico de obligatoriedad es el derivado de la nueva figura denominada «estudio de impacto e integración paisajística» (art. 11), preceptivo en todos los proyectos que deban someterse al procedimiento de declaración de impacto ambiental. Entre sus contenidos, deberá figurar necesariamente la justificación de cómo se incorporaron al proyecto los objetivos de calidad paisajística y las determinaciones de las directrices del paisaje establecidas para la unidad de paisaje en la que se pretende ejecutar la actuación. De esta manera, el marco obligatorio de referencia para evaluar los efectos e impactos que el proyecto pueda provocar en el paisaje y las medidas de integración paisajística son las directrices del paisaje. Para que algo así tenga sentido, el grado de concreción y determinación de las directrices del paisaje ha de ser significativo. De no ser de esta manera, poco se habría avanzado, pues ya el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995 había destacado el paisaje, en cuanto a «noción estética», como elemento integrante del concepto de medio ambiente consagrado en el artículo 45 de la Constitución. Consecuentemente, dentro del impacto ambiental ya de algún modo había que tener en cuenta el impacto paisajístico. Es obvio, por lo tanto, que el estudio de impacto e integración paisajística ha de suponer un salto cualitativo en relación a la situación anterior y para ello resultará imprescindible que las directrices del paisaje contengan las indicaciones y referencias pertinentes y precisas.

Lo que, sin embargo, se echa de menos es que no se prevea su aplicación en los procedimientos de declaración de efectos ambientales, así como en los de declaración de incidencia ambiental. Estos instrumentos aparecen legalmente consagrados en la disposición que enmarca la política ambiental de Galicia entendida como un todo. En efecto, están previstos en la Ley gallega 1/1995 de 2 de enero de protección ambiental de Galicia. Concretamente, aparecen regulados en los artículos 10 al 19 de una ley que se concibe a sí misma como cubriendo, en la medida que lo permite el artículo 149.1.23 de la Constitución, «la inexistencia de una ley básica estatal de medio ambiente» (párrafo tres de su preámbulo).

Dado que la declaración de impacto ambiental está concebida para proyectos de envergadura notable, aquellos de menor relieve a los que se aplican esas dos declaraciones quedan, en principio, fuera de las determinaciones de las directrices del paisaje, al menos desde una interpretación literal de la ley, que no debiera ser la única posible y que no impediría, por lo demás, que a través de la vía reglamentaria se incluyesen esas declaraciones no mencionadas. Piénsese que con estudio de impacto o integración paisajística o sin él, lo que no puede hacerse en una declaración de efectos o inci-

dencia ambiental es consagrar aquello que va contra las determinaciones de las directrices del paisaje, que de un modo u otro habrán de ser tenidas en cuenta y acatadas.

El propio legislador parece consciente de la problemática derivada de esta insuficiencia, pues a nadie se le escapa que, por la vía de proyectos de pequeña o mediana escala sometidos a declaración de efectos ambientales e incidencia ambiental, pueden realizarse actuaciones con clara incidencia paisajística y notable capacidad acumulativa de afectación. De esta manera, prevé en el punto 4 del artículo 11 que el Consello de la Xunta de Galicia, por vía reglamentaria, pueda exigir a las entidades promotoras no sometidas a los procedimientos de declaración y evaluación de impacto ambiental incorporar al proyecto un estudio de impacto e integración paisajística cuando este afecte a áreas de especial interés paisajístico. Debe tenerse en cuenta que las zonas geográficas que en los catálogos aparezcan como áreas de especial interés paisajístico deberán disponer de medidas de protección precisas para la preservación de sus valores. Medidas cuyo establecimiento se encomienda a la consejería competente en materia de medio ambiente.

Especial preocupación manifiesta la ley en relación a las áreas protegidas conforme a la normativa gallega vigente en materia de conservación de la naturaleza. Para ellas se prevé un plan de acción para la protección, gestión y ordenación del paisaje (artículo 12.1). Tratándose de parques naturales, estas determinaciones debieran integrar y ser parte esencial y substantiva del plan de ordenación de recursos naturales. En todo caso, existiendo otras figuras de protección, esta previsión debe tener para ellas especial incidencia con el fin de alcanzar el cumplimiento del mandato legal de ajustar el plan de acción a las determinaciones contenidas en las directrices de paisaje para el territorio donde se ubique el espacio protegido. Ello no deja de ser un elemento significativo más que conlleva la necesidad de que las directrices deban tener unos niveles relevantes y operativos de concreción y pormenorización.

Dada la trascendencia de las directrices del paisaje, se prevé la apertura de un trámite de información pública en su elaboración, así como el informe preceptivo de los ayuntamientos afectados y los de los departamentos competentes en materia de ordenación del territorio y patrimonio cultural. Echándose nuevamente de menos el de algún otro, como el del que sea competente en medio rural, en tanto en cuanto pueda ser responsable de proyectos de ordenación agraria o producción forestal, cuando no de las políticas específicas de conservación de la naturaleza.⁸ En este último caso se impondría la conveniencia de que, por vía reglamentaria, incluso a través del decreto de estructura orgánica del departamento en cuestión, se recogiese la emisión de informe por parte del mismo. Una interpretación lógica de la ley parece conducir a que, aunque no exista previsión expresa del carácter preceptivo en su letra, sea también el departamento que tenga en su seno la unidad responsable de la conservación de la naturaleza el que manifieste en el curso del procedimiento su parecer.

⁸ Justamente, el Decreto 83/2009, de 21 de abril, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Xunta de Galicia recoge en su artículo 9 una Dirección de conservación de la naturaleza en la Consellería de Medio Rural y no en la de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras.

En su capítulo IV la ley trata de configurar un instrumento de organización, sensibilización y concertación de las políticas del paisaje: el Observatorio Gallego del Paisaje. Pretende ser una entidad de apoyo y asesoramiento a la Xunta de Galicia así como un elemento de colaboración y coordinación con otras administraciones y sectores de la sociedad. Se detallan sus funciones en el punto 3 del artículo 13, pero nada se dice de su naturaleza jurídica, de su grado de dependencia o vinculación al Gobierno de Galicia y al departamento competente en materia de paisaje (que, como sabemos, será el competente sobre medio ambiente). Únicamente se establece que el «Observatorio Gallego del Paisaje adoptará la forma que más se adecúe a sus funciones» (punto 2 del artículo 13). Esa adecuación no es fácil de hacer en tanto en cuanto el prolijo elenco de funciones que se le encomienda es de diversa naturaleza. En efecto, a tareas que suponen claramente un desarrollo y ejecución de la ley (algo que, en principio, le correspondería según la lógica del sistema al poder ejecutivo) se unen labores de formación, sensibilización, concienciación, realización de estudios y propuestas, asesoramiento a las entidades locales, participación en foros de investigación y difusión, así como el intercambio de formación y experiencias.

Resulta dudoso que descansen en un órgano de una tipología por definir justamente aquellas tareas en las que bascula la fuerza transformadora y operativa de la ley como son la delimitación de las grandes áreas paisajísticas sobre las que se desarrollarán los catálogos del paisaje y la elaboración de los mismos. Recuérdese que las directrices del paisaje contendrán las determinaciones basadas en los catálogos del paisaje. Parece, pues, que el observatorio ha de tener una componente técnica importante al servicio de la política paisajística del Gobierno gallego. Así mismo, en la medida en que se busca un instrumento de concertación de políticas del paisaje y en que una de las funciones es la de servir de asesoramiento a las entidades locales a fin de implementar las políticas de paisaje en la planificación urbana y territorial, resulta aconsejable la participación de una representación de la administración local con el fin de trasladar las necesidades y objetivos, así como las circunstancias de aplicación en su ámbito de las políticas que se elaboren y desarrollen. Las tareas de evaluación, propuesta y seguimiento exigen la presencia de colectivos sociales, asociativos o fundacionales implicados en la defensa del medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural del país. Así mismo, las labores de estudio, investigación e intercambio de información y experiencias impelen a una participación de la comunidad universitaria y científica.

VII. Conclusión

La comunidad autónoma gallega cuenta con una legislación más que suficiente para dar cobertura e impulsar políticas eficaces de protección, regeneración y ordenación paisajística. Incluso podría decirse que los instrumentos recogidos en ellas no son sólo

suficientes, sino sobreabundantes. Es por esto que, en la aplicación de esta legislación, han de tomarse en consideración los mandatos que, no por genéricos, son por ello menos imperativos y ha de cuidarse la adecuada coherencia entre los diversos instrumentos a imbricar por parte de los operadores institucionales. El paisaje es ya normativamente un elemento transversal que en modo alguno podrá obviarse en la ordenación del territorio o en la planificación sectorial. De una visión de conjunto del derecho gallego se deduce con claridad que los poderes públicos están sometidos a mandatos inequívocos para lo que cuentan con sobrados instrumentos y mecanismos de actuación.

Bibliografía

- FABEIRO MOSQUERA, ANTONIO: «La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español». *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 131 (julio-septiembre 2006).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, CARMEN: «El estreno de nuestro Derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación y protección del paisaje en la legislación valenciana». *Revista de Administración Pública*. Madrid, n.º 172 (enero-abril 2007).
- «La protección del paisaje: un estudio de derecho español y comparado». Marcial Pons, Madrid, 2007.
- KARRERA EGIALDE, MIQUEL M.: «El paisaje y la propiedad agraria. Referencias a su configuración jurídica en al Comunidad Autónoma Vasca». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 72 (mayo-agosto 2005)
- LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI y LACANO BROTONS, IÑIGO: «Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 70 (septiembre-diciembre 2004).
- LLISET BORRELL, FRANSESC: «Concepto jurídico de paisaje urbano». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Vol. 146, n.º 24 (diciembre 1998).
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, ESTEFANÍA: «La protección del medio natural en la Ley 2/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana». *Corts Valencianes*, Valencia, 2007; 15
- MARTÍNEZ MORALES, JOSÉ LUIS: «Los instrumentos de la ordenación del territorio en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje». *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 13 (en. 2005).
- MARTÍNEZ NIETO, ANTONIO: «La contaminación del paisaje». *Actualidad Administrativa*, n.º 20 (1998)
- «La protección del paisaje en el derecho español». *Actualidad Administrativa* (1993), n.º 32 y 33.
- PARERO ALFONSO, LUCIANO: «Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas». *Revista de Administración Pública*, n.º 174 (septiembre-diciembre 2007).
- PÉREZ GONZÁLEZ, CARLOS: «Relaciones entre la ordenación urbanística y la protección del paisaje». *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, n.º 13, 2008.
- PRIEUR, MICHEL: «La Convención Europea del Paisaje». *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 50 (abril-mayo-junio 2003).
- PRIORE, RICCARDO: «Derecho al paisaje, Derecho del paisaje: La evolución de la concepción jurídica del paisaje en el Derecho comparado y en el Derecho internacional». *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, n.º 31 (julio 2001).
- VICENTE GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS DE: «Normas de aplicación directa y protección del paisaje en la Ley de Cantabria 2/2001 de 25 de junio. ¿Límites a la discrecionalidad de la administración o conceptos jurídicos indeterminados?». *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 292-293 (mayo-diciembre 2003).
- ZOIDO NARANJO, FLORENCIO: «La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. 33, n.º 128 (2001).

La potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tras la reforma estatutaria de 2007: su distribución entre el Gobierno y los Consejos Insulares

JOAN OLIVER ARAUJO

Catedrático de Derecho Constitucional

VICENTE J. CALAFELL FERRÁ

Profesor Asociado de Derecho Constitucional. Doctor en Derecho.

Resumen

Uno de los aspectos más destacados de la reforma del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, aprobada por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, es el nuevo régimen de los consejos insulares. Tras la última revisión estatutaria, los consejos insulares han pasado a ser, de pleno derecho, instituciones de las Islas Baleares y, por ende, piezas esenciales de la organización de la comunidad autónoma. En concreto, el Estatuto de autonomía les atribuye funciones típicas del poder ejecutivo, por lo que se puede afirmar que se ha producido una verdadera descentralización de la potestad ejecutiva autonómica, que ahora comparten el gobierno y los consejos insulares. En esta nueva ordenación, se pueden señalar tres ámbitos de relación entre el gobierno y los consejos insulares en los que la reforma del Estatuto de autonomía ha tenido una especial incidencia: la nueva ordenación de la potestad reglamentaria de la comunidad autónoma, las competencias propias de los consejos insulares y las relaciones de éstos con el Estado y con otras comunidades autónomas. El presente trabajo tiene por objeto el estudio de estas cuestiones.

Resum

Un dels aspectes més destacats de la reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovada per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, és el nou règim dels consells insulars. Després de l'última revisió estatutària, els consells insulars han esdevingut, de ple dret, institucions de les Illes Balears i, per tant, peces essencials de l'organització de la comunitat autònoma. En concret, l'Estatut d'autonomia els atribueix funcions típiques del poder executiu, per la qual cosa es pot afirmar que s'ha produït una vertadera descentralització de la potestat executiva autonòmica, que ara comparteixen el govern i els consells insulars. En aquesta nova ordenació, es poden assenyalar tres àmbits de

relació entre el govern i els consells insulars en què la reforma de l'Estatut d'autonomia ha tingut una incidència especial: la nova ordenació de la potestat reglamentària de la comunitat autònoma, les competències pròpies dels consells insulars i les relacions d'aquests amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes. Aquest treball té com a objecte l'estudi d'aquestes qüestions.

Abstract

One of the highlights of the reform of the Statute of Autonomy of the Balearic Islands approved by the Organic Law 1/2007 of February 28 is the new regime of the Island Councils. After the last statutory revision, the Island Councils have become institutions of the Balearic Islands in its own right, therefore, essential parts of the organization of the Autonomous Community. Specifically, the Statute of Autonomy attributes typical functions of the executive power, so we can say that there has been a real decentralisation between the autonomous executive power, which is now shared between the Government and the Island Councils. In this new organisation we can identify three areas of relationship between the Government and the Island Councils in which the reform of the Statute of Autonomy has had a particularly high relevance: the new regulation of the legal powers of the Island Councils and their relations with the State and other regions. The present works aims to study all these issues.

Sumario

- I. La posición institucional y las atribuciones de los Consejos Insulares en el nuevo marco estatutario de las Illes Balears: el reparto de la función ejecutiva de la Comunidad Autónoma
- II. La nueva ordenación de la potestad reglamentaria
- III. Las competencias propias de los Consejos Insulares: titularidad y ejercicio
- IV. Las relaciones de los Consejos Insulares con el Estado y con otras Comunidades Autónomas
- V. Conclusión

I. La posición institucional y las atribuciones de los Consejos Insulares en el nuevo marco estatutario de las Illes Balears: el reparto de la función ejecutiva de la Comunidad Autónoma

Una de las *eternas cuestiones* de la autonomía de las Illes Balears es la conformación de sus instituciones de autogobierno. La necesidad de plasmar de manera adecuada –jurídica y políticamente– la insularidad en el sistema institucional ha marcado toda la vida de la Comunidad Autónoma, incluso desde antes de nacer (ésta fue, sin duda, la razón principal de la dilatada duración del proceso autonómico de las Illes Balears). Dos son, en concreto, los grandes temas de debate en esta materia: la composición del Parlamento –es decir, el reparto de los diputados autonómicos entre las cuatro islas– y el papel político de los Consejos Insulares. Se trata, en definitiva, de aspectos decisivos para el control del poder político regional, sobre los cuales los diversos partidos con presencia en las Illes Balears han mantenido tradicionalmente posturas bastante encontradas.¹

Por lo que se refiere a los Consejos Insulares, se puede afirmar que son la mayor especialidad de la organización de las Illes Balears, con una naturaleza ciertamente peculiar: por una parte, conforme al artículo 141.4 de la Constitución, son entidades locales; pero, por otra, son instituciones de indudable relevancia autonómica. El Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB), desde su aprobación (por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero), ha reconocido en todo momento este carácter autonómico de los Consejos Insulares, al atribuirles el gobierno, la administración y la representación de las islas respectivas, y conferirles un amplio abanico de competencias ejecutivas y de gestión propias de la Comunidad Autónoma.

Desde la aprobación del EAIB se ha ido llevando a cabo una progresiva distribución del poder entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares. En este proceso –uno de cuyos hitos más señalados fue la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares– han confluído siempre dos principios de signo opuesto: el principio de unidad, que tiende al equilibrio interinsular, y el principio de diversidad, que propende a la autonomía de las instituciones insulares. Se trata, en suma, de cohenstar las atribuciones del Gobierno, que tiene funciones ejecutivas y administrativas en todo el archipiélago, con la asignación del gobierno, la administración y la representación de cada isla al respectivo Consejo Insular. Es verdad que, frente a la confusión de competencias y a la languidez que caracterizó durante los primeros años de autonomía la vida de los Consejos Insulares, éstos fueron adquiriendo un creciente protagonismo y pasaron a ejercer importantes atribuciones. Sin embargo, no se puede afirmar que, en este tiempo, se llegara a consolidar definitivamente el sistema institucional autonómico. El punto intermedio entre los legítimos deseos de las islas de poder administrar por sí numerosas e importantes materias y la necesidad de no vaciar de poder

1 Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá: «Islas Baleares. Comunidad Autónoma de las Illes Balears», en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador Eduardo Espín Templado), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 368.

res al Gobierno autonómico, a tal punto de dejarlo inerte para dibujar el futuro colectivo de la Comunidad Autónoma, no se consiguió de forma plenamente satisfactoria en ningún momento.²

No es de extrañar, por tanto, que en la última reforma del EAIB, aprobada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, se planteara –una vez más– el tema de la posición de los Consejos Insulares en el cuadro de poderes de la Comunidad Autónoma. No obstante, aunque la discusión sobre el lugar y las atribuciones de los Consejos Insulares en el orden institucional de las Illes Balears no es nueva, sí lo es la intensidad con la que se le ha querido dar solución en esta revisión estatutaria. De este modo, la reforma culminada con la Ley Orgánica 1/2007 ha supuesto una modificación esencial de la posición de los Consejos Insulares en la organización de la Comunidad Autónoma. Ahora, según dispone claramente el artículo 39 del EAIB –y lo reafirma el artículo 61.3–, los Consejos Insulares, que pasan a ser cuatro, se integran en el sistema institucional autonómico. Ya no son unas instituciones *adicionales* de la Comunidad Autónoma, que de alguna manera se añadían a las que verdaderamente definían hasta entonces el esquema de los poderes de las Illes Balears, como así daba a entender –de forma incluso gráfica– el anterior artículo 18.2 del EAIB.³ Con la reforma, los Consejos Insulares han pasado a ser *piezas básicas* del orden institucional de las Illes Balears, igual que el Parlamento, el Gobierno y el Presidente.⁴ La modificación del EAIB ha traído consigo, pues, la imbricación de los Consejos Insulares en el núcleo institucional de las Illes Balears y, particularmente, su ubicación al mismo nivel que las otras instituciones esenciales de la Comunidad Autónoma. El artículo 39 del EAIB define los órganos esenciales del sistema institucional autonómico, aquellos que –a semejanza de los órganos constitucionales– se podrían llamar órganos *estatutarios*. En otras palabras, dicho precepto enumera los órganos que culminan la división de poderes en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y que por ello merecen con propiedad el nombre de *instituciones*: el Parlamento, que encarna el poder legislativo; y el Presidente, el Gobierno y –a partir de ahora– los Consejos Insulares, en los que se residencia el poder ejecutivo.

Esta nueva posición institucional de los Consejos Insulares se refleja en diversos aspectos, tanto orgánicos como funcionales. Como más relevantes, se pueden destacar: en el plano orgánico, la creación de dos órganos específicos de relación entre las instancias comunes de las Illes Balears y los Consejos Insulares –la Comisión General de

2 Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá: «Las Islas Baleares: una Comunidad Autónoma *in fieri*», en *El Estado Autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía* (coordinador Manuel J. Terol Becerra), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pp. 245-246.

3 Como observó Luciano Parejo Alfonso, refiriéndose a la regulación estatutaria previa a la reforma de 2007, el EAIB llevaba a cabo una «inclusión inespecífica» de los Consejos Insulares entre las instituciones de la Comunidad Autónoma, pero no los encuadraba plenamente entre las ins-

tuciones propias o de autogobierno («La regulación de los Consejos Insulares a la luz del marco constitucional y estatutario», en *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, Institut d'Estudis Autonòmics, Palma, 2003, pp. 36-37).

4 Avel·lí Blasco Esteve: «L'organització i el règim jurídic dels consells insulars al nou Estatut d'autonomia», en *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Leonard Muntaner, Palma, 2007, p. 20.

Consejos Insulares del Parlamento (artículo 53 del EAIB) y la Conferencia de Presidentes (artículo 74 del EAIB); y en el plano funcional, el marco de competencias que el EAIB atribuye a los Consejos Insulares, con diferencias sustanciales –no sólo cuantitativas, sino también cualitativas– respecto al vigente hasta hace poco. En concreto, tras la reforma de 2007, el EAIB reconoce directamente a los Consejos Insulares un conjunto de competencias «propias» (artículo 70), que se corresponden, en buena medida, con materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva (artículo 30). En el ámbito de estos poderes, el EAIB confiere a los Consejos Insulares la *función ejecutiva* (artículo 84.2), cuyo contenido detalla en diversos preceptos: potestad reglamentaria (artículos 72.1 y 84.2), inspección (artículo 84.2), actividad de fomento (artículos 73 y 84.2) y fijación de políticas propias, incluso con proyección exterior (artículos 73 y, de manera implícita, 114). Además, el artículo 80 configura las Administraciones dependientes de los Consejos Insulares como parte integrante de la Administración propia de las Illes Balears, al mismo nivel que la Administración que depende del Gobierno (apartado 1); e incluso contempla la inexistencia o, cuando menos, la reducción a la mínima expresión de la Administración subordinada al Gobierno (la Administración *central o general* de la Comunidad Autónoma), ya que el Ejecutivo autonómico podrá ejercer la gestión ordinaria de sus competencias a través de los Consejos Insulares (apartado 2).⁵

Si se repara en las potestades que el EAIB atribuye a los Consejos Insulares en las competencias que les reconoce como propias, se puede advertir que son funciones típicas del Poder Ejecutivo de la Comunidad Autónoma; es decir, funciones características del Gobierno. Como ha recordado Luis López Guerra, aunque la función del Gobierno es mucho más amplia y compleja que la simple ejecución (o puesta en planta) de las leyes, la función ejecutiva «aparece como contenido tradicional de la acción gubernamental, como prueba el uso universal del término *Poder Ejecutivo* para designar al Gobierno.»⁶ El EAIB sigue esta caracterización clásica al regular el Gobierno de la Comunidad Autónoma, ya que lo define como «el órgano colegiado que ejerce funciones ejecutivas» (artículo 57.1). Sin embargo, la reforma de 2007 ha introducido un precepto que concreta y, sobre todo, limita las atribuciones ejecutivas del Gobierno. Así, el primer apartado del artículo 58 dispone: «Corresponde al Gobierno el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma a que se refiere el título III de este Estatuto, *excepto las que son propias de los Consejos Insulares o les hayan sido transferidas*, sin perjuicio de las competencias legislativas que corresponden al Parlamento de las Illes Balears.»

El sentido del artículo 58.1 del EAIB –dejando de lado la reserva (obvia, por lo demás) de las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma a favor del Parlamento de las Illes Balears– se debe buscar en la consideración del Gobierno como tradicional titular del poder ejecutivo y, al mismo tiempo, en la distribución de las

⁵ También podrá ejercerla a través de los Ayuntamientos (artículo 80.2 *in fine*).

⁶ Luis López Guerra: *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, vol. II, pp. 182-183.

funciones ejecutivas de las Illes Balears que ha llevado a cabo la Ley Orgánica 1/2007. En este régimen estatutario de la potestad ejecutiva, el artículo 58.1 se configura como una norma de atribución general de competencias de esa naturaleza al Gobierno de las Illes Balears, en coherencia con su carácter de institución central de la Comunidad Autónoma y director de la política general (artículo 57.1 del EAIB). Esta asignación genérica de competencias ejecutivas al Gobierno se complementa con una cláusula residual (o de «cierre»), que le reserva las competencias no atribuidas expresamente como propias a los Consejos Insulares (artículo 69 del EAIB). No obstante lo anterior, el auténtico significado del artículo 58.1 reside en concebir el ejercicio de la función ejecutiva de la Comunidad Autónoma desde la perspectiva del deslinde de competencias y, por tanto, de la separación de dos esferas de poder (la del Gobierno y la de los Consejos Insulares). Por ello, es un precepto que, junto con otros (los citados artículos 69 y 70 del EAIB), conforma el núcleo normativo que rige el reparto de las atribuciones ejecutivas de la Comunidad Autónoma entre dos niveles de gobierno. De todas estas normas se infiere que, en el régimen estatutario resultante de la reforma de 2007, el Gobierno de las Illes Balears sigue siendo el centro del poder ejecutivo; sin embargo, también resulta claro que no es el único titular del mismo.⁷ En definitiva, la reforma del EAIB ha roto el monopolio de la potestad ejecutiva, al dar entrada en ella, de pleno derecho, a los Consejos Insulares. Se ha producido, por lo tanto, una verdadera descentralización de la potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma a favor de los Consejos Insulares.⁸

La caracterización de los Consejos Insulares como instituciones de las Illes Balears, que comparten con el Gobierno la potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma, hace que se plantee con especial intensidad la necesidad de fijar normas jurídicas y pautas políticas que permitan la convivencia ordenada de ambas instancias. Cifñendonos a las normas jurídicas, se pueden señalar *tres ámbitos de relación* entre el Gobierno y los Consejos Insulares, en el ejercicio de la función ejecutiva, en los que la reforma estatutaria de 2007 ha tenido una especial incidencia: la nueva ordenación de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, las competencias propias de los Consejos Insulares y las atribuciones referentes a las relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas. Al estudio de cada una de estas cuestiones se dedican los epígrafes siguientes.

⁷ Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá: «El Gobierno de las Illes Balears tras la reforma estatutaria de 2007», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, n.º 6, 2008, p. 98.

⁸ Bartomeu Colom Pastor: «La posició dels consells insulars: organització i competències», en *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Leonard Muntaner, Palma, 2007, p. 121.

II. La nueva ordenación de la potestad reglamentaria

La reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2007 no ha variado la fórmula del EAIB original de otorgar la potestad reglamentaria al Gobierno de las Illes Balears (artículo 58.2). La facultad de dictar normas jurídicas de tercer nivel (tras la Constitución y las disposiciones con rango de ley) se encuentra estrechamente relacionada con la función ejecutiva y de dirección política, y por ello es una atribución característica del

Gobierno. Ahora bien, no obstante mantener la titularidad gubernamental de la potestad reglamentaria, la reforma de 2007 ha introducido una significativa modificación en su asignación al Gobierno de las Illes Balears. En efecto, en su redacción originaria el EAIB la confería al Gobierno, sin añadir nada más; ahora, en cambio, el apartado 2 del artículo 58 precisa que el Gobierno tiene la potestad reglamentaria «en sus competencias». Esta adición obedece al reparto de atribuciones ejecutivas entre el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos Insulares en el nuevo orden estatutario, que comprende específicamente el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Hasta la reforma de 2007, el EAIB preveía, como propia de los Consejos Insulares, una potestad reglamentaria meramente interna, destinada a la regulación de su funcionamiento («organizativa», en palabras del EAIB); sin embargo, sólo les reconocía capacidad reglamentaria normativa cuando resultara de habilitación por ley del Estado o del Parlamento de las Illes Balears (artículo 49.3 y 4). Ahora, por el contrario, el EAIB otorga a los Consejos Insulares el ejercicio de la potestad reglamentaria en las competencias que se les reservan como propias (artículo 72.1). En consecuencia, la Ley Orgánica 1/2007 ha llevado a cabo una distribución de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, de la que, además del Gobierno, también son titulares los Consejos Insulares. Por ello, es en esta nueva ordenación estatutaria –que el artículo 84.2 expresa claramente– donde encuentra sentido el inciso «en sus competencias», que se ha añadido al enunciar la función reglamentaria que incumbe al Gobierno de las Illes Balears. En definitiva, como ha señalado el Consejo Consultivo de las Illes Balears, la reforma de 2007 ha supuesto la restricción de la potestad reglamentaria del Gobierno por la existencia de un ámbito normativo propio de los Consejos Insulares en las materias a que se refiere el artículo 70 del EAIB.⁹ Por esto mismo, se puede afirmar que, en el marco de dicho precepto, los poderes normativos de los Consejos Insulares se equiparan a los del Gobierno de la Comunidad Autónoma, sin necesidad de atribución previa por una ley del Parlamento y con un espacio de cierta exclusividad.¹⁰

La última reforma del EAIB ha comportado otra importante modificación en la potestad reglamentaria del Gobierno de las Illes Balears. Se trata de la disposición contenida en el artículo 58.3: «En las competencias que, de acuerdo con este Estatuto, los Consejos Insulares hayan asumido como propias, el Gobierno de las Illes Balears podrá establecer los principios generales sobre la materia, garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejos Insulares.» Este precepto es una de las novedades más destacadas que la reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2007 ha introducido en el régimen de las instituciones de las Illes Balears. El reparto de las atribuciones ejecutivas conlleva que el Gobierno de las Illes Balears realice un doble orden de funciones. Por un lado, el EAIB le reserva una esfera de actuación sobre la que ejerce las facultades características del poder ejecutivo (artículo 58.1 y 2). Por otro lado, en las competencias que son propias de los Consejos Insulares, el Gobierno ha quedado

9 Así lo afirmó el Consejo Consultivo, al poco de entrar en vigor la reforma estatutaria, en los dictámenes 91, 92 y 101 de 2007 (los tres de 16 de mayo), sentando una doctrina que ha tenido continuidad en otros posteriores (104 y 122 de 2007; 116, 124, 130, 142 y 149 de 2008).

10 Lluís J. Segura Ginard: «Sobre la potestat reglamentària normativa dels consells insulars a la llum de l'Estatut d'autonomia», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, n.º 6, 2008, p. 165.

configurado como una instancia de coordinación, con funciones normativas y ejecutivas para la consecución de tal fin, pero desprovisto de competencias ejecutivas directas sobre esas materias. En este sentido, el EAIB le confía la coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma (artículo 72.2) y, por lo que ahora interesa, le faculta para establecer los principios generales sobre las competencias propias de los Consejos Insulares.¹¹

La concreción de la potestad gubernamental prevista en el artículo 58.3 plantea no pocos interrogantes, precisamente por la falta de definición del propio EAIB. En una primera aproximación a esta nueva facultad del Gobierno, la doctrina ha trazado el siguiente esquema de su contenido y alcance:¹²

- a) el ámbito material de los principios generales son sólo las competencias propias de los Consejos Insulares, recogidas en el artículo 70 del EAIB;
- b) los principios se han de plasmar en reglas normativas de carácter fundamental, que afecten a los aspectos nucleares de la materia en cuestión y, por tanto, permitan a los Consejos Insulares, sin obstáculos irrazonables, el ejercicio ordinario de su potestad reglamentaria;
- c) los principios generales forzosamente han de tener forma normativa y, en concreto, tienen que ser aprobados mediante decreto del Consejo de Gobierno;
- d) una vez en vigor, los principios generales obligan a los Consejos Insulares, tanto si aún no han aprobado reglamentos en la materia de que se trate (en cuyo caso los principios actuarán de modo similar a la legislación básica), como si ya han llevado a cabo dicho desarrollo reglamentario (hipótesis en que los principios obrarán como normas de armonización, e incluso pueden dar lugar a la ilegalidad sobrevenida de las disposiciones insulares si éstas son incompatibles con ellos);
- e) con voluntad de minimizar y solventar los posibles desacuerdos entre el Gobierno y los Consejos Insulares en la concreción de los principios generales, se han incorporado en el EAIB instrumentos de cooperación de alto nivel (la Comisión General de Consejos Insulares y la Conferencia de Presidentes);
- f) en todo caso, si tales instrumentos no resultaran suficientes, la delimitación definitiva del contenido jurídico de los principios generales corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa (concretamente, al Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears).

Parece evidente que será precisa una importante labor de interpretación de esta atribución del Gobierno por parte de los poderes de las Illes Balears, ya que se trata de una facultad que incide de lleno en el nuevo orden institucional. Hasta el momento, la tarea de intentar explicar el sentido del artículo 58.3 del EAIB sólo la ha acometido, entre los órganos de la Comunidad Autónoma, el Consejo Consultivo de las Illes Balears. En efecto, poco después de la entrada en vigor de la reforma, en diversos dictámenes sobre proyectos de decreto remitidos por el Gobierno, el superior órgano de consulta

11 Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá: «El Gobierno de las Illes Balears tras la reforma estatutaria de 2007», *Op. cit.*, pp. 91-92.

12 Lluís J. Segura Ginard: «La potestat reglamentària normativa dels consells insulars», en *Els consells insulars en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Leonard Muntaner, Palma, 2007, pp. 174-176.

autonómico se pronunció acerca de la titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma en el régimen estatutario implantado por la Ley Orgánica 1/2007 y, en particular, realizó una serie de apreciaciones referentes a la facultad del Gobierno para establecer principios generales sobre las competencias propias de los Consejos Insulares.¹³ Según el Consejo Consultivo, en las materias del artículo 70 del EAI, el Gobierno no tiene capacidad reglamentaria plena y sólo puede establecer principios generales que permitan un desarrollo detallado por cada Consejo Insular y adecuado a su ámbito territorial. Esta ordenación recuerda la distribución «normativa básica-normativa de desarrollo» que se da entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De este modo, se pueden aplicar a los principios generales normativos de la Comunidad Autónoma las reglas que ha conformado el Tribunal Constitucional para las normas básicas del Estado. De ello resultan, a juicio del Consejo Consultivo, las siguientes consideraciones:

- a) Los principios generales únicamente se pueden establecer por decreto del Gobierno. Por consiguiente, no variará la naturaleza de la norma (reglamentaria), sino el alcance de la disposición (el objeto normativo).
- b) Corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma la definición de los principios generales normativos –que, en todo caso, son de emisión voluntaria–, pero no se puede obligar a los Consejos Insulares a esperar a que el Gobierno determine estos principios.
- c) Es forzosa en la norma –pues constituye su objeto– la expresión formal de que se está ante tales principios generales (el concepto formal de norma básica). En otras palabras, dicho reglamento se ha de identificar expresamente como una norma de principios.
- d) Los principios generales no pueden agotar la materia y tienen que dejar un margen amplio a la reglamentación de los Consejos Insulares. Los principios generales deben constituir un mínimo denominador normativo común a todo el territorio autonómico, basado en aspectos de interés suprainsular, de relaciones con el Estado y las Comunidades Europeas, de buena administración y de respeto a los derechos de los ciudadanos.
- e) Estos aspectos serán controlados por los previsible recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa; en cambio, no son susceptibles de provocar el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, porque sólo pueden ser objeto de éstas disposiciones con rango de ley.
- f) Los reglamentos dictados por los Consejos Insulares en desarrollo de estas materias requerirán, con carácter previo y preceptivo, el dictamen del Consejo Consultivo.

Asimismo, el Consejo Consultivo de las Illes Balears ha afirmado que, desde el mismo momento de entrada en vigor de la reforma, los Consejos Insulares pueden

13 Vid. *supra* nota 9.

ejerger la potestad reglamentaria sobre las competencias propias que les atribuye el EAIB. Esto significa que, en el caso de la potestad reglamentaria, el EAIB confiere a los Consejos Insulares la titularidad y el ejercicio de la competencia simultáneamente, sin tener que esperar a ninguna norma o acto posterior (en concreto, la aprobación de los decretos de traspasos). De esto se extrae, a su vez, una importante consecuencia en cuanto al alcance de la potestad reglamentaria del Gobierno de las Illes Balears en las materias que son propias de los Consejos Insulares: a partir de la entrada en vigor de la reforma, «la potestad reglamentaria del Gobierno de las Illes Balears se limita a establecer los principios generales sobre la materia, que no se puede extender a una regulación completa y exhaustiva.»¹⁴

III. Las competencias propias de los Consejos Insulares: titularidad y ejercicio

Una de las novedades más destacadas de la reforma estatutaria de 2007 es el reconocimiento de unas «competencias propias» de los Consejos Insulares, que enumera el artículo 70. El examen de este listado permite observar que, antes de la reforma, un buen número de las materias que en él se incluyen ya habían sido transferidas a los Consejos Insulares –a todos ellos o sólo a algunos, según el caso– por leyes del Parlamento de las Illes Balears. Hay, sin embargo, algunas materias –o submaterias– nuevas que el EAIB reconoce ahora a los Consejos Insulares (como la promoción turística).¹⁵ Uno de los principales interrogantes que plantean estas competencias propias pendientes de atribución es el del momento en que se produce su asunción por los Consejos Insulares.¹⁶ En concreto, estas competencias suscitan dos importantes cuestiones: por una parte, la de establecer si su titularidad actual corresponde al Gobierno o a los Consejos Insulares; por otra, la de determinar las posibilidades de ejercicio que ostentan sobre ellas los Consejos Insulares.

En cuanto a su *titularidad*, cabe preguntarse si estas competencias propias, mientras no se lleve a término el traspaso de los servicios correspondientes, siguen perteneciendo al Gobierno de las Illes Balears o si, en cambio, ya están en poder de los Consejos Insulares desde el momento de la entrada en vigor de la reforma del EAIB. Pues bien, parece que la respuesta a esta pregunta no puede ser sino la siguiente: a partir de

14 Dictamen 101/2007.

15 El traspaso de los servicios relativos a la competencia de promoción turística es, sin duda, la reclamación más insistente que los Consejos Insulares vienen planteando al Gobierno de las Illes Balears tras la entrada en vigor de la reforma del EAIB. Así lo expusieron los presidentes de los Consejos Insulares al Presidente de la Comunidad Autónoma en la reunión inaugural de la Conferencia de Presidentes, que tuvo lugar en Palma el día 27 de septiembre de 2007 (*Diario de Mallorca*, 28 de septiembre de 2007, p. 10).

De igual modo, los consejeros de turismo de las cuatro instituciones insulares, en un encuentro celebrado en Palma el día 10 de enero de 2008, acordaron coordinar sus esfuerzos para el logro de este objetivo, que –según manifestaron– les permitirá llevar a cabo una promoción turística diferenciada, acorde con la realidad y las necesidades específicas de cada isla (*Diario de Mallorca*, 11 de enero de 2008, p. 10).

16 Avel·lí Blasco Esteve: «Els consells insulars en el nou Estatut d'autonomia de 2007», en *Revista Jurídica de les Illes Balears*, n.º 6, 2008, p. 148.

la entrada en vigor de la reforma, son los Consejos Insulares, no el Gobierno, los titulares de las competencias que el EAIB les reconoce como propias. Para llegar a esta conclusión cabe aplicar el mismo esquema normativo que rige la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que en ambos casos se produce una descentralización de competencias. En efecto, tras la última reforma, el EAIB ha repartido las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma –entendida como entidad jurídico-pública integrante del Estado– entre las instituciones generales o centrales de las Illes Balears y las instituciones insulares, de igual manera que la Constitución y los Estatutos de Autonomía distribuyen las competencias del Estado entre las instituciones centrales y las Comunidades Autónomas.

A esta comparación con la descentralización del Estado a las Comunidades Autónomas ha acudido el Consejo Consultivo de las Illes Balears en diversos dictámenes, emitidos con posterioridad a la última reforma del EAIB, referentes a proyectos de reglamentos que el Gobierno pretendía dictar en materias que cabe entender como competencias propias de los Consejos Insulares.¹⁷ El Consejo Consultivo de las Illes Balears ha señalado que los Consejos Insulares disponen de las nuevas competencias propias desde la entrada en vigor de la reforma del EAIB y, por tanto, sin necesidad de esperar a que se aprueben los decretos de traspaso. El órgano consultivo llega a esta conclusión tras comparar los decretos de traspaso de la Comunidad Autónoma a los Consejos Insulares con los reales decretos de traspaso del Estado a las Comunidades Autónomas. En este sentido, si se traslada la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional para la relación Estado-Comunidades Autónomas al ámbito Gobierno de la Comunidad Autónoma-Consejos Insulares, se puede determinar que las competencias se asumen directamente por disposición del EAIB, no a través del decreto de traspaso, que únicamente se refiere a los medios económicos y personales inherentes a las competencias que el EAIB ha conferido.¹⁸ En definitiva, la norma que atribuye competencias a los Consejos Insulares es el EAIB, no los decretos de traspaso. Por ello, los Consejos Insulares, desde el momento de la entrada en vigor de la reforma, son titulares de las competencias que el EAIB les reconoce como propias.

En cambio, por lo que se refiere al *ejercicio* de las potestades –distintas de la reglamentaria– que los Consejos Insulares tienen respecto de las competencias propias, la entrada en vigor de la reforma del EAIB sólo ha comportado la adquisición de la titularidad, pero no la posibilidad inmediata de ejercicio. En este caso, el vaciamiento de

17 Vid. *supra* nota 9.

18 El Tribunal Constitucional, en efecto, ha afirmado más de una vez –STC 147/1998, de 2 de julio (FJ 10), y las demás que allí se citan– que «los Reales Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los

Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos; en este sentido, las competencias son indisponibles por las administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias.»

atribuciones gubernamentales en favor de los Consejos Insulares respecto de las competencias propias no es automático (excepto, como hemos dicho, en lo que toca a la potestad reglamentaria), sino que se irá produciendo a medida que se aprueben los trasposos correspondientes. A diferencia de la titularidad de las competencias, su ejercicio queda condicionado a la asignación a los Consejos Insulares de los medios y servicios afectados a la materia en cuestión, que se encuentran en manos del Gobierno de las Illes Balears mientras no se verifique el traspaso. Ésta es la interpretación que cabe extraer del último párrafo del artículo 70 y de la disposición transitoria quinta del EAIB.

Sin embargo, parece evidente que el ejercicio por parte del Gobierno de funciones cuya titularidad corresponde a los Consejos Insulares por disposición del EAIB tiene un carácter forzosamente provisional, hasta que se lleve a efecto el traspaso. En este sentido, hay que tener presente que el último párrafo del artículo 70 dispone –con una redacción francamente mejorable– que las competencias que se les reconocen como propias se transferirán a los Consejos Insulares «a la entrada en vigor del presente Estatuto de Autonomía», mediante decreto de traspaso acordado en la Comisión Mixta de Transferencias. Por su tenor, parece que en este precepto late la voluntad inequívoca del legislador estatutario de atribuir *enseguida* a los Consejos Insulares no sólo la titularidad formal, sino también el ejercicio, de las competencias propias. Sin embargo, conforme a lo previsto en la disposición transitoria quinta del EAIB, la asignación efectiva de los medios y servicios queda diferida a lo que acuerde la Comisión Mixta de Transferencias y se apruebe como decreto de traspaso.¹⁹ Éste se erige, así, en la pieza angular de la atribución completa –titularidad más ejercicio– de las competencias propias a los Consejos Insulares.

Desde la perspectiva de las competencias de los Consejos Insulares en el nuevo marco estatutario, el problema más relevante que se puede plantear es el posible retraso, imputable al Gobierno de las Illes Balears, en el cumplimiento del traspaso de funciones y servicios. Esto suscita, a su vez, el interrogante sobre los mecanismos que tienen los Consejos Insulares para tratar de materializar las transferencias. De nuevo puede ser útil acudir a la jurisprudencia constitucional sobre el traspaso de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas.²⁰ Como es sabido, el Tribunal Cons-

19 La Comisión Mixta de Transferencias entre el Gobierno y los Consejos Insulares, para el traspaso a éstos de las funciones y servicios inherentes a las competencias se les atribuyen como propias, fue creada mediante el Decreto 130/2007, de 19 de octubre (*Butlletí Oficial de les Illes Balears* [BOIB] n.º 157, de 20 de octubre). Dicho órgano, en la sesión del día 1 de agosto de 2008, aprobó su reglamento de funcionamiento (BOIB n.º 120, de 28 de agosto). La Comisión Mixta está integrada por dieciocho vocales, nueve de los cuales son designados por el Gobierno de las Illes Balears y los otros nueve por los Consejos Insulares, en los términos siguientes: cuatro por el Consejo Insular de Mallorca, dos por el Consejo Insular de Menorca, dos por el

Consejo Insular de Ibiza y uno por el Consejo Insular de Formentera. Los acuerdos de elevar al Gobierno de las Illes Balears las propuestas de traspaso de funciones y servicios –que tendrán que limitarse a los Consejos Insulares que las hayan aceptado– se han de adoptar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del pleno de la Comisión, y también con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los representantes del Gobierno de las Illes Balears y de la mayoría absoluta de los representantes de los Consejos Insulares.

20 En especial, cabe tener presente la STC 209/1990, de 20 de diciembre.

titucional ha entendido que «el traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos. Así, aunque asumida la competencia por una Comunidad Autónoma a través de un precepto de su Estatuto, puede el Estado seguir ejerciéndola provisionalmente en tanto no se lleve a cabo la transferencia de funciones y servicios. Todo lo cual resulta de la necesidad derivada del principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos.»²¹ El Tribunal Constitucional hizo este razonamiento para desestimar la pretensión de una Comunidad Autónoma de que se anularan varias resoluciones de la Administración del Estado, por haber sido dictadas después de haber transcurrido el plazo que el Estatuto de Autonomía fijaba para el traspaso de medios personales y materiales. La Comunidad Autónoma consideraba que, pasado el plazo, había caducado el ejercicio de la competencia por el Estado y, por tanto, le correspondía automáticamente a ella. En consecuencia, según el Tribunal Constitucional, la determinación por el Estatuto de Autonomía de un plazo máximo para verificar el traspaso de funciones y servicios—como, en cierto modo, hace el EAIB en el último párrafo del artículo 70, al decir que las competencias propias se transferirán «a la entrada en vigor del presente estatuto»—no justifica que, si una vez expirado dicho plazo no se ha producido el traspaso, pase a ejercer las competencias la entidad que es su titular.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional también estableció que estos razonamientos que se acaban de exponer «no resuelven, ni pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución», ya que su diseño final no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias que estatutariamente han asumido. Si bien es cierto que los reales decretos de traspasos tienen como presupuesto necesario los acuerdos adoptados en el seno de las comisiones mixtas, que son órganos de composición paritaria, y que cuando en las reuniones de éstas no se llega a acuerdos es difícil determinar a quién debe atribuirse el fracaso de la negociación, esto no oculta que, mientras no se verifique la transferencia, el ejercicio de la competencia corresponde todavía al Estado. Sin embargo, «es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente, cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competen-

21 STC 209/1990 (FJ 2). El Tribunal Constitucional ya había sentado esta doctrina en las SSTC 25/1983, de 7 de abril (FJ 3), y 143/1985, de 24 de octubre (FJ 9).

cias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la comisión mixta con [la Comunidad Autónoma], merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados reales decretos de transferencias.»²²

La aplicación de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional para la relación Estado-Comunidades Autónomas al ámbito Gobierno de la Comunidad Autónoma-Consejos Insulares lleva a concluir que el Gobierno de las Illes Balears –que ahora ejerce las competencias ejecutivas no transferidas cuya titularidad ostentan, como propias, los Consejos Insulares– tiene el deber, jurídico y político, de tratar de llegar cuanto antes a acuerdos de traspaso con los Consejos Insulares. No obstante, cabe observar que es un deber extraído de un principio general –que podríamos llamar *lealtad estatutaria*–, no de una disposición que expresamente lo imponga. Este fundamento de la obligación del Gobierno de propiciar los acuerdos de traspaso incide, sin duda, en la posibilidad de exigir su cumplimiento. Como ha apuntado algún autor, cuando el Tribunal Constitucional ha apelado a la lealtad o principios análogos (como la solidaridad o la cooperación), lo ha hecho en forma de recomendación o amonestación a los poderes públicos –en concreto, a los órganos que deben adoptar la decisión política– para que actúen en un sentido determinado. La invocación de estos principios, sin embargo, no ha servido para fundar una declaración de inconstitucionalidad si no iba acompañada, además, de una infracción de preceptos concretos.²³

No obstante, parece obvio que la hipotética inmovilidad del Gobierno de las Illes Balears en la transferencia de los servicios relativos a las competencias del artículo 70 del EATB representaría una situación muy insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación de la Comunidad Autónoma. En efecto, tal como ésta se ha configurado en la última reforma estatutaria, no se logrará su diseño definitivo mientras el Gobierno no haya traspasado a los Consejos Insulares los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de las competencias que estatutariamente se les han atribuido. En este sentido, hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha calificado el ejercicio por el Estado de competencias que las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía como una situación transitoria, a la que se debe poner fin con el acuerdo de las partes implicadas²⁴. Sin embargo, según el propio Tribunal Constitucional, el retraso en el cumplimiento de las transferencias no es exigible judicialmente.²⁵

22 STC 209/1990 (FJ 4).

23 Marc Carrillo López: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en 1999», en *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000, p. 447.

24 En palabras de Enric Argullol Murgadas, en esta situación el Estado continúa ejerciendo las competencias «desde una posición claramente precaria» («Ordenació de competències i traspass de serveis», en *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 21, 1996, p. 130).

25 Al respecto, quizá sea oportuno recordar que, en la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no prosperaron las propuestas que se plantearon a fin de incluir una vía procesal específica para dar solución a las disputas referentes a los traspasos de funciones y servicios (enmiendas número 29, del Grupo Parlamentario Vasco, y número 101, del Grupo Parlamentario Catalán, ambas en el Congreso de los Diputados; *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie A, n.º 60-7, de 23 de febrero de 2006). Una visión crítica de esta

En definitiva, dado que el único cauce de que disponen las partes es comportarse con mutua lealtad para llegar finalmente a un acuerdo sobre el traspaso de funciones y servicios, parece claro que la solución del problema es de carácter político. El EAIB ha previsto un órgano de esta naturaleza, la Conferencia de Presidentes (integrada por el Presidente de la Comunidad Autónoma y por los Presidentes de los cuatro Consejos Insulares), que seguramente deberá ser la pieza clave para poner en planta la distribución competencial decidida por el último legislador estatutario.²⁶ Sin embargo, como es obvio, la ejecución y articulación de los acuerdos a los que se llegue en la Conferencia de Presidentes habrá de llevarse a término en la Comisión Mixta de Transferencias entre el Gobierno y los Consejos Insulares. En todo caso, ante una voluntad gubernamental obstruccionista o sistemáticamente dilatoria, cerrado el camino del recurso judicial, las vías utilizables por los Consejos Insulares sólo podrían ser la persuasión y la presión políticas (por ejemplo, cumplir con exactitud y diligencia la parte que les toca con relación a la efectividad del traspaso –y de esta manera evidenciar que se hallan en disposición inmediata de ejercer la competencia–²⁷ o informar a los ciudadanos de la voluntad no colaboradora y entorpecedora del Gobierno).

cuestión –por entender que se está ante un conflicto constitucional y, por ende, su resolución debería incumbir en última instancia al órgano encargado de dirimir las controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (esto es, al Tribunal Constitucional)– se puede ver en Vicente J. Calafell Ferrá: «Conflictos constitucionales entre entidades territoriales y funcionamiento del Estado autonómico: algunas insuficiencias del vigente marco de atribuciones del Tribunal Constitucional», en *La reforma del Tribunal Constitucional (Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 1.004-1.005.

26 No es ocioso señalar que una de las carencias más evidentes del sistema autonómico de las Illes Balears ha sido, hasta ahora, la falta de un marco apto para mantener relaciones estables y con contenido –superando las de carácter meramente protocolario– entre el presidente del conjunto (la Comunidad Autónoma) y los presidentes de las partes (los Consejos Insulares). En efecto, mientras que en los federalismos actuales las relaciones intergubernamentales son fundamentales para la eficacia del sistema político en su conjunto, en las Illes Balears tales relaciones *al máximo nivel* han sido casi inexistentes. Es cierto que la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares, prevé unas relaciones interadministrativas (que enuncia el artículo 5 y desarrolla el capítulo tercero del título cuarto), pero la relación entre el Gobierno y los Consejos Insulares tiene un componente político que va más allá de aquéllas. De hecho, una laguna tan llamativa ha impedido resolver de forma adecuada cuestiones que afectan a cada Consejo Insular, al conjunto de los Consejos Insulares y a la propia

Comunidad Autónoma. Por extraño y poco operativo que pueda parecer, hasta ahora no había ningún foro apropiado, a nivel de presidentes, donde discutir los problemas de las partes entre sí o de las partes con el todo. Estos asuntos muchas veces eran tratados –con mayor o menor éxito según la sintonía política entre las partes– en encuentros informales con motivo de cualquier acto institucional o, incluso, con una rápida llamada telefónica. Todo esto debería cambiar con la nueva figura de la Conferencia de Presidentes, cuya reunión constitutiva tuvo lugar el día 27 de septiembre de 2007, en la que también se aprobó su reglamento (publicado por Resolución del Secretario de la Presidencia de las Illes Balears de 14 de diciembre de 2007; BOIB n.º 193, de 25 de diciembre).

27 Una acción de esta clase es la llevada a cabo por el Consejo Insular de Mallorca con la creación de la Fundación Mallorca Turismo, acordada por el pleno de la institución insular en la sesión del día 6 de octubre de 2008, en la que también se aprobaron sus estatutos (BOIB n.º 160, de 13 de noviembre). Son patronos fundadores de dicha entidad el propio Consejo Insular, el Instituto Balear de Turismo (organismo dependiente del Gobierno de las Illes Balears), la Federación Hotelera de Mallorca, el Fomento del Turismo de Mallorca y la Cámara de Comercio y Navegación de Mallorca. Según disponen sus estatutos, la finalidad de la fundación es «fomentar la promoción turística de la isla de Mallorca en los mercados nacional e internacional, junto con la creación de producto turístico, la gestión de los servicios turísticos en general, y cualquier otra actividad con el objetivo de promover el turismo de la isla» (artículo 6).

IV. Las relaciones de los Consejos Insulares con el Estado y con otras Comunidades Autónomas

En el nuevo marco estatutario de la potestad ejecutiva de las Illes Balears, cabe preguntarse si los Consejos Insulares tienen atribuciones en el ámbito de la acción exterior de la Comunidad Autónoma y, en particular, en las relaciones de ésta con el Estado y con otras Comunidades Autónomas. En principio, parece correcto entender que los Consejos Insulares han de poder tener alguna participación, e incluso disponer de cierta capacidad de actuación propia, en las relaciones de las Illes Balears con el poder central y otros poderes territoriales del Estado. En este sentido, hay que tener presente que la potestad ejecutiva, como aptitud para establecer y llevar a cabo políticas propias, tiene una indudable vertiente externa.²⁸

El EAIB, sin embargo, regula esta cuestión en unos términos que, a primera vista, no contemplan la intervención de los Consejos Insulares. Así, el artículo 114, bajo la rúbrica «Relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», establece lo siguiente: «Como garante del equilibrio interinsular el Gobierno de las Illes Balears se reserva las relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas, cuando las mismas se refieran a competencias autonómicas en relación a las cuales vayan a desarrollarse actuaciones consideradas de interés general.» Este precepto, por tanto, no hace ninguna referencia a los Consejos Insulares.²⁹ En él se establece una reserva –por ende, una atribución exclusiva, pese a que este calificativo se suprimiera en el trámite de las Cortes Generales– a favor del Gobierno de las Illes Balears de las relaciones con otras entidades territoriales del Estado con poder político. Al apoderar en exclusiva al Gobierno para las relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas (sobre competencias autonómicas respecto de las cuales se vayan a desarrollar actuaciones consideradas de interés general), el artículo 114 está, al mismo tiempo, estableciendo un límite a la actuación exterior de los Consejos Insulares. De este modo, el objeto del precepto parece ser la salvaguardia del «equilibrio interinsular» o, dicho con otras palabras, del *principio de unidad* de la Comunidad Autónoma en la proyección externa de las Illes Balears. Esta voluntad de preservar el equilibrio interinsular se complementa en el mismo artículo con la mención del «interés general», que ha de ser

28 Luis López Guerra: «Funciones del Gobierno y dirección política», en *Documentación Administrativa*, n.º 215, 1988, p. 28.

29 Este artículo no figuraba en la proposición de ley de reforma del Estatuto de Autonomía presentada ante el Parlamento de las Illes Balears (publicada en el *Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears*, VI Legislatura, n.º 130, de 28 de abril de 2006). Fue introducido durante la tramitación de la iniciativa en la Cámara autonómica, bajo el rótulo «Relaciones con el Estado, con otras Comunidades Autónomas y con los organismos internacionales», con el siguiente tenor: «Corresponden en exclusiva a la Comu-

nidad Autónoma las relaciones con el Estado, con las demás Comunidades Autónomas y con los organismos internacionales para garantizar el equilibrio territorial, sin perjuicio del establecimiento de los mecanismos necesarios para la participación de los Consejos Insulares y de los Ayuntamientos en los asuntos de interés singular o específico de cada uno de ellos». El precepto fue objeto de dos enmiendas –idénticas– en el Congreso de los Diputados (una del Grupo Parlamentario Socialista y otra del Grupo Parlamentario Popular), en las que se proponía la modificación de la rúbrica y del contenido del artículo, con un texto igual al finalmente aprobado.

entendido como el interés de la Comunidad Autónoma en su conjunto, como colectividad (en el mismo sentido que el artículo 72.2 del EAIB).

El artículo 114, sin embargo, no otorga al Gobierno de las Illes Balears el monopolio de las relaciones externas de la Comunidad Autónoma. La reserva prevista en el artículo 114 sólo comprende las relaciones referentes a «actuaciones consideradas de *interés general*», por lo que, teóricamente, son posibles otras actuaciones donde no esté presente –de manera inmediata, al menos– dicho interés. Estas relaciones que no se consideren de interés general, en principio, no tienen por qué corresponder en exclusiva al Gobierno autonómico y, por tanto, podrán incumbir a los Consejos Insulares si atañen a las competencias que les otorga como propias el EAIB. Por otra parte, las relaciones que se reservan al Gobierno se han de referir a competencias *autonómicas*, esto es, a las competencias propias de las Illes Balears como Comunidad Autónoma, pero no a los poderes que sus instituciones puedan ejercer a otro título (como son las competencias de los Consejos Insulares en cuanto entidades locales). Por lo tanto, más allá de su tenor literal, se puede entrever en el artículo 114 del EAIB un reconocimiento –tácito– de la capacidad de actuación exterior de los Consejos Insulares, no sólo en su condición de entidades locales (que ya les viene dada por la legislación de régimen local), sino –sobre todo– como instituciones de la Comunidad Autónoma. De manera análoga a como ha interpretado la jurisprudencia constitucional la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3 de la Constitución), se puede afirmar que, en la distribución interna de la función ejecutiva en las Illes Balears, los Consejos Insulares disponen de la posibilidad, «como parte del ejercicio de sus competencias, para llevar a cabo una actividad con proyección externa.»³⁰ Como ha observado el Tribunal Constitucional acerca del reparto de atribuciones exteriores entre el Estado y las Comunidades Autónomas –en una doctrina que, a nuestro juicio, resulta extensiva al nuevo marco de relaciones entre el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos Insulares, como titulares todos ellos de la función ejecutiva–, la dimensión externa de un asunto no puede servir, por sí sola, para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 de la Constitución que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea. De ser así, se produciría una verdadera reordenación de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.³¹ Este reconocimiento implícito de la capacidad de actuación exterior de los Consejos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma viene refrendado por otras disposiciones del EAIB. Con carácter general, se puede sustentar en la consideración de los Consejos Insulares como poder ejecutivo en el ámbito de sus competencias propias (artículo 84.2). De manera más específica, el artículo 73 atribuye a los Consejos Insulares, en la esfera de dichas competencias, tanto la fijación de políticas propias como «la fijación de políticas comu-

30 STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 5).

31 SSTC 80/1993, de 8 de marzo (FJ 3); 165/1994 (FJ 5); y 175/1995, de 5 de diciembre (FJ 3).

nes con otros Consejos Insulares, y con otras islas, Comunidades o con el Estado de acuerdo con el Gobierno de las Illes Balears.»³²

En la propuesta aprobada por el Parlamento de las Illes Balears, el artículo 114 preveía el posible establecimiento de los mecanismos necesarios para la participación de los Consejos Insulares –y de los Ayuntamientos– en los asuntos de interés singular o específico de cada uno de ellos; el texto definitivo, en cambio, no recogió dicha previsión. Esta supresión plantea el interrogante del papel que puede corresponder a los Consejos Insulares en las relaciones de las Illes Balears con el Estado o con otras Comunidades Autónomas en actuaciones consideradas de interés general. En principio, la eliminación en el texto final de la fórmula que contemplaba expresamente la intervención de los Consejos Insulares se podría interpretar como la negativa a darles participación en ese ámbito de relaciones externas de la Comunidad Autónoma, que quedaría como exclusivo del Gobierno de las Illes Balears. Sin embargo, una interpretación sistemática del EAIB parece llevar a una conclusión distinta. Como se acaba de ver, el artículo 114 debe ser puesto en relación con las previsiones estatutarias sobre la relación entre el Gobierno y los Consejos Insulares para la coordinación de sus respectivas funciones ejecutivas. Así, el artículo 72 confiere al Gobierno de las Illes Balears la coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma; ahora bien, «cuando se trata de la coordinación de la actividad que ejercen los Consejos Insulares en las competencias que tienen atribuidas como propias, deberá contar con la necesaria participación de los mismos.» El artículo 73, por su parte, permite a los Consejos Insulares fijar políticas comunes entre sí o «con otras islas, Comunidades o con el Estado de acuerdo con el Gobierno de las Illes Balears».

De este conjunto de preceptos del EAIB resulta, por un lado, que las relaciones de las Illes Balears con el Estado y otras Comunidades Autónomas referentes a actuaciones de interés general corresponden al Gobierno de las Illes Balears; pero, por otro lado, cuando las actuaciones de interés general versen sobre competencias propias de los Consejos Insulares, éstos deben participar en esas relaciones exteriores. No hay que olvidar, en este sentido, que el interés general viene definido, en primer lugar, por el propio EAIB, al distribuir las competencias ejecutivas entre el Gobierno y los Consejos Insulares. Por ello, no sería admisible que el Gobierno, con base en el artículo 114,

32 Un ejercicio de esta capacidad de actuación exterior de los Consejos Insulares es la firma de convenios de colaboración con la Administración General del Estado (en concreto, con el Ministerio de Fomento) en materia de infraestructuras de carreteras. Ésta es, con arreglo al EAIB, una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (artículo 30.5) que se reconoce como propia de los Consejos Insulares (artículo 70.15). Los convenios con los Consejos Insulares de Mallorca y de Menorca se firmaron el día 28 de septiembre de 2007, pero en el momento de escribir estas líneas (diciem-

bre de 2008) todavía no se habían suscrito los correspondientes a Ibiza y Formentera. Precisamente, la firma de estos convenios por parte de los Consejos Insulares –y no por el Gobierno de las Illes Balears, como había ocurrido con los acuerdos suscritos en años anteriores– fue criticada por el Partido Popular (en la oposición en el Parlamento autonómico y en los cuatro Consejos Insulares) porque, conforme a lo previsto en el artículo 114 del EAIB, se trataba de una cuestión de interés general (*Última Hora*, 29 de septiembre de 2007, p. 20; *El Mundo/El Día de Baleares*, 29 de septiembre de 2007, p. 15).

hiciera una interpretación unilateral de lo que deba entenderse por interés general a efectos de las relaciones exteriores, sin tener presentes las atribuciones estatutarias de los Consejos Insulares. En otras palabras, la dirección que sin duda ostenta el Gobierno de las Illes Balears en las relaciones exteriores de la Comunidad Autónoma no obsta a la necesidad, reconocida en otros artículos del EAIB, de dar participación a los Consejos Insulares cuando aquéllas conciernan a las competencias que tienen reconocidas como propias. El concepto clave es, por lo tanto, el del interés general de la Comunidad Autónoma, en cuya fijación, sin perjuicio de la posición preeminente del Gobierno de las Illes Balears como garante del equilibrio interinsular, deben poder tomar parte los Consejos Insulares. En suma, la nueva relación de poderes dentro de la Comunidad Autónoma, como resultado de la reforma estatutaria, hace precisa la coordinación y la cooperación –a través de diferentes fórmulas (parece que la Conferencia de Presidentes, prevista en el artículo 74, está llamada a desempeñar un papel principal, aunque seguramente no exclusivo, en este terreno)– entre el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos Insulares para conciliar la competencia del primero en materia de relaciones exteriores con las atribuciones propias de los segundos. La solución es, pues, la misma que ha sentado el Tribunal Constitucional para las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.³³

Cuando, por el contrario, no se aprecie una concurrencia directa del interés general autonómico, los Consejos Insulares, por sí mismos, pueden entablar relaciones con el Estado y las Comunidades Autónomas sobre competencias autonómicas. No obstante, esta potestad no es incondicionada. De nuevo puede ser útil acudir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las competencias exteriores de las Comunidades Autónomas para precisar el alcance del poder exterior de los Consejos Insulares. Sobre la base de esta doctrina, cabe entender que la aptitud de los Consejos Insulares –como parte del ejercicio de sus competencias– para llevar a cabo una actividad con proyección externa, así como la extensión que esa actividad pueda tener, tiene como límite las reservas que el EAIB efectúa en favor del Gobierno de las Illes Balears.³⁴ El artículo 114 es la única reserva expresa, pero existen otras disposiciones estatutarias que confieren al Gobierno la coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma (artículo 72.2), o prevén la necesidad de contar con su acuerdo para fijar políticas en común con otras entidades (artículo 73). Esto significa que, sin perjuicio de reconocer a los Consejos Insulares la capacidad para actuar y obligarse externamente en el ejercicio de competencias autonómicas, las atribuciones del Gobierno implican la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de aquéllos, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre los intereses de la Comunidad Autónoma.³⁵ Ahora bien, como dispone el EAIB en los mismos preceptos en que prevé esa coor-

33 STC 242/1999, de 21 de diciembre (FJ 20).

34 STC 165/1994 (FJ 5).

35 STC 165/1994 (FJ 6).

dinación gubernamental, el ejercicio de ésta deberá contar con la necesaria participación –por diferentes fórmulas– de los Consejos Insulares.³⁶

V. Conclusión

La reforma de 2007 del EAIB ha supuesto un importante robustecimiento de la posición de los Consejos Insulares y es, sin duda, un paso decidido para la concreción del modelo de descentralización del poder ejecutivo dentro de las Illes Balears. En el estadio de evolución de la Comunidad Autónoma en el momento de la reforma, cuando los Consejos Insulares ya venían ejerciendo un importante y creciente conjunto de competencias, no parece que sea una solución desacertada. Sin embargo, la modificación normativa no es suficiente, por sí sola, para dar por zanjada la cuestión del diseño institucional de la Comunidad Autónoma, pues para ello se requerirá, además, una dosis ingente de entendimiento político. Como hemos escrito en otro trabajo, para llegar a las Illes Balears como auténtica nacionalidad es menester que los políticos de las cuatro islas hagan un esfuerzo por inculcar en la conciencia colectiva la idea de las Illes Balears como sugestivo proyecto en común. Al ser una de las Comunidades Autónomas más pequeñas, su peso en el conjunto del Estado es muy limitado, pero todavía lo sería mucho más si se convirtiera en una suerte de cuatro minúsculas Comunidades Autónomas insulares. El recuerdo de la *mata de jonc*, del cronista Ramon Muntaner, puede ejemplificar una vez más el valor de la unidad y la debilidad de la desunión. El sujeto político que ha de hacer valer el autogobierno ante el poder central o ante cualquier otra instancia no puede ser Mallorca, Menorca, Ibiza o Formentera, separadamente, sino las Illes Balears como única realidad jurídico-política, esto es, como Comunidad Autónoma. El reto de las Illes Balears es avanzar en la autonomía, conseguir poder político, y esto sólo se puede obtener con determinación, negociando y teniendo presencia allí donde se toman las decisiones. Por lo tanto, parece que sólo reivindicando las Illes Balears como unidad se podrá aspirar a mayores cuotas de autogobierno y a tener algún peso en el conjunto del Estado y en el proceso de construcción de la Unión Europea.³⁷ De la ponderación entre los principios de unidad y diversidad –es decir, entre el equilibrio interinsular y la autonomía de las instituciones insulares–, a los que se aludía al principio de este trabajo, dependerá el buen rumbo de la Comunidad Autónoma. Éste es el desafío que plantea para las Illes Balears el nuevo orden institucional establecido tras la última reforma de su Estatuto de Autonomía.

³⁶ STC 175/1995 (FJ 4).

³⁷ Joan Oliver Araujo y Vicente J. Calafell Ferrá: «El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: gestación y balance», en *La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después* (director Manuel Balado Ruiz-Gallegos), Instituto Internacional de Ciencias Políticas-Bosch, Barcelona, 2005, p. 1.146.

Ley de igualdad y elecciones municipales: un análisis de la provincia de Castellón*

ASUNCIÓN VENTURA FRANCH

Profesora Titular Derecho Constitucional

Departamento de Derecho Público, Universitat Jaume I de Castellón

LUCÍA ROMANÍ SANCHO

Becaria de investigación

Departamento de Derecho Público, Universitat Jaume I de Castellón

Resumen

El artículo analiza el impacto que la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ha tenido en las elecciones municipales de 2007, las primeras celebradas tras su entrada en vigor.

La ley de igualdad incorpora el concepto de presencia equilibrada, lo define y lo caracteriza como un principio rector de la actuación de los poderes públicos. A la vez establece una modificación de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, Régimen Electoral General, en lo referido a la elaboración de las listas electorales, con el fin de que el resultado electoral –y, por tanto, la representación política– se adecue al principio de presencia equilibrada.

El análisis de los resultados electorales permite concluir que el efecto del nuevo texto legislativo ha sido positivo en términos generales, en la medida que el número de mujeres electas se ha incrementado con respecto a las elecciones municipales de 2003. No obstante, un estudio más pormenorizado de los resultados electorales en la provincia de Castellón permite mostrar algunas cuestiones no contempladas en la ley que impiden que las medidas adoptadas sean completamente eficaces. El trabajo concluye con la formulación de algunas propuestas destinadas a garantizar una representación política equilibrada de mujeres y hombres.

Resum

L'article analitza l'impacte que la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, ha tingut en les eleccions municipals de 2007, les primeres realitzades després de l'entrada en vigor d'aquesta.

La llei d'igualtat incorpora el concepte de presència equilibrada, el defineix i el caracteritza com a un principi rector de l'actuació dels poders públics. Alhora estableix

* La realización de este trabajo está enmarcada en el proyecto de investigación titulado «El derecho a la participación política de hombres y mujeres: consecuencias de la aplicación de la LOI a los procesos electorales», financiado por el Instituto de la Mujer con cargo al Programa Sectorial de investigaciones y estudios sobre las mujeres. Una versión preliminar de esta contribución fue premiada con un accésit del jurado a Lucía Romani Sancho en el certamen Arquímedes para jóvenes investigadores.

una modificació de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, Règim Electoral General, pel que fa a l'elaboració de les llistes electorals, a fi que el resultat electoral –i, per tant, la representació política– s'adeqüe al principi de presència equilibrada.

L'anàlisi dels resultats electorals permet concloure que l'efecte del nou text legislatiu ha estat positiu en termes generals, en la mesura que el nombre de dones electes s'ha incrementat respecte de les eleccions municipals de 2003. No obstant això, un estudi més detallat dels resultats electorals a la província de Castelló permet mostrar algunes qüestions no previstes en la llei que impedeixen que les mesures adoptades siguin completament eficaces. El treball conclou amb la formulació d'algunes propostes destinades a garantir una representació política equilibrada de dones i homes.

Abstract

This article analyzes the impact that the Organic Law 3/2007 of March 22, for the real equality of men and women had in the municipal elections of 2007, the first elections held after the law was passed.

The Equality Act embodies the concept of balance, which defines and characterizes it as a guiding principle for action by the authorities. At the same time it provides an amendment to the Organic Law 5/1985 dated June 19, on the General Electoral System, with regard to the preparation of the electoral lists, so that the elections results, and hence, the political representation suits the principle of balanced participation.

The analysis of the election results suggests that the effect of the new legislation has been generally positive since the number of women elected has risen since the municipal elections in 2003. However, a more detailed study of the election results in the province of Castellón show some issues not covered by the Act that prevent the actions taken to be fully effective. The survey concludes with some proposals to ensure a balanced representation of women and men.

Sumario

- I. Introducción
- II. El impacto de la Ley de Igualdad en las elecciones municipales de 2007
- III. El impacto de la Ley de Igualdad en las elecciones municipales de la provincia de Castellón (2003-2007)
- IV. Conclusiones

I. Introducción

Las elecciones municipales del año 2007 han tenido una connotación diferente al resto de elecciones celebradas desde la aprobación de la Constitución Española de 1978: por primera vez se han aplicado mecanismos en las listas electorales dirigidos a garantizar que la representación política responda al principio de presencia equilibrada.¹

La existencia de un déficit democrático debido a la escasa presencia de mujeres en los ámbitos de la representación política, y la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos a las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres, sobre todo en lo que respecta al derecho de sufragio (Sevilla, Ventura, 2007), ha propiciado un amplio debate acerca de la necesidad de revisar las leyes electorales.²

En el ámbito europeo se vienen proponiendo medidas para favorecer la presencia de mujeres en la representación política desde los años setenta (Favoreu, 1997). Las primeras medidas adoptadas no resultaron del todo eficaces y a partir de los años noventa se modificó el planteamiento inicial y se apreció la necesidad de evaluar la eficacia de las acciones emprendidas, de tal modo que cualquier medida adoptada debía tener un resultado que aumentara la presencia de mujeres en la representación política. En relación con el tipo de medidas diseñadas se puede señalar la existencia de dos posiciones claramente diferenciadas (Ventura, 1999): una que plantea que dichas medidas deben ser adoptadas por los propios partidos políticos y otra posición que entiende que dichas medidas deben ser reguladas por ley.

En nuestro país han confluído sendas posiciones (Sevilla y Ventura, 2007). En un primer momento dos partidos políticos adoptaron medidas para favorecer la presencia equilibrada obligándose internamente a confeccionar las listas electorales garantizando un mínimo y un máximo de cada uno de los sexos. Los efectos para el sistema de representación en su conjunto fueron importantes,³ pero insuficientes. Unos años después, siguiendo también recomendaciones de la Unión Europea, se aprobaron medidas legislativas primero en tres Comunidades Autónomas⁴ y después en el ámbito del Estado.

1 Debe tenerse en cuenta que el principio de representación equilibrada se aplicó en las elecciones al parlamento vasco celebradas en 2005, en aplicación del artículo 50.4 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco (BOPV de 6 de julio), modificada por la Ley 4/2005, 18 de febrero, de Igualdad de mujeres y hombres del País Vasco (BOPV de 2 de marzo), cuyo tenor literal es el siguiente: «Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes.»

2 Existe una abundante literatura que justifica desde el punto de vista teórico la necesidad de revisar los sistemas democráticos introduciendo la perspectiva de género. Para una revisión puede consultarse la obra colectiva coordinada por M.T. Gallego (1999).

3 La adopción de estas medidas influyó también en los partidos que en principio estaban en contra y poco a poco se fueron acercando a los porcentajes señalados en las sucesivas elecciones, entre otras causas porque buscaban el voto del electorado femenino (<http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/index.htm>).

4 Se trata de las leyes electorales de Islas Baleares (Ley 6/2002, de 21 de junio, de reforma de la Ley electoral 8/1986, de 26 de noviembre), Castilla la Mancha (Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre) y País Vasco (ya citada). Las tres leyes fueron recurridas

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE del 23) (en adelante LOI) introduce el concepto de presencia equilibrada en el ordenamiento del Estado⁵ y establece una serie de previsiones para su cumplimiento en varios ámbitos⁶ pero, sobre todo, en materia electoral. La Disposición adicional segunda modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, Régimen Electoral General (BOE del 20) (en adelante LOREG) y añade un nuevo artículo 44 *bis* que regula la composición de las candidaturas electorales para que tengan una composición equilibrada de mujeres y hombres de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los dos sexos no sea inferior al cuarenta por ciento ni superior al sesenta por ciento.⁷ Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco la LOI establece que la proporción de mujeres y hombres debe ser lo más cerca posible al equilibrio numérico. La proporción mínima del cuarenta por ciento se mantendrá en las listas en cada tramo de cinco puestos y cuando el último tramo sea inferior a cinco se mantendrá el equilibrio numérico de mujeres y hombres. Estos criterios son aplicables también para las suplencias.

Estos criterios se aplican a las elecciones municipales en los municipios y cabildos insulares con un número de residentes superior a 5.000 habitantes⁸ y, a partir del uno de enero de 2011, se aplicará en los municipios con población igual o inferior a 3.000 residentes.⁹

Las dudas acerca de la constitucionalidad de estas medidas han sido despejadas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 12/2008, de 29 de enero, que ha declarado la constitucionalidad del artículo 44 *bis* de la LOREG.¹⁰

ante el Tribunal Constitucional: en los dos primeros casos el primer Gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero retiró los recursos que había interpuesto el anterior gobierno presidido por José María Aznar; en el caso de la Ley electoral vasca el recurso de inconstitucionalidad fue desestimado por el Tribunal Constitucional en la sentencia 13/2009, de 12 de enero, que declaró la constitucionalidad de la medida adoptada.

5 Disposición adicional 1.^a de la LOI: «A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.»

6 Por ejemplo, en los artículos 52 a 54 se introducen medidas en el ámbito de las administraciones públicas y en el artículo 75 en el ámbito de las empresas.

7 Artículo 44 *bis* de la LOREG: «1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorez-

can una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas. 2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista. 3. A las listas de suplentes se aplicarán las reglas contenidas en los anteriores apartados. 4. Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico.»

8 En las convocatorias a elecciones municipales que se produzcan antes de 2011, lo previsto en el artículo 44 *bis* solo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes, aplicándose a partir del 1 de enero de ese año la cifra de habitantes prevista en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 187 de la presente Ley.

9 Art. 187.2 de la LOREG: «Lo previsto en el artículo 44 *bis* de esta ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes.»

10 La Sentencia resuelve la cuestión de inconstitucionalidad n.º 4069-2007 promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Santa Cruz de Tenerife en relación con el art. 44 *bis* de la LOREG modificada por la Disposición adicional segunda de la LOI, y el recurso de inconsti-

La modificación de la LOREG con base en lo establecido en la LOI representa un hecho de suma relevancia en la consecución de la igualdad efectiva de mujeres y hombres, sobre todo en lo que respecta a la presencia equilibrada en la representación política. La LOI intenta incidir en el resultado electoral configurando un sistema de listas electorales que asegure que el resultado se acerque al concepto que la propia LOI define como presencia equilibrada.

La modificación de la LOREG ha influido de manera importante en las elecciones municipales del año 2007 y, así, el número de candidatas electas a nivel del Estado ha aumentado en un siete por ciento con respecto a las anteriores elecciones municipales.

Sin embargo, si se realiza un análisis más pormenorizado de los resultados electorales pueden mostrarse algunas cuestiones que influyen de manera importante en la explicación de los datos electorales y sobre los que la LOI no establece previsión alguna, como, por ejemplo: la mayoría de alcaldes son hombres y la asignación sistemática del porcentaje mínimo establecido por la ley a las mujeres, etc.

El estudio que se desarrolla en las páginas siguientes intenta analizar el impacto de la modificación de la LOREG en las elecciones municipales y, concretamente, en las celebradas en la provincia de Castellón, con el objetivo último de seguir avanzando en la elaboración de medidas que resulten eficaces para la consecución de la finalidad que preside el principio de presencia equilibrada: el establecimiento de un sistema realmente democrático.

II. El impacto de la Ley de igualdad en las elecciones municipales de 2007

En este epígrafe se analizan las elecciones municipales a nivel estatal a partir de los datos ofrecidos por el Ministerio de Interior, estableciendo una comparación con las elecciones municipales inmediatamente anteriores celebradas el año 2003. El objeto de esta primera parte del artículo es examinar los resultados globales en porcentajes de mujeres y hombres y analizar los datos por Comunidades Autónomas, por provincias, por tramos de población y por partidos políticos. El objetivo general de este examen es comprobar los efectos que ha tenido la modificación de la LOREG a la hora de aumentar la presencia equilibrada en la representación política a escala municipal.

1. Análisis comparativo de las elecciones municipales a nivel estatal (2003-2007)

Las elecciones municipales de marzo de 2007 han sido las primeras celebradas después de la reforma de la LOREG adaptadas a lo previsto en las Disposiciones adicionales primera y segunda de la LOI. Para comprobar si estas modificaciones han tenido un impacto favorable al reequilibrio entre mujeres y hombres que la LOI persigue en

tucionalidad n.º 5653-2007, acumulado a la anterior presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Disposición adicional segunda de la LOI.

la esfera de la participación política, resulta imprescindible analizar los resultados electorales y establecer una comparación, al menos, entre las elecciones del año 2003 y las del año 2007.

El Gráfico 1 muestra el resultado en porcentajes de mujeres y hombres en las dos convocatorias a nivel estatal. En las elecciones de 2003 el porcentaje de mujeres electas fue de 32,20 por ciento, frente al 67,70 por ciento de hombres. La distancia entre ambos sexos fue de 35,50 puntos porcentuales a favor de los hombres. En cambio, en las elecciones de 2007 las mujeres elegidas fueron el 39,40 por ciento, frente a un 60,50 por ciento de hombres. A pesar de que la distancia entre ambos sexos ha disminuido, continúa existiendo una diferencia en la representación del 21,10 por ciento a favor de los hombres. Además, el resultado no alcanza plenamente el objetivo señalado en la LOI, en la medida que las mujeres no alcanzan el 40 por ciento de representación, si bien sólo por seis décimas.

Gráfico 1. Resultados electorales en porcentajes de mujeres y de hombres concejales a nivel nacional (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de «Elecciones Locales 2007. Impacto de la LO 3/2007.»

Los resultados electorales arrojan un incremento de las mujeres del 7,2 por ciento en las elecciones de 2007 en comparación con las elecciones de 2003, lo que en cifras totales supone un aumento de 2.000 mujeres. Este dato permite afirmar que la modificación de la LOREG ha supuesto un aumento del número total de mujeres electas, pero también es cierto que, de acuerdo con los datos obtenidos, el porcentaje total de mujeres electas está unas décimas por debajo del cuarenta por ciento, que es el mínimo que debe ocupar cada uno de los dos sexos para considerar que existe una presencia equilibrada.

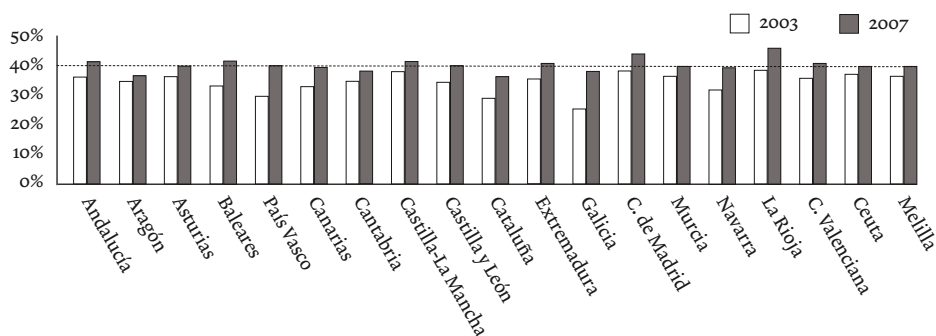
A pesar de que el resultado no cumple con el mínimo señalado por la LOI consideramos importante que se legisle en este sentido porque los resultados de la convocatoria electoral de 2007 pueden interpretarse como la consolidación del porcentaje que se había alcanzado en la convocatoria de 2003 –lo que, a su vez, es una manifestación de las medidas, las acciones y las proclamaciones que desde las instituciones internacionales, europeas y nacionales, y más especialmente desde los partidos políticos, se han adoptado sobre este tema.¹¹

¹¹ La incorporación de las mujeres en el ámbito de la participación política ha aumentado desde las primeras elecciones celebradas en 1979 (consultar en: <http://www.migualdad.es/mujer/mujeres/cifras/index.htm>).

2. Análisis comparativo de las elecciones municipales a nivel autonómico (2003-2007)

El Gráfico 2 muestra el porcentaje de mujeres electas en las elecciones de 2003 y 2007, ofreciéndose los datos desagregados por Comunidades Autónomas. Como puede observarse en el gráfico todas las Comunidades Autónomas han aumentado el número de concejalas en las elecciones de 2007 en comparación con las de 2003, si bien el porcentaje varía de unas Comunidades a otras.

Gráfico 2. Resultados electorales en porcentajes de mujeres concejalas por comunidades autónomas (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de «Elecciones Locales 2007. Impacto de la LO 3/2007.»

El gráfico muestra que en las elecciones municipales de 2003 la Comunidad de Madrid (38,6 por ciento) y La Rioja (38,5 por ciento) fueron las autonomías en que más mujeres resultaron electas. Por el contrario, el País Vasco (28,2 por ciento) y Galicia (23,7 por ciento) fueron las comunidades en que se obtuvo un porcentaje más bajo de mujeres electas.

En la convocatoria electoral de 2007, al igual que ocurría en la convocatoria de 2003, La Rioja (44,8 por ciento) y la Comunidad de Madrid (43,2 por ciento) son las autonomías cuyos resultados reflejan un mayor número de mujeres electas. Por el contrario, Aragón (35,6 por ciento) y Cataluña (36,2 por ciento) son las que cuentan con un porcentaje más bajo.

El Gráfico 2 también muestra que las Comunidades Autónomas que más han aumentado en número de concejalas de una convocatoria electoral a otra son Galicia (13,9 por ciento), País Vasco (11,4 por ciento), Baleares (9,2 por ciento), Canarias (7,5 por ciento) y Navarra (8,7 por ciento).

Mientras que en las elecciones de 2003 ninguna Comunidad superó la barrera mínima del 40 por ciento, en las elecciones de 2007 nueve Comunidades Autónomas alcanzan, e incluso superan, el 40 por ciento.¹² Sin embargo, en ninguna Comunidad

¹² Las Comunidades Autónomas que superan la barrera mínima del 40 por ciento son La Rioja, con un 44,8 por ciento, Madrid, con un 43,2 por ciento e Islas Baleares, con un 41,3 por ciento.

Autónoma se iguala o supera el 50 por ciento de mujeres electas. A pesar de que la LOI no asigna porcentajes a ninguno de los dos sexos –y, por tanto, sería perfectamente posible que las mujeres electas alcanzaran el máximo del 60 por ciento–, los resultados demuestran que existe una barrera no explícita que actúa de tal forma que impide que las mujeres puedan acercarse al umbral que la LOI señala como máximo (60 por ciento), puesto que ni siquiera alcanzan el 50 por ciento.

3. Análisis comparativo de las elecciones municipales a nivel provincial (2003-2007)

La Tabla 1 muestra el porcentaje de mujeres electas por provincias en las convocatorias electorales de 2003 y de 2007, ordenadas de mayor a menor según los resultados de 2007. Los datos indican que en cuarenta y nueve de las cincuenta y dos provincias se ha producido un incremento en el número de mujeres electas. Sólo en tres provincias (Teruel, Cuenca y Soria) ha disminuido el porcentaje de mujeres elegidas.

Tabla 1. Resultados electorales en porcentajes de mujeres concejales por provincias (2003-2007)

Provincia	2003 %	2007 %	Provincia	2003 %	2007 %	Provincia	2003 %	2007 %
La Rioja	38,5	44,8	Cáceres	33,5	40,2	Zamora	29,1	38,2
Madrid	38,6	43,1	León	32,7	40,1	Toledo	32,4	38,2
Albacete	-	42,5	Burgos	32,6	40,0	Vizcaya	27,3	37,8
Salamanca	32,7	42,3	Ceuta	36,0	40,0	Palencia	37,7	37,7
Huelva	34,6	42,1	Granada	34,5	40,0	Barcelona	30,2	37,6
Guadalajara	33,9	41,8	Melilla	36,0	40,0	Pontevedra	24,3	37,6
Ciudad Real	40,2	41,6	Murcia	34,7	39,9	Cantabria	32,7	37,5
Islas Baleares	32,1	41,3	Castellón	30,2	39,9	Coruña	23,3	37,4
Almería	34,4	41,3	Málaga	34,3	39,7	Lérida	30,1	36,9
Valladolid	32,8	41,3	Santa C. Tenerife	33,9	39,5	Álava	33,3	36,8
Teruel	43,1	41,2	Las Palmas	29,0	39,5	Ávila	26,6	36,4
Guipúzcoa	28,7	41,1	Jaén	34,6	39,4	Huesca	33,0	35,7
Sevilla	34,9	40,8	Navarra	30,7	39,4	Tarragona	24,4	35,1
Alicante	35,9	40,7	Asturias	34,5	39,4	Zaragoza	29,3	33,9
Badajoz	32,8	40,7	Lugo	22,6	39,1	Soria	34,0	31,9
Valencia	35,8	40,6	Segovia	32,8	39,1	Gerona	24,6	31,8
Córdoba	37,0	40,6	Orense	24,9	38,5			
Cádiz	34,2	40,4	Cuenca	38,8	38,4			

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de «Elecciones Locales 2007. Impacto de la LO 3/2007.»

Nota: - no se dispone de datos.

En las elecciones de 2003 las provincias de Teruel (43,1 por ciento) y Ciudad Real (40,2 por ciento) fueron las que obtuvieron un porcentaje más elevado de mujeres electas, mientras que Pontevedra (24,3 por ciento) y Lugo (22,6 por ciento) fueron las que obtuvieron el porcentaje más bajo de mujeres concejales.

En la convocatoria de 2007 las provincias que han obtenido un porcentaje más alto de mujeres electas son La Rioja (44,8 por ciento), Madrid (43,1 por ciento) y Alba-

cete (42,5 por ciento). Por el contrario, Zaragoza (33,9 por ciento), Soria (31,9 por ciento) y Girona (31,8 por ciento) han obtenido el porcentaje más bajo de mujeres electas.

En las provincias de Lugo, Pontevedra, Coruña y Orense, que conforman la Comunidad Autónoma de Galicia, junto con Vizcaya, Guipúzcoa y Tarragona¹³ es donde más se aprecia el incremento de mujeres electas de la convocatoria electoral de 2003 a la convocatoria de 2007.

Debe advertirse que el porcentaje del 40 por ciento que la LOI establece como mínimo a partir del año 2007 ya se superó en algunas provincias en el año 2003 (Teruel, con el 43,1 por ciento, y Ciudad Real, con un 40,2 por ciento). Si comparamos los datos de estas dos provincias del año 2003 con los datos de 2007 se aprecia que Teruel retrocede dos puntos en número de mujeres electas, descendiendo hasta el 41,2 por ciento, mientras que Ciudad Real sube 1,4 puntos, ascendiendo hasta el 41,6 por ciento. Estos datos refuerzan la interpretación formulada anteriormente, según la cual la modificación de la LOREG ha servido en algunos casos para consolidar porcentajes que ya se habían alcanzado en las elecciones de 2003, teniendo en cuenta que, no existir esta obligatoriedad, es posible que hubiera disminuido en mayor medida el porcentaje de mujeres electas, incluso por debajo del 40 por ciento.

Del total de provincias estudiadas veinticuatro¹⁴ igualan o superan el porcentaje mínimo señalado por la LOI para las elecciones municipales, lo que representa casi la mitad de las provincias españolas. Más concretamente, el umbral del 40 por ciento es superado por veinte provincias e igualado por cuatro provincias. Y, como resulta conveniente recordar, ninguna provincia alcanza o iguala el 50 por ciento de mujeres.

4. Análisis comparativo de las elecciones municipales por tramo de población (2003-2007)

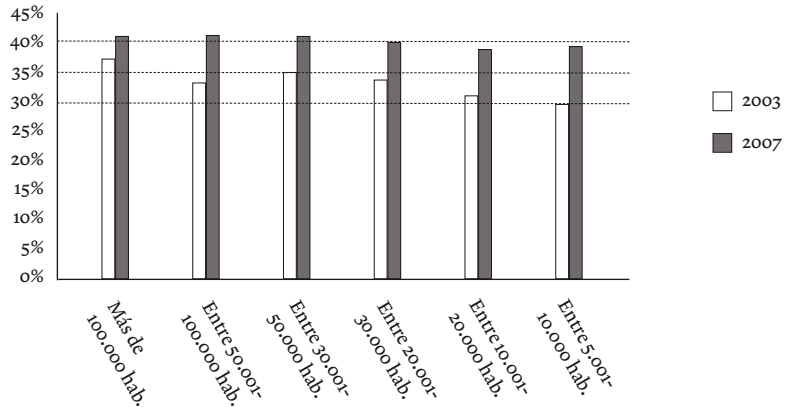
Otra cuestión que reviste el máximo interés es analizar los resultados electorales en las elecciones locales teniendo en cuenta el número de habitantes de los municipios, porque cuando el número de puestos a cubrir es mayor resulta más fácil la incorporación de mujeres en las candidaturas (Ventura, 1999). De acuerdo con el Gráfico 3, puede apreciarse que efectivamente cuanto mayor es el municipio y, por tanto, le corresponden más concejalías, es mayor el número de mujeres electas.

13 Coruña pasó de un 23,3 por ciento a 37,4 por ciento, Lugo de un 22,6 por ciento a 39,1 por ciento, Pontevedra de 24,3 por ciento a 37,6 por ciento, Orense de 24,9 por ciento a 38,5 por ciento, Vizcaya de un 27,3 por ciento a un 37,8 por ciento, Guipúzcoa de un 28,7 por ciento a un 41,1 por ciento y Tarragona de un 24,4 por ciento a un 33,9 por ciento.

14 La Rioja (44,8 por ciento), Madrid (43,1 por ciento), Albacete (42,5 por ciento), Salamanca (42,3 por ciento), Huelva (42,1 por ciento), Guada-

lajara (41,8 por ciento), Ciudad Real (41,6 por ciento), Islas Baleares (41,3 por ciento) Almería (41,3 por ciento), Valladolid (41,3 por ciento), Teruel (41,2 por ciento), Guipúzcoa (41,1 por ciento), Sevilla (40,8 por ciento), Alicante (40,7 por ciento) Badajoz (40,7 por ciento) Valencia (40,6 por ciento), Córdoba (40,6 por ciento), Cádiz (40,4 por ciento), Cáceres (40,2 por ciento), León (40,1 por ciento), Burgos (40,0 por ciento), Ceuta (40,0 por ciento), Granada 578 (40,0 por ciento), Melilla (40,0 por ciento).

Gráfico 3. Resultados electorales en porcentajes de mujeres concejales por tramo de población (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de «Elecciones Locales 2007. Impacto de la LO 3/2007.»

Como se ha señalado anteriormente, en este estudio sólo se han tenido en cuenta aquellos municipios con más de 5.000 habitantes, ya que, atendiendo a lo que establece la Disposición adicional segunda apartado quinto de la LOREG, hasta el año 2011 sólo se les aplica el principio de composición equilibrada a los municipios de más de 5.000 habitantes. Los resultados muestran que en los municipios con este tramo de población (de 5.001 a 10.000 habitantes) es donde más ha aumentado la presencia de mujeres, con un incremento de un 8,6 por ciento en las elecciones municipales de 2007.

En los municipios situados en el tramo de población a partir de 20.001 habitantes¹⁵ es donde la presencia de mujeres es mayor (todos obtienen valores superiores al 40 por ciento). En concreto, los municipios entre 30.001 a 50.000 habitantes alcanzan un 41,2 por ciento. Por el contrario, la presencia de mujeres es algo menor en los municipios del tramo comprendido entre 10.001 y 20.000 habitantes, con un 38,3 por ciento de mujeres. Estos resultados contrastan con los de las elecciones de 2003, en las que el mayor número de presencia de mujeres se centraba en el tramo de municipios con más de 100.000 habitantes, con 37,4 por ciento, y el porcentaje más bajo en los municipios situados en el tramo de 5.001 a 10.000 habitantes, con un 29,9 por ciento.

5. Evolución de los resultados de las elecciones municipales por partidos políticos (2003-2007)

1. Resultado por partidos políticos

Es necesario introducir en este análisis los resultados de las elecciones municipales por partidos políticos en la medida que son el instrumento fundamental para la participación política y los principales actores para la aplicación de lo establecido en la Disposición adicional segunda de la LOI, dado que confeccionan las listas electorales

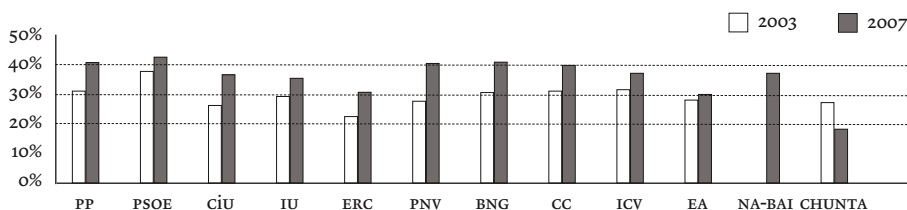
¹⁵ Comprende los municipios de más de 100.000 hab., entre 50.001 y 100.000 hab., entre 30.001 y 50.000 hab., entre 20.001 y 30.000 hab.

y presentan las candidaturas. La relación entre los partidos políticos y las mujeres es un tema muy debatido en la doctrina (J. Sevilla, 2004: 82). Lo cierto es que existe un déficit de mujeres en los partidos, pero uno de los motivos que más se señalan como causantes de este déficit es la estructura y el poder de los partidos, que en la práctica dificultan la militancia de las mujeres y les impiden estar en condiciones de igualdad con los hombres, aunque algunas posiciones mantienen, sobre todo para justificar el alejamiento de las mujeres de los partidos políticos, que no tienen interés en la participación política.

Algunos partidos, aceptando la desigualdad de las mujeres en su seno, adoptaron acciones en su normativa interna para favorecer el equilibrio en ambos sexos antes de la aprobación de la LOI. Estas medidas estaban dirigidas hacia el ámbito interno, mientras que el ámbito externo estaba centrado en la elaboración de las listas electorales. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) acordó en su XXXIV Congreso federal (1997) un sistema de representación en los órganos de dirección del partido en virtud del cual ningún sexo tendría una representación inferior al 40 por ciento ni superior del 60 por ciento. Esta proporción también debía respetarse en la composición de las listas electorales. Izquierda Unida (IU), por su parte, aprobó en 1995 una normativa interna en la que se establecía que tanto en la organización del partido como en las listas electorales debía respetarse la paridad, por lo que no ninguno de los sexos podía superar el 60 por ciento.

El Gráfico 4 representa el porcentaje de mujeres electas en cada partido político en las elecciones de 2003 y 2007. En términos absolutos se ha producido un aumento en todos los partidos con respecto a elecciones del año 2003, con la única excepción de la Chunta Aragonesista (CHA), que en el año 2003 obtuvo un 26,9 por ciento de concejales y en el año 2007 disminuyó hasta un 18,5 por ciento de mujeres electas.

Gráfico 4. Resultados electorales en porcentajes de mujeres concejales por partidos políticos (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de «Elecciones Locales 2007. Impacto de la LO 3/2007.»
 Nota: NA.BAI no presentó lista en las elecciones de 2003.

El partido que en las elecciones de 2007 alcanza el mayor porcentaje de mujeres electas es el PSOE, con un 43,5 por ciento, seguido del Bloque Nacionalista Gallego (BNG), con un 40,6 por ciento, y del Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el Partido Popu-

lar (PP), ambos con un 40,2 por ciento de mujeres. Por el contrario, los partidos con menor porcentaje son Eusko Alkartasuna (EA), con un 30,5 por ciento, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), con un 30,5 por ciento, y CHA, con un 18,5 por ciento.

En las elecciones de 2003 el partido con el mayor número de mujeres electas fue el PSOE, con 38,1 por ciento, seguido por Iniciativa per Catalunya–Els Verds (ICV), con 31,8 por ciento de mujeres. Los partidos que menos mujeres electas obtuvieron fueron Esquerra Republicana de Catalunya, con un 22,9 por ciento, e IU, con un 29,6 por ciento.

2. Posición de las mujeres en las listas por partidos políticos

La Tabla 2 muestra la posición que ocupan las mujeres en las listas electorales, lo que constituye un dato fundamental porque, de acuerdo con la LOI, no sólo debe respetarse el principio de presencia equilibrada en el conjunto de las listas sino que también debe aplicarse por tramos de cinco candidaturas.¹⁶ La razón de esta previsión legal es clara: si no se garantizara el principio de presencia equilibrada por tramos podría darse el caso que una lista cumpliera con el citado principio en el conjunto de la lista, pero asignando predominantemente a los varones la mitad superior de los puestos en lista y a las mujeres la mitad inferior, de tal manera que el resultado electoral se alejaría del principio de presencia equilibrada, en la medida que por debajo de la mitad de la lista electoral resulta muy difícil obtener un puesto electo. La posición que se ocupa en las listas es determinante para poder explicar porqué es más alto el número de hombres concejales o también porqué las alcaldías están ocupadas mayoritariamente por hombres, en la medida que encabezan las listas electorales.

Tabla 2. Resultados electorales en porcentajes de mujeres concejales según posición, por partidos políticos (2007)

POSICIÓN	PSOE	PP	CIU	CC	PNV	IU	BNG	ERC	ICV	NA-BAI	EA	CHA
1	20,79	22,78	20,73	21,43	22,22	17,89	18,58	17,61	29,03	25,00	34,15	7,69
2	48,87	37,97	29,05	38,78	44,44	34,17	50,00	35,59	44,59	41,67	26,09	42,85
3	48,92	46,20	44,94	48,89	44,64	51,24	48,53	37,10	42,86	50,00	37,50	
4	51,34	48,36	52,80	42,11	49,02	57,83	57,50	47,50	52,17	57,14	37,50	
5	50,19	56,15	64,08	58,82	47,73	59,68	53,57	50,00	45,45	50,00	75,00	
6	38,86	32,77	22,78	28,57	45,71	36,11	47,37	18,18	25,00	0,00		
7	42,67	35,01	25,49	32,00	24,14	40,00	50,00	66,67	33,33	0,00		
8	50,52	46,48	27,59	52,94	21,05	50,00	20,00	0,00	0,00	100,00		
9	41,48	42,20	53,85	46,15	53,85	40,00	25,00	100,00	50,00			
10	56,98	53,85	71,43	66,67	50,00	50,00	0,00	100,00				
11	32,03	30,41	0,00	14,29	100,00	50,00						
12	56,56	35,40	65,57	50,00	100,00	100,00						
13	28,57	40,00	0,00	50,00								
14	70,00	50,00	100,00	0,00								
15	45,00	62,50	0,00	100,00								

Fuente: «Elecciones Locales 2007. Impacto de la LO 3/2007.»

16 La Disposición adicional segunda de la LOI establece en el nuevo artículo 44 bis de los LOREG: «Artículo 44 bis [...] 2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista.»

La Tabla 2 muestra que la primera posición en las listas está ocupada de forma mayoritaria por hombres. Los datos indican que las mujeres sólo ocupan la primera posición en el 20 por ciento de las listas electorales presentadas, frente a un 80 por ciento de hombres. El partido político que más mujeres presenta encabezando sus listas es ICV y el que menos es CHA. En la segunda y tercera posición del primer tramo de la lista electoral aumenta el porcentaje de mujeres y las cifras oscilan en torno al 40 por ciento. En cambio, en la cuarta y quinta posición los porcentajes son más equitativos.

En los tramos comprendidos entre la sexta posición y la décima se repite la radiografía del primer tramo, aunque el grueso de la posición de las mujeres en las listas electorales está en los últimos puestos, llegando incluso a extremos de ocupar prácticamente el cien por cien, como sucede en ERC, en cuyas listas la novena y décima posiciones están ocupadas por mujeres en todas las ocasiones.

Los partidos que a lo largo de toda la lista mantienen un equilibrio en torno al 50 por ciento de mujeres y 50 por ciento de hombres son PSOE, IU y BNG, siempre con la excepción del primer puesto, en el que la situación de equilibrio desaparece para dar paso a un predominio de los hombres ocupando la cabeza de las listas.

III. El impacto de Ley de Igualdad en las elecciones municipales de la provincia de Castellón (2003-2007)

El análisis que se desarrolla a continuación está centrado en el estudio de un caso: los resultados obtenidos en las dos últimas elecciones municipales celebradas en la provincia de Castellón.¹⁷ La comparación entre las dos elecciones permitirá verificar cuál ha sido la influencia real de las modificaciones introducidas por la LOI en la LOREG, analizando y evaluando el principio de presencia equilibrada en municipios diferentes, en listas de partidos y por tramos de lista. La cuestión radica en comprobar si la modificación de la LOREG en lo que respecta a las elecciones municipales ha incrementado la presencia equilibrada con respecto a las elecciones municipales del año 2003.

Si bien la provincia de Castellón cuenta con 135 municipios, el objeto de la investigación se ha centrado en los diecinueve municipios que en la actualidad tienen un número de habitantes superior a cinco mil, ya que, según establece la Disposición adicional séptima de la LOREG,¹⁸ el principio de presencia equilibrada se aplicará solo en los municipios de más de 5.000 habitantes para las convocatorias celebradas antes de las elecciones de 2011.

Como muestra la Tabla 3, los diecinueve municipios objeto de estudio han sido agrupados por número de residentes, atendiendo a la escala para la atribución de concejalías prevista en el artículo 179 de la LOREG.¹⁹

17 Celebradas el 25 de mayo de 2003 y el 27 de mayo de 2007.

18 Disposición adicional 7.^a de la LOREG: «En las convocatorias a elecciones municipales que se produzcan antes de 2011, lo previsto en el artículo 44 *bis* solo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes, aplicándose a partir del 1 de enero de ese año la cifra de habitantes prevista en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 187 de la presente Ley.»

19 Art. 179 de la LOREG: «1. Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala: Hasta 250 residentes: 5 concejales; De 250 a 1.000: 7 concejales; De 1.001 a 2.000: 9 concejales; De 2.001 a 5.000: 11 concejales; De 5.001 a 10.000: 13 concejales; De 10.001 a 20.000: 17 concejales; De 20.001 a 50.000: 21 concejales; De 50.001 a 100.000: 25 concejales. De 100.001 en adelante, un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par. 2. La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario.»

Tabla 3. Agrupación de municipios por «Escala para atribución de concejalías»

Total residentes	N.º concejalías	Elecciones 2003	Elecciones 2007
De 5.001 a 10.000	13	Bechí, Peñíscola, Alcora, Alcalá de Chivert Almenara, Segorbe, Torreblanca	Almenara, Bechí, Moncófar, Torreblanca Oropesa del Mar, Segorbe Alcalá de Chivert, Peñíscola
De 10.001 a 20.000	17	Benicassim, Nules, Almazora	Alcora, Benicasim, Nules
De 20.001 a 50.000	21	Villareal, Burriana, Benicarló, Onda Vall d'Uxó, Vinaroz	Almazora, Burriana, Onda, Vall de Uxó Villareal, Benicarló, Vinaroz
De 50.001 a 100.000	25	(No hay ningún municipio con estas características)	
Más de 100.000 hab.	27	Castelló de la Plana	Castellón de la Plana

Fuente: Elaboración propia.

Los criterios de análisis en cada uno de los municipios se fundamentan en cinco cuestiones que pretenden examinar las listas electorales teniendo en cuenta diferentes factores de influencia y también el porcentaje de mujeres y hombres electos. Todo ello contrastado con las elecciones del año 2003. Así:

1. Porcentaje de mujeres y hombres en municipios, agrupadas por listas electorales: 2003-2007.
2. Porcentaje de mujeres y hombres en tramos de cinco puestos, agrupadas por listas y municipios: 2003-2007.
3. Porcentaje de mujeres y hombres encabezando listas electorales, agrupadas por municipio: 2003-2007.
4. Porcentaje de mujeres y hombres en listas de los partidos políticos que presentaron candidaturas en todos los municipios analizados en las elecciones de 2003 y de 2007.
5. Porcentaje de las mujeres electas por municipios: 2007.

1. Porcentaje de mujeres y hombres en listas electorales, agrupadas por municipio (2003-2007)

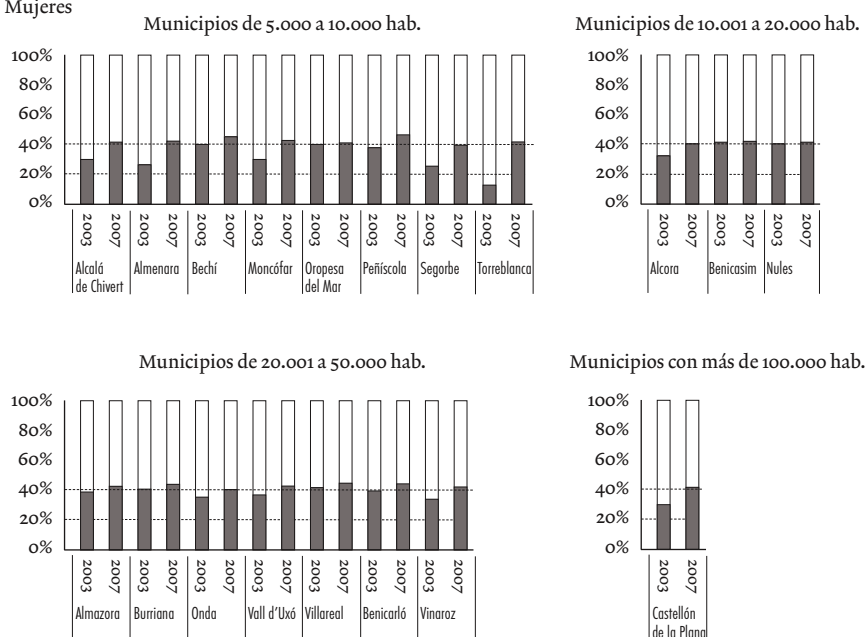
El Cuadro de gráficas 1 muestra el porcentaje de mujeres y hombres en las listas electorales, agrupados por municipios según el número de residentes.

Si observamos la Gráfica 1 en todos los municipios de 5.000 a 10.000 habitantes se ha producido un aumento de mujeres en listas electorales en la convocatoria de 2007 con respecto a la de 2003. Este porcentaje varía según los municipios siendo Torreblanca el que más ha aumentado y Oropesa el que menos.

En los tres municipios del tramo comprendido entre de 10.001 a 20.000 habitantes sólo en dos (Alcora y Nules) se ha visto incrementada la presencia de mujeres en las listas electorales. El tercer municipio, Benicasim, mantiene el mismo porcentaje de mujeres en ambas convocatorias.

Cuadro de gráficas 1. Resultados electorales en porcentajes de mujeres y hombres en listas electorales, agrupadas por municipio (2003-2007)

□ Hombres
■ Mujeres



Fuente: Elaboración propia.

En todos los municipios de 20.001 a 50.000 habitantes se ha producido un ligero aumento. No obstante, el impacto de la LOI no ha sido muy relevante dado que en la convocatoria de 2003 todos los municipios de este tramo de habitantes alcanzaban el 40 por ciento.

En el tramo de más de 100.001 residentes se encuentra únicamente el municipio de Castellón. También en la convocatoria de las elecciones de 2007 se ha producido un ligero aumento, aunque cabe destacar que en las elecciones de 2003 el porcentaje de mujeres en las listas electorales alcanzaba ya el 40 por ciento.

Las tablas muestran el aumento de mujeres en las listas presentadas en todos los municipios en la convocatoria de 2007 en comparación con la de 2003, aunque con porcentajes diferentes. Sin embargo, el número de mujeres se sitúa alrededor del 40 por cien y en ningún caso se acerca al 50 por cien. Sólo el municipio Benicassim alcanza al 47 por ciento. Como puede apreciarse se asigna a las mujeres el 40 por ciento mínimo fijado por la LOI casi de manera sistemática, con la única excepción de Benicassim que es el que más se aproxima al 50 por ciento.

Cabe destacar que en los municipios de 5.000 a 10.001 habitantes es donde más incidencia ha tenido la aplicación del principio de presencia equilibrada, ya que en la

mayoría de estos municipios no se superaba el 30 por ciento de mujeres en listas en las elecciones de 2003.

2. Porcentaje de mujeres y hombres en tramos de cinco puestos, agrupadas por lista y municipio (2003-2007)

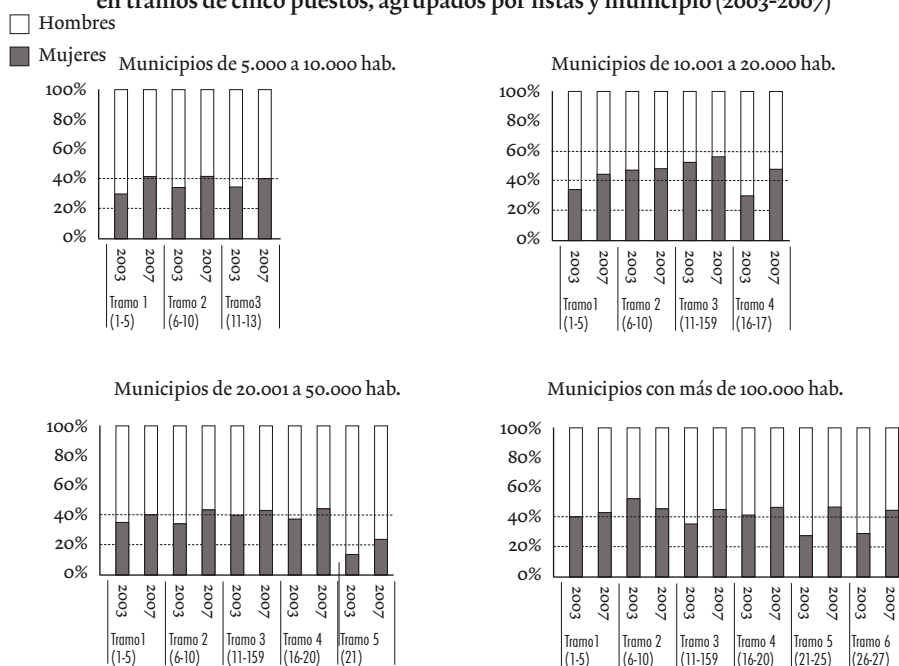
Para garantizar el principio de presencia equilibrada en los resultados electorales es necesario que el porcentaje 60/40 no sólo se aplique en el conjunto de la lista, porque de ser así podría darse el caso que el porcentaje de mujeres se situara al final de las listas, de tal forma que se cumpliría con la LOI pero ésta no tendría ninguna efectividad en el resultado. La LOREG opta por establecer tramos y señala que la proporción mínima del 40 por ciento y máxima del 60 por ciento se deberá mantener para cada tramo de cinco puestos. De esta forma intenta garantizar que el resultado electoral se acerque lo máximo posible al 60/40 aunque, como se ha señalado anteriormente, el resultado a nivel nacional de mujeres electas se haya detenido en el 39,40 por ciento. La posición que se ocupa en las listas es un aspecto fundamental que va a condicionar los resultados, ya que cuánto más alta sea la posición de candidatas y candidatos mayor será la posibilidad de salir electas y electos, de suerte que puede afirmarse que los tramos de mayor repercusión son los dos primeros. Por tanto, es necesario que las listas electorales tengan una determinada configuración respecto a la posición de los candidatos según el sexo para que el resultado electoral respete el principio de presencia equilibrada. Cualquier medida de estas características lleva aparejada una determinada composición de las listas y las listas que alternan mujeres y hombres, denominadas «cremallera», son las que más garantías ofrecen en cuanto a la traslación de la posición equilibrada en los resultados electorales.

En el Cuadro de gráficas 2 se muestra el porcentaje de mujeres y hombres en tramos de cinco puestos, agrupados por municipios. Como se ha anticipado, la LOREG establece 13 concejalías para los municipios de 5.000 a 10.000 habitantes, en cuyas listas los dos primeros tramos cuentan con cinco posiciones cada uno y el último tramo se reduce a tres posiciones. Donde más ha aumentado la presencia de mujeres en las elecciones de 2007 es en el primer tramo, mientras que en las elecciones de 2003 el primer tramo estaba ocupado mayoritariamente por hombres.

A los municipios de 10.001 a 20.000 habitantes les corresponde 17 concejalías, por lo que en las listas hay tres tramos con cinco posiciones cada uno y un cuarto tramo que solo tiene dos posiciones. En estos municipios, sin tener en cuenta el cuarto tramo, la aplicación del principio de presencia equilibrada ha tenido mayor repercusión en el primer tramo. Los tramos segundo y tercero apenas han variado con respecto a las elecciones de 2003 ya que en esas elecciones alcanzaban el mínimo del 40 por ciento. En el último tramo es el único donde las mujeres representan el 50 por ciento, aunque este resultado es engañoso ya que solo hay dos posiciones a cubrir y la LOREG estable-

ce que si el último tramo no alcanza las cinco posiciones, este deberá ser proporcional al conjunto de la lista y respetar el posible equilibrio numérico, por lo que al tratarse de dos puestos necesariamente tendrá que ser un hombre y una mujer.

Cuadro de gráficas 2. Resultados electorales en porcentajes de mujeres y hombres en tramos de cinco puestos, agrupados por listas y municipio (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia.

En los municipios de 20.001 a 50.000 habitantes corresponden 21 concejalías, por lo que en la lista hay cuatro tramos donde se analizan cinco posiciones por cada uno y un último tramo donde solo se analiza una única posición. El segundo tramo es donde más ha aumentado el porcentaje de mujeres de una convocatoria electoral a otra. En el último tramo solo hay una posición, que esta ocupada de forma mayoritaria por hombres en ambas convocatorias.

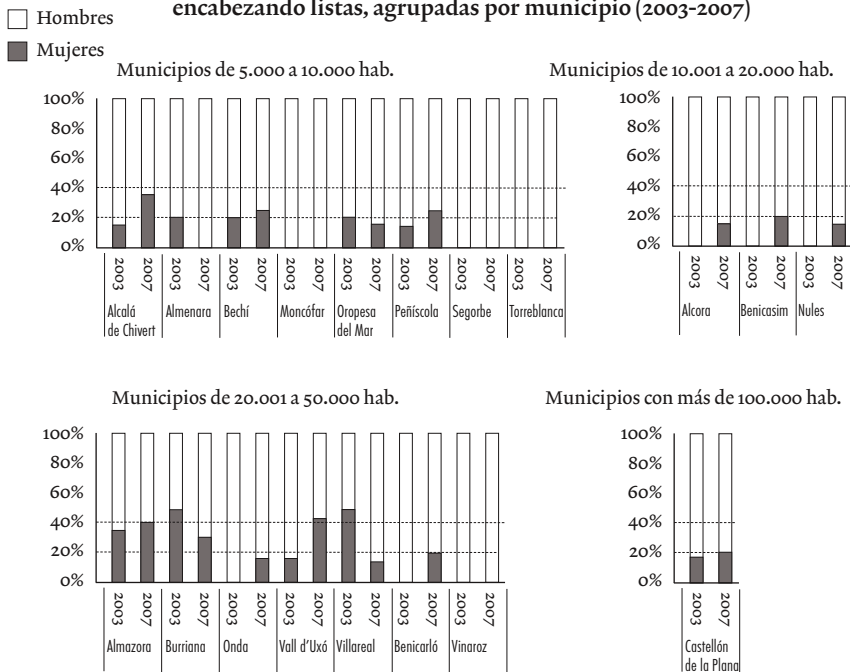
En el caso del municipio de Castellón de la Plana le corresponde 27 concejalías, por lo que la lista se ha dividido en seis tramos con cinco posiciones cada uno y un último con dos posiciones. En el primer tramo apenas se han producido cambios, de modo que el porcentaje de mujeres se mantiene de unas elecciones a otras. En el segundo tramo se ha producido una disminución en las elecciones de 2007 en comparación con las de 2003, dado que en las elecciones de 2003 se superó en este tramo la barrera del 50 por ciento. En el quinto tramo es donde más ha aumentado la presencia de mujeres de una convocatoria a otra.

En todos los municipios el aumento más significativo de mujeres se ha producido en los dos primeros tramos, tal y como se refleja en las cuatro gráficas con la excepción, como ya se ha mencionado, del segundo tramo de Castellón de la Plana. De estos resultados se desprende que en la convocatoria de 2003 había mayoría de hombres en las primeras posiciones –que, por otra parte, son las posiciones que garantizan la posibilidad de salir elegido en los municipios de entre 5.000 a 50.000, siempre que se trate de las listas de los partidos mayoritarios–. Así pues, las mujeres se concentraban en mayor medida que los hombres en las posiciones más alejadas de los tramos con posibilidades de salir elegidas.

3. Porcentaje de mujeres y hombres encabezando listas electorales, agrupadas por municipio (2003-2007)

La LOREG no establece para las listas electorales ninguna previsión específica acerca de la posición de mujeres y hombres encabezando listas. Por ello se puede afirmar que en las elecciones de 2007 no se ha producido ningún cambio significativo en el número de mujeres encabezando las listas electorales. Los datos que se desprenden del análisis de los resultados electorales en la provincia de Castellón son prácticamente iguales en ambas convocatorias.

Cuadro de gráficas 3. Resultados electorales en porcentajes de mujeres y hombres encabezando listas, agrupadas por municipio (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro de gráficas 3 se muestra el porcentaje de mujeres y hombres encabezando listas, agrupadas por municipio. En los municipios de 5.000 a 10.000 habitantes se presentaron más mujeres cabezas de listas en el 2003 que en la convocatoria de 2007. En la convocatoria de 2007 cuatro de los ocho municipios estudiados no contaban con ninguna mujer encabezando sus listas. En los municipios de 10.001 a 20.000 habitantes se aumentó en una mujer por municipio de la convocatoria de 2003 a la de 2007. En los municipios de 20.001 a 50.000 habitantes todos los municipios menos Vinaroz cuentan con al menos una mujer cabeza de lista. En el municipio de Castellón de la Plana los datos en ambas convocatorias son muy similares, en las elecciones de 2003 eran un 14,3 por ciento de mujeres y en las elecciones de 2007 un 18,2 por ciento de mujeres encabezando la lista.

Los datos muestran que el porcentaje de mujeres encabezando listas es muy bajo, el porcentaje se sitúa en torno al 20 por ciento, lo que supone sólo una mujer encabezando lista por municipio. No obstante, en las elecciones de 2003 eran ocho los municipios que no tenían ninguna mujer encabezando listas electorales y en las elecciones del 2007 en cinco municipios no hubo ninguna mujer encabezando listas.

4. Porcentaje de mujeres y hombres en listas de los partidos políticos que presentaron candidaturas en todos los municipios analizados (2003-2007)

En el Cuadro de gráficos 4 se muestra el porcentaje de mujeres y hombres en las listas por partidos políticos. Los partidos políticos que aparecen en las gráficas son aquellos que han presentado lista en todos los municipios para ambas convocatorias (2003-2007).

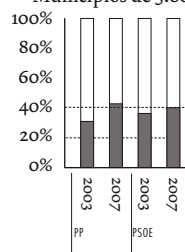
En los municipios de 5.000 a 10.000 habitantes sólo han presentado lista PP y PSOE. En los Municipios con un número de habitantes superior a 10.001 hay que añadir a los anteriores partidos un tercero, el BLOC, que también ha presentado lista en todos estos municipios.

Los partidos políticos que han sido objeto de estudio en los municipios de 5.000 a 10.000 habitantes han sido el Partido Popular y el Partido Socialista. En la convocatoria de 2003 ninguno de los dos partidos superaba la barrera del 40 por ciento. En los municipios de 10.001 a 20.000, Bloc, PP y PSOE presentaron listas en los tres municipios. En las elecciones de 2003 PSOE y Bloc ya alcanzaban la barrera mínima del 40 por ciento, mientras que el PP no es hasta la convocatoria de 2007 con la aplicación del principio de presencia equilibrada cuando alcanza el 40 por ciento mínimo que fija la LOREG. El Partido Socialista es el que más mujeres presenta en ambas convocatorias (en el 2003 un 48 por ciento y en el 2007 un 49 por ciento).

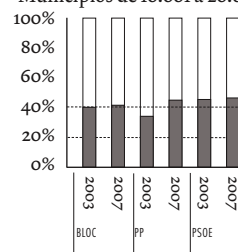
Cuadro de gráficas 4. Resultados electorales en porcentajes de mujeres y hombres en listas electorales por partidos políticos (2003-2007)

□ Hombres
■ Mujeres

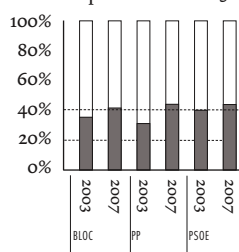
Municipios de 5.000 a 10.000 hab.



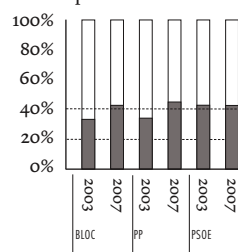
Municipios de 10.001 a 20.000 hab.



Municipios de 20.001 a 50.000 hab.



Municipios con más de 100.000 hab.



Fuente: Elaboración propia.

Bloc, PP y PSOE presentaron listas en todos los municipios con 20.001 a 50.000 habitantes. Bloc y PP aumentaron más la presencia de mujeres de una convocatoria a otra, debido a que en las elecciones de 2003 no alcanzaban el 40 por ciento, mientras que el PSOE en ambas convocatorias alcanza la barrera mínima de 40 por ciento.

En el municipio de Castellón de la Plana, con más de 100.000 habitantes, presentaron listas Bloc, PP y PSOE. Bloc y PP aumentaron de una convocatoria a otra para alcanzar el 40 por ciento mínimo, mientras que el PSOE mantiene los mismos porcentajes, ya que en ambas convocatorias alcanzaba el 40 por ciento.

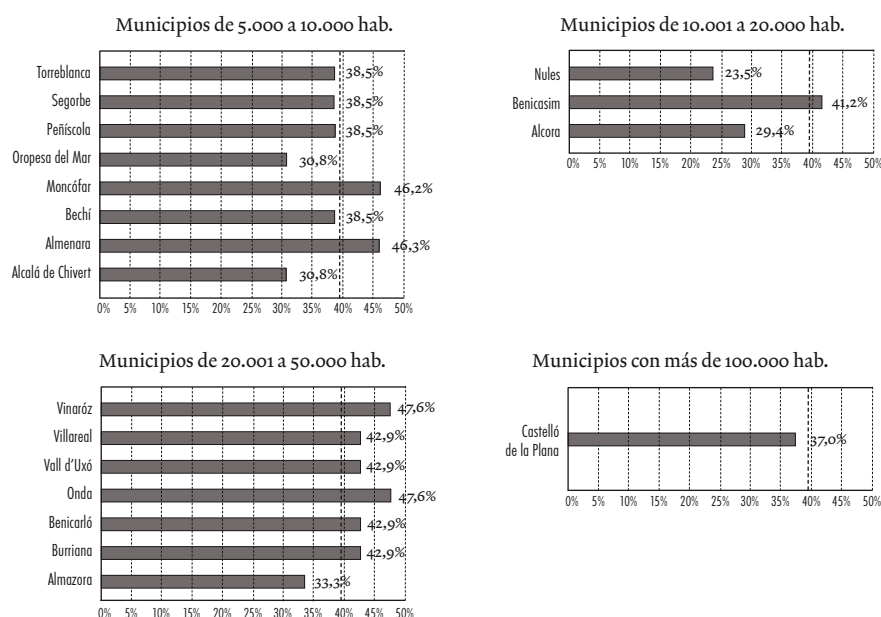
El análisis de estos datos permite concluir que el porcentaje de mujeres por partido político ha aumentado en todos los tramos de población. El PP es donde mayor incidencia ha tenido la aplicación del principio de presencia equilibrada. En cambio, en el PSOE el impacto ha sido menor, ya que en las elecciones de 2003 las mujeres representaban el 40 por ciento que la LOREG exigirá a partir de la convocatoria de 2007. Esto puede ser debido a que el PSOE en su normativa interna acordó, antes de la aprobación de la LOI, un sistema de representación equilibrada, por eso el impacto no es tan notable.

5. Porcentaje de las mujeres electas, por municipios (2007)

En el Cuadro de gráficos 5 se muestra el porcentaje de mujeres electas en la convocatoria de 2007. En este caso la línea horizontal punteada representa el 39,40 por ciento de mujeres electas a nivel nacional en las elecciones municipales (Ministerio del Interior, 2007).

Cuadro de gráficos 5. Resultados electorales en porcentajes de mujeres electas, por municipio (2003-2007)

■ Mujeres



Fuente: Elaboración propia.

Los municipios de 5.000 a 10.000 habitantes que están por encima de la media nacional son Moncofar y Almenara. El resto está en el límite de representación de la media nacional, a excepción de los municipios de Oropesa del Mar y Alcalá de Chivert, que no alcanzan el 30 por ciento de mujeres electas. El único municipio con 10.001 a 20.000 habitantes que alcanza y supera la media nacional es Benicassim, con un 41,2 por ciento de mujeres electas. En todos los municipios con 20.001 a 50.000 habitantes se supera la media nacional, a excepción de Almazora. Los municipios de Vinaroz y Onda casi alcanzan el 50 por ciento de mujeres electas, ambos con 47,60 por ciento. Y, por último, Castellón de la Plana se sitúa por debajo de la media nacional y obtiene un 37 por ciento de mujeres electas.

Los datos presentados en el Cuadro de gráficas 5 muestran un aumento en el número de mujeres electas, pero el porcentaje de mujeres electas está por debajo del 50 por ciento de representación en todos los municipios.

IV. Conclusiones

1. La igualdad de mujeres y hombres en la participación política ha sido una de las cuestiones más debatidas en el ámbito de Naciones Unidas, la Unión Europea y, en los últimos años, también en nuestro país. Las Conferencias mundiales organizadas por Naciones Unidas sobre la condición jurídica y social de las mujeres, las acciones emprendidas por la Unión Europea y la normativa desarrollada en los últimos tiempos en España, tanto a nivel de las Comunidades Autónomas como del Estado, inciden en la necesidad de que las mujeres participen en la vida pública en igualdad de condiciones que los hombres. La intervención sobre los procesos conectados con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo ha sido una de las cuestiones más controvertidas, pero a la vez una de las más necesarias, dado que todos los estudios han demostrado la existencia de un techo de cristal que impide a las mujeres participar en la vida política en igualdad de condiciones que los hombres.

2. En la Disposición adicional primera de la LOI se define el principio de presencia equilibrada como la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento, al mismo tiempo que se establece la participación equilibrada en las candidaturas electorales. El principio de presencia o composición equilibrada también se regula como un criterio general de actuación de los poderes públicos (14.4 de la LOI) y se extiende su aplicación a los nombramientos realizados por los poderes públicos (arts. 52 a 54 LOI).

3. La modificación de la LOREG exigiendo la presencia equilibrada se ha aplicado por primera vez en las elecciones municipales de 2007. Puede afirmarse que ha tenido un efecto positivo dado que el número de mujeres en las listas electorales ha aumentado en casi todos los municipios tras la aprobación de la LOI. Este resultado era previsible dado que las mujeres en las anteriores elecciones no alcanzaban el 40 por ciento. Seguramente los resultados se hubieran mantenido en porcentajes muy parecidos a las elecciones de 2003 de no existir la obligatoriedad. Pero el comportamiento de los partidos con posibilidad de obtener resultados ha sido muy parecido dado que en casi todas las listas electorales las mujeres ocupan la franja del 40 por ciento señalado por la ley como el mínimo. Del análisis electoral realizado se puede afirmar que existe una norma no escrita que, con independencia de la ideología del partido político, asigna a las mujeres el valor mínimo (40 por ciento) y a los hombres el valor máximo (60 por ciento) del principio de presencia equilibrada.

4. Se puede afirmar que la LOI ha servido para consolidar los resultados obtenidos en las elecciones de 2003. En cambio, no ha representado un salto cualitativo hacia la idea de una democracia paritaria basada en una representación de ambos sexos del 50 por ciento.

5. El análisis de los resultados electorales a nivel estatal por partidos políticos ha permitido apreciar que los partidos que antes de la modificación de la LOREG habían adoptado internamente acciones que favorecían el equilibrio de ambos sexos no han experimentado grandes cambios tras la aplicación de la LOI, dado que ya estaban muy cerca del mínimo exigido. Es el caso del PSOE, que ha pasado de tener un 38,1 por ciento de mujeres en las elecciones de 2003 a un 43,5 por ciento en las elecciones de 2007. Mayor incidencia ha tenido la LOI en los partidos que estaban más alejados del porcentaje mínimo. El PP, con un 32 por ciento de concejalas en 2003, ha aumentado hasta un 40,00 por ciento en 2007 y el PNV ha pasado de un 28 por ciento de concejalas en 2003 a un 40 por ciento en 2007.

6. La LOREG establece que para cada tramo de cinco puesto se mantenga la presencia equilibrada. Con esta medida se obliga a los partidos a respetar la presencia equilibrada no sólo en el total de la lista sino también en cada tramo, lo que se considera necesario teniendo en cuenta que si analizáramos todas y cada una de las elecciones anteriores a la modificación de la LOREG podríamos comprobar como de forma mayoritaria las mujeres ocupaban los puestos más alejados de la cabeza de lista y, por lo tanto, con menos posibilidades de salir elegidas. A pesar de esta previsión de la LOI, el análisis de los resultados electorales ha permitido constatar que la presencia de mujeres en los tramos de lista aumenta a medida que disminuye la posibilidad salir elegidas, no solo como alcaldesas, sino también como concejalas.

7. En particular, los resultados obtenidos tras analizar los datos electorales de la provincia de Castellón permiten formular las siguientes conclusiones:

7.1. La mayor incidencia de la modificación de la LOREG en relación a la composición de las listas electorales de acuerdo con el principio de presencia equilibrada se ha dado en los municipios de 5.000 a 10.000 habitantes, dado que en las elecciones de 2003 el porcentaje de mujeres en la lista no superaba el 30 por ciento. La modificación de la LOI también ha tenido una notable incidencia en la presencia de más mujeres en el primer tramo de la lista, sobre todo en los municipios de más de 5.000 y 10.000 habitantes, y en el segundo tramo de la lista en los municipios de más de 20.000 habitantes.

7.2. El aumento de mujeres en los primeros tramos de las listas no ha modificado la posición preferente de los hombres para ocupar la cabeza de la lista, que es el lugar que da la posibilidad para ocupar la alcaldía. La LOREG no ha establecido ninguna previsión al respecto y seguramente por este motivo los partidos políticos siguen manteniendo a los hombres encabezando las listas mayoritariamente. En consecuencia, puede con-

clirse que los partidos se limitan a cumplir la ley pero no asumen por completo la idea que fundamenta el principio de presencia equilibrada.

7.3. Las listas presentadas por los diferentes partidos políticos a las elecciones municipales reflejan la posición que mantienen respecto a la presencia equilibrada. Puede afirmarse que los partidos con menos presencia de mujeres en las listas en las elecciones del 2003 han experimentado un aumento considerable de candidatas electorales tras la aplicación de la LOI. Sin embargo, en los partidos que tenían una presencia de mujeres alrededor del 40 por ciento en las elecciones del 2003, porque internamente habían acordado la aplicación del concepto de presencia equilibrada, el aumento de mujeres en la lista ha sido menor.

7.4. En todos los municipios analizados ha aumentado el número de mujeres electas. Los municipios con mayor número de mujeres elegidas son Vinaroz y Onda, ambos con un 47,06 por ciento. Como sucede en el ámbito nacional, también se ha observado que, a pesar de la aplicación de la LOI, en todos los municipios los hombres electos superan el 50 por ciento y las mujeres están por debajo de este porcentaje.

8. Las anteriores conclusiones permiten sugerir que para conseguir en las elecciones municipales una presencia equilibrada sería preciso establecer que en el conjunto de la lista se respetara el 40 como mínimo y el 60 como máximo de cada uno de los dos sexos, pero al menos en los dos primeros tramos las listas deberían ser paritarias –o también denominadas «listas cremallera».

Bibliografía

- AMORÓS, C. (2005): *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias para la lucha de las mujeres*, Ediciones Cátedra, Feminismos, Madrid.
- ARAGÓN REYES, M. (2000): «Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 9, Corts Valencianes.
- BALAGUER, M.L. (2000): «La posibilidad constitucional de una ley de igualdad electoral», en VV.AA.: *Actas del coloquio de la Fundación Alternativas*, inédito.
- COBO, R. (2005): «Género, poder y democracia. Debates sobre políticas de la paridad», en Martha Patricia Castañeda Salgado (coord.), *Construyendo el presente, mirando el futuro. Perspectivas feministas para un desarrollo con democracia*, Ed. CEIICH/UNAM, México.
- FAVOREU, L. (1997): «Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 17, n.º 50.
- GARCÍA NINET, J.I., GARRÍGUES GIMÉNEZ, A. (coord.) (2007): *Comentarios a la Ley de Igualdad*, Ciss–Wolters Kluwer, Valencia.
- DÍAZ OTERO, I., LOIS GONZÁLEZ, M. (eds.) (2007): *Mujeres, instituciones y política*. Edicions Bellaterra, Barcelona.
- GALLEGO, M.T. (1999): *Hacia una democracia paritaria. Análisis y revisión de las leyes electorales vigentes*, CELEM, Madrid.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2007): *Elecciones Locales 2007. Impacto de la ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Dirección General de Política Interior, Madrid.
- SALAZAR BENÍTEZ, O. (2004): «Fundamentos y límites constitucionales de las medidas de acción positiva». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 17, n.º 123.
- SEVILLA MERINO, J. (2004): *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Ed. Col·lecció Quaderns Feministes, Valencia.
- SEVILLA MERINO, J., VENTURA FRANCH, A. (2007): «Fundamento constitucional de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Especial referencia a la participación política», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º Extra 2.
- URIARTE, E., ELIZONDO, A. (1997): *Mujeres en Política*, Barcelona, Ariel.
- VALCARCEL, A. (1991): *Sexo y Filosofía: sobre Mujer y Poder*, Barcelona, Anthropos.
- (1997): *La política de las mujeres*, Feminismos, Ed. Cátedra, Madrid.
- VENTURA FRANCH, A. (1999): *Las Mujeres y la Constitución Española de 1978*, Ed. Instituto de la Mujer, Madrid.
- (1999): «Sistema electoral y género», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 8 (extraordinario), Corts Valencianes.
- VV.AA. (2005): *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía* (Julia Sevilla y Teresa Freixes, coords.), Instituto Nacional de Administración Pública, Estudios Goberna, Madrid.

Crónica parlamentaria de Les Corts Valencianes (septiembre 2008-junio 2009)

FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN

Ltrado de Les Corts Valencianes

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia

y de la Universidad Cardenal Herrera-CEU

ENRIQUE SORIANO HERNÁNDEZ

Ltrado de Les Corts Valencianes

Sumario

- I. Aspectos generales
- II. La función legislativa, financiera y presupuestaria de Les Corts
- III. Función de impulso y control político del Consell por Les Corts
- IV. Instituciones de la Generalitat: relación con Les Corts
 1. Instituciones consultivas y normativas de la Generalitat
 2. Instituciones comisionadas por Les Corts
- V. Otros temas de interés acaecidos durante el período que cubre la crónica

I. Aspectos generales

En la Crónica Parlamentaria anterior, tuvimos que ajustarnos a lo que representó el Decreto 4/2007 de 2 de abril, del President de la Generalitat Valenciana, por el que se disolvieron Les Corts y se convocaron elecciones y tuvimos que atender a lo que fue el primer año de la VII Legislatura, esto es desde la Sesión Constitutiva, el 14 de junio, 2007, hasta el 30 de junio de 2008.

En esta, que es la segunda Crónica Parlamentaria de la VII Legislatura estudiaremos el periodo que media entre septiembre de 2008 y junio de 2009, que acaba de concluir. Para ello diferenciaremos lo que ha sido la función legislativa, financiera y presupuestaria de Les Corts a lo largo de estos cerca diez meses, para posteriormente referirnos a todo lo que ha representado la función de impulso y control político por parte de Les Corts Valencianes. Con relación a todo ello distinguiremos un primer período que es el que media precisamente entre septiembre y diciembre del año 2008 y lo que ha sido del periodo comprendido entre enero y junio de 2009.

Una vez concluidas las referencias a las funciones básicas de Les Corts Valencianes, nos detendremos en las Instituciones de la Generalitat y su relación con Les Corts Valencianes para concluir la Crónica con una referencia a «otros aspectos de interés» acaecidos durante el período que cubre esta Crónica, de aproximadamente un año, y que no estén incluidos en los apartados anteriores.

Durante este año destacan determinados hechos importantes como son el Debate de Política General, celebrado los días 23 y 24 de septiembre de 2008; la continuidad de la crisis que se producía en los Partidos Políticos y las Coaliciones electorales de la oposición desde finales del 2007; el recrudecimiento de la crisis económica; «la conflictiva» renovación del titular del Síndic de Greuges; el conocido como «caso Gürtel» que ha ocupado la mayor parte de la actividad de control de la Cámara en el final de este periodo; la incidencia de las elecciones al Parlamento Europeo¹ (7 de junio 2009) en la actividad de Les Corts que ha hecho que la actividad, durante esos meses, se limitase a la celebración de nueve sesiones de comisiones; la resolución de las solicitudes formuladas por los parlamentarios de la anterior legislatura en relación al Reglamento de pensiones y otras prestaciones a los exparlamentarios, aprobado en la anterior legislatura; la puesta en marcha, por primera vez, de la posibilidad de votación en sesión plenaria de una diputada ausente –baja por maternidad–; ...

Precisamente la crisis en el primer partido de la oposición –consecuencia inicialmente de los resultados electorales obtenidos por el PSOE en las elecciones autonómicas (mayo 2007)– encontró su punto álgido en una noticia aparecida en un medio de comunicación de ámbito nacional a finales del 2007, el 16 de octubre, *El País*, que motivó la dimisión del Secretario General del PSPV-PSOE, en su condición de Secretario General y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista. Esta realidad llevó a que la Comi-

1 Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo fueron: 23 escaños para el PP; 21 escaños para el PSOE; 2 escaños para CEU; 2 para IU-ICV-EUIA-BA; 1 escaño para UPyD y 1 escaño para Edp-V.

En las mismas fue elegida D.^a Josefa Andrés Barea que hasta ese momento había sido diputada de Les Corts Valencianes.

sión Ejecutiva Federal del Partido Socialista Obrero Español, nombrara una Comisión Gestora en la Comunitat Valenciana, para el PSPV-PSOE, presidida por el entonces Portavoz en el Senado del Grupo Parlamentario Socialista y Ex-Secretario General del Partido Socialista del País Valenciano-PSOE, D. Joan Lerma i Blasco y también al cambio en la portavocía del Grupo Parlamentario Socialista en les Corts Valencianes que pasó a ocupar D. Ángel Luna González.

Esta situación también experimentó un giro importante con la celebración, los días 26, 27 y 28 de septiembre de 2008, del XI Congreso del PSPV-PSOE en el que se eligió un nuevo Secretario General –D. Jorge Alarte Gorbe–, que ha supuesto un recambio generacional y, según algunos observadores, también un cambio que han llamado «municipalista», al incluir en la Comisión Ejecutiva a numerosos alcaldes y concejales de municipios valencianos. Tras el Congreso el Secretario General del PSPV-PSOE confirmó al Síndic del Grupo Parlamentario Socialista, en Les Corts, junto al resto de su equipo actual.

También en la Coalición, Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís, el desacuerdo entre la Síndica de este Grupo Parlamentario, D.^a Gloria Marcos Martí y la mayoría de los integrantes del Grupo Parlamentario en la elección de los miembros del Consell de Administración de Radio-Televisión Valenciana, reflejado en los escritos presentados en Les Corts con fechas 13 y 16 de julio de 2007, motivó una crisis importante, que llevó a cuestionar incluso la portavocía del Grupo Parlamentario mediante la presentación de un escrito firmado por cuatro de los siete integrantes del Grupo Parlamentario «Compromís» días después (el 18 de julio). El relevo de la Síndica se produjo finalmente por Acuerdo de la Mesa de Les Corts de fecha 27 de julio de 2007, siendo sustituida, como portavoz, por Dña. Mònica Oltra Jarque del mismo Grupo Parlamentario.

Esta crisis, se mantuvo a lo largo del último semestre de 2007 y en el 2008, habiendo quedado aún más patente en la elaboración de las listas de Esquerra Unida a las elecciones generales para marzo de 2008, elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009, y posteriormente en el «quehacer» parlamentario. La situación alcanzó su punto álgido cuando el Grupo Parlamentario Compromís decidió expulsar a la ex-Síndica, perteneciente a Esquerra Unida del País Valencià, que no olvidemos era la Federación que inicialmente contaba con 5 de los 7 integrantes del Grupo Parlamentario Compromís, lo que fue recurrido, por la misma, tanto ante la Mesa de Les Corts como ante la jurisdicción ordinaria. Después de no pocos debates, tanto el seno de la Coalición como en el ámbito institucional, la Mesa de les Corts Valencianes, oída la Junta de Síndics, el 18 de noviembre de 2008, aprobaba el Acuerdo 1024/VII mediante el que se permitía la constitución de la Agrupación de diputados no adscritos (BOC n.º 10 de 21.11.2008). La Agrupación se constituyó con posterioridad al abandonar el Grupo

Parlamentario Compromís los otros dos integrantes de Esquerra Unida del País Valencià, que permanecían en la Coalición que se sumaban a la Diputada expulsada.

Nos encontramos, por tanto, con una experiencia singular donde resulta difícil encuadrar los posibles «transfuguismos» que han dado origen a esta situación. Pensemos que, como decíamos, inicialmente la Coalición Compromís la integraban 5 personas de la Federación Esquerra Unida, y 2 de Bloc Nacionalista, pero posteriormente serán dos las diputadas de la Federación Esquerra Unida las que saldrán de esta Federación y constituirán otra formación política siendo una de ellas la que ocupa la Portavocía de Compromís en Les Corts, con el apoyo de la otra diputada y los dos miembros del Bloc.

Resulta prematuro aventurar, en esta Crónica, pero resultará necesario hacerlo en el futuro, la «funcionalidad» de este Acuerdo, de 18 de noviembre de 2008, que permite la existencia de una Agrupación de diputados no adscritos diferente al Grupo Mixto, integrantes todos ellos de Esquerra Unida, «ajustándose» a lo que fue la idea inicial de los redactores del nuevo Reglamento de la Cámara, contrarios a cualquier tipo de «transfuguismo».

En el periodo que cubre esta Crónica, es cuando se desarrollan los efectos de una crisis económica que se venía anunciando tras la celebración de las elecciones generales de 2008. La repercusión en la actividad de la Cámara se puede concretar en las diversas preguntas formuladas al President del Consell, y la celebración de un Pleno Extraordinario el 28 de enero de 2009 cuyo objeto fue la comparecencia del Vicepresident segundo del Consell y Conseller de Economía, Hacienda y Empleo, con carácter urgente, para informar sobre las bases para un nuevo impulso económico y social en la Comunitat Valenciana, solicitada a petición propia, y el Decreto Ley 1/2009 de 20 de febrero de 2009, por el que se constituyen y dotan tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios, y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

Finalmente, en este apartado hay que hacer mención a la llamada ramificación del conocido como «caso Gürtel» que tenía por objeto acusaciones sobre la presunta comisión de cohecho. El asunto comenzó a tener referencias en los medios de comunicación en los primeros días del mes de febrero, aunque no fue hasta el 5 de marzo cuando el juez instructor de la Audiencia Nacional se inhibió a favor del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en aquello que afectaba a los dos miembros de esta Cámara que figuraban en el mismo por lo que corresponde el conocimiento al Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

En el momento de concluir esta Crónica sigue desarrollando la instrucción por el Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, estando personado en el procedimiento el Grupo Parlamentario Socialista.

El caso referido ha tenido una repercusión constante en todos y cada uno de los plenos que se han celebrado en le Corts Valencianes, al punto de que en la práctica tota-

lidad de las comparecencias celebradas por el President del Consell, los jueves, la oposición ha planteado directa o indirectamente asuntos relativos a esta cuestión desde que se conoció, así como numerosas peticiones de documentación y preguntas.

A continuación pasaremos a ver lo que ha sido la producción legislativa a lo largo de estos meses (septiembre 2008-junio 2009)

II. Función legislativa, financiera y presupuestaria de Les Corts

En el periodo que cubre esta Crónica Autonómica, junio 2008-junio 2009, Les Corts Valencianes han aprobado once leyes, que son las siguientes:

- Ley 13/2008, de 8 de octubre, de Regulación de los Puntos de Encuentro Familiar de la Comunitat Valenciana (DOCV n.º 5871, de 16.10.2008)
- Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana (DOCV n.º 5900, de 25.11.2008)
- Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (DOCV n.º 5911, de 11.12.2008)
- Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOCV n.º 5922, de 29.12.2008)
- Ley 17/2008, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2009 (DOCV n.º 5924, de 31.12.2008)
- Ley 1/2009, de 26 de marzo de la Generalitat, de Creación del Colegio Oficial de Técnicos Superiores en Prevención de Riesgos laborales de la Comunitat Valenciana (DOCV n.º 5983, de 27.03.2009)
- Ley 2/2009, de 14 de abril, de la Generalitat, de Coordinación del Sistema Valenciano de investigación científica y Desarrollo Tecnológico (DOCV n.º 5994, de 16.04.2009)
- Ley 3/2009, de 14 de abril, de la Generalitat, de modificación de la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de ayuda a las víctimas del terrorismo (DOCV n.º 5994, de fecha 16.04.2009)
- Ley 4/2009, de 5 de mayo, de la Generalitat, de reforma del artículo 5.4 de la Ley 11/1988, del Síndic de Greuges (DOCV n.º 6012, de fecha 13.05.2009)
- Ley 5/2009 de creación del Colegio Oficial de Dietistas y Nutricionistas de la Comunitat Valenciana (DOCV n.º 6040, de fecha 3.07.2009).
- Ley 6/2009 de protección a la maternidad (DOCV n.º 6040, de fecha 3.07.2009).

En primer lugar, por lo que se refieren a los cinco textos normativos aprobados en el segundo semestre del año 2008, debemos señalar, que tanto la regulación de los puntos de Encuentro Familiar como la Ley de Asociaciones de la Comunitat Valenciana y la Ley de Integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana, han representado textos normativos que han supuesto innovación. Así, nada más ini-

ciarse el periodo ordinario de sesiones (septiembre-diciembre de 2008), en la Sesión Plenaria de 1 de octubre de 2008, se aprobaba la Ley 13/2008, de 8 de octubre, Reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar de la Comunitat Valenciana. Este texto fue presentado como Proyecto de Ley el día 16 de abril de 2008 y tramitado por la Mesa de Les Corts diez días después, publicándose en el *Boletín Oficial de les Corts Valencianes* el día 12 de mayo. Tras varias solicitudes de aplazamiento en el plazo de presentación de enmiendas, al texto normativo fue presentada una enmienda de totalidad, por el Grupo Parlamentario Socialista, que era rechazada en la Sesión Plenaria celebrada el 26 de junio de 2008. Posteriormente, la Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat ordenó las sesenta y seis enmiendas parciales, que fueron debatidas en Comisión el 11 de septiembre y, posteriormente, una vez publicado el Dictamen en el *Boletín Oficial de les Corts Valencianes* el 26 de septiembre, debatidas en la Sesión Plenaria del día 1 de octubre de 2008.

Esta Ley tiene por objeto regular los puntos de encuentro familiar que preste la Administración de la Generalitat y las Entidades Locales de la Comunitat Valenciana, así como las Entidades públicas y privadas, que colaboren en la prestación del servicio en el territorio de la Comunitat Valenciana.

En el texto normativo, el artículo 2, viene a definir «punto de encuentro familiar» como servicio especializado en el que se presta atención profesional para facilitar que los menores puedan mantener relaciones con sus familiares durante los procesos y situaciones de separación, divorcio u otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar, hasta que desaparezcan las circunstancias que motiven la necesidad de este recurso. Éste es un servicio social gratuito, universal y especializado al que se puede acceder por resolución judicial o administrativa y facilitará el derecho de los menores a relacionarse con ambos progenitores y otros parientes o allegados y su seguridad en dichas relaciones, mediante una intervención temporal de carácter psicológico, educativo y jurídico por parte de profesionales debidamente formados, al objeto de normalizar y dotar a aquellos de la autonomía suficiente para relacionarse fuera de este servicio.

La Ley consta de 45 artículos y dos Disposiciones Finales divididos en un Título Preliminar, que define el concepto de punto de encuentro familiar, establece su objeto y ámbito de actuación, así como sus principios rectores (interés del menor, neutralidad, confidencialidad, subsidiariedad, temporalidad y especialización); un Título I que se refiere a las personas beneficiarias y usuarias, a sus derechos y obligaciones, a la coordinación que debe existir entre las entidades derivantes y los propios puntos de encuentro familiar; un Título II que describe los tipos de actuación que se deben prestar en los puntos de encuentro familiar, la gratuidad del recurso, los registros que deberán llevar, así como las causas por las que se podrá suspender o finalizar la pres-

tación del servicio; un Título III que dispone la creación de un registro público de puntos de encuentro familiar; y un Título IV que prevé el régimen sancionador aplicable.

El segundo texto normativo que se aprobaba en el final de este Periodo de Sesiones del año 2008 era la Ley de Asociaciones de la Comunitat Valenciana, Ley 14/2008, de 18 de diciembre. El texto fue presentado por el Consell, como Proyecto de Ley, el 14 de mayo de 2008 y tramitado por la Mesa de les Corts Valencianes seis días después, ordenando su publicación en el *Boletín Oficial de les Corts Valencianes* y remitiéndolo, también, a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, tras varias solicitudes de aplazamiento, fue presentada una enmienda de totalidad, por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís, que era rechazada en la Sesión Plenaria celebrada el día 1 de octubre de 2008. Posteriormente, la Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat procedió a la ordenación de las 80 enmiendas parciales, que eran debatidas en Comisión el 27 de octubre, publicándose en el *Boletín Oficial de les Corts Valencianes* n.º 106, de 4 de noviembre, el Dictamen de la Comisión que era debatido, siete días después, en Sesión Plenaria.

La Ley 14/2008, de 18 de noviembre, consta de 66 artículos, una Disposición Adicional, una Disposición Derogatoria y cuatro Disposiciones Finales. En el Título I es en el que se define el marco institucional de la materia de asociaciones y se divide en cuatro Capítulos. El primero de ellos recoge el objeto de la Ley, el segundo establece el modelo asociativo valenciano, el tercero se centra en las relaciones interadministrativas derivadas de las funciones públicas relativas a asociaciones y el cuarto se ocupa de la utilización de las tecnologías de la información y comunicación por las asociaciones. También el Título II se estructura en cuatro Capítulos. En el Capítulo I se regulan las cuestiones relativas a su régimen jurídico (constitución, estatutos, denominación, domicilio o ámbito territorial) e igualmente se contienen previsiones sobre su régimen económico-contable, documental y su régimen de responsabilidad. El Capítulo II enumera los derechos de las personas asociadas y contempla lo concerniente al régimen disciplinario, infracciones, sanciones y procedimiento. Finalizando este Título II, los Capítulos III y IV, entran en la dimensión social creando el Consejo Valenciano de Asociaciones y los Consejos Sectoriales como instrumentos técnicos de participación, consulta y elaboración, y regulando todo lo relativo a la promoción del asociacionismo valenciano. Al respecto resulta de especial relevancia la declaración de interés público para la Comunitat Valenciana, condición a la que podrán acceder aquellas entidades que, cumpliendo determinados requisitos, destaquen por promover el interés general de la Comunitat Valenciana.

El Título III, con cinco Capítulos relativos a la organización y funcionamiento, recoge previsiones que alcanzan a la Asamblea General y al órgano de representación,

en los Capítulos I y II. El Capítulo III contempla el régimen de disolución y liquidación mientras que el Capítulo IV trata las asociaciones de carácter especial. En el Capítulo V, referido al registro de asociaciones de la Comunitat Valenciana, se establecen los principios registrales y sus funciones, así como la utilización de medios electrónicos, tanto en el tratamiento, transmisión y acceso telemático de datos, como respecto de los procedimientos y documentos electrónicos. Por su parte, la Disposición Adicional Única recoge la exención de tasas por la prestación de servicios administrativos a las entidades asociativas y las Disposiciones Finales contienen el carácter supletorio de la presente Ley respecto de las asociaciones especiales. También en estas Disposiciones Finales se realizan las previsiones temporales para efectuar el desarrollo reglamentario de la Ley, el momento de entrada en vigor, destacando la Disposición Final Primera que determina la innecesariedad de adaptación de sus Estatutos, a la presente Ley, de las Asociaciones que ya lo hubieran hecho a la Ley Orgánica 1/2002.

El tercero de los textos normativos aprobados en este último Periodo de Sesiones del año 2008 es la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes de la Comunitat Valenciana, que fue presentada como Proyecto de Ley por el Consell el 14 de agosto de 2008 y tramitado por la Mesa de Les Corts al inicio del Periodo Ordinario de Sesiones el 2 de septiembre. Una vez publicado en el *Boletín Oficial de les Corts Valencianes* fue presentada una enmienda de totalidad, por el Grupo Parlamentario Socialista, que era rechazada en la Sesión Plenaria celebrada el día 29 de octubre, pasando la Mesa de la Comisión de Política Social y Empleo a ordenar las 139 enmiendas parciales presentadas al texto normativo, que eran debatidas en Comisión el 11 de noviembre, publicándose el Dictamen diez días después en el *Boletín Oficial de les Corts Valencianes* y debatiéndose en Sesión Plenaria el 26 de noviembre.

La Ley 15/2008, de 5 de diciembre, consta de 46 artículos, divididos en cuatro Títulos, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

El Título I regula las líneas básicas de la Ley, su objeto, ámbito subjetivo, principios, fines y medios. En el artículo 1 se indica que la presente Ley tiene por objeto establecer las medidas que faciliten la integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana y a estos efectos la integración es un proceso en dos direcciones que presupone tanto la voluntad de las personas inmigrantes de integrarse en la sociedad de acogida y su responsabilidad a la hora de llevar esta voluntad a la práctica, como la voluntad de la sociedad de acogida de aceptar e incluir a las personas inmigrantes.

Posteriormente, en el Título II, artículos 6, 7 y 8, se establece el compromiso de integración, que se dibuja como un compromiso mutuo entre la sociedad valenciana y la persona inmigrantes en pro de su plena incorporación en aquella.

El Título III se refiere a la organización y actuaciones públicas en materia de integración de las personas inmigrantes, éste se divide en cuatro Capítulos que incluyen

los planes de integración, la coordinación y cooperación administrativa, la mediación y organismos de integración y la participación ciudadana de las personas inmigrantes.

En el Título IV, también dividido en diez Capítulos, se regulan los ámbitos de actuación iniciando su regulación con la acogida, caracterizada por ser la situación en que se encuentra toda persona inmigrante desde su entrada en España y, por tanto, en la Comunitat Valenciana, que requiere de una actuación inmediata por parte de los poderes públicos. A continuación se refiere a la salud y a la asistencia sanitaria en el Capítulo II; a la educación y cultura en el Capítulo III; a la formación y empleo en el Capítulo IV; a la vivienda en el Capítulo V; a las personas inmigrantes menores y jóvenes en el Capítulo VI; a las mujeres inmigrantes en el Capítulo VII; a la familia de las personas inmigrantes en el Capítulo VIII; al retorno en el Capítulo IX; y a la cooperación al desarrollo en el Capítulo X.

Esta Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes de la Comunitat Valenciana, fue el último de los textos aprobados en el año que ocupa esta Crónica Parlamentaria, a excepción de las dos últimas Leyes que se aprobarían en la Sesión Plenaria celebrada los días 16, 17 y 18 de diciembre de 2008, que eran la Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat y la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2009, que pasaremos a comentar a continuación.

La Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat continúa una práctica legislativa que se inició con la Ley 9/1999, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat Valenciana; consistente en presentar en Les Corts, tramitar y aprobar, previa la correspondiente declaración de urgencia y en paralelo a la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos de la Generalitat, una «ley ómnibus» mediante la cual se aborda la modificación, en un solo texto y un único procedimiento legislativo, de un número indeterminado y heterogéneo de normas legales.

En el presente caso, la Ley 16/2008 modifica un total de al menos diecinueve normas legales aprobadas anteriormente por la Generalitat. A la imprescindible modificación del Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat, actualizando los tipos que serán aplicables a partir del uno de enero de 2009, se une, entre otras, la modificación de la Ley 4/1988, de 3 de junio, del Juego; la modificación de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual, suprimiendo el Consorcio Audiovisual de la Comunitat Valenciana, creando el Registro de concesionarios de radio y televisión y dotando de una nueva organización al Registro General de Empresas Audiovisuales; la modificación del artículo 119 de la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, relativo a la creación del Tribunal de Defensa de la Competencia, con objeto de adaptarlo a la nueva regu-

lación estatal contenida en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia; se modifica también la Ley 3/2000, de 17 de abril, de creación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación, respecto al régimen presupuestario de la gestión de subvenciones; la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de horarios comerciales de la Comunitat Valenciana, respecto a la reducción de la superficie útil de los establecimientos que tienen plena libertad para determinar su horario de apertura, y sobre diversos aspectos de su régimen sancionador; la Ley 5/1998 de 18 de junio de creación del Instituto Valenciano de Cinematografía Ricardo Muñoz Suay, respecto a las funciones, las atribuciones de la Presidencia, el Consejo, la Dirección General y la denominación del propio Instituto; se modifica asimismo el artículo 58 de la Ley 2/2006 de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, relativo a la vigencia y modificación de la licencia ambiental; la Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Cooperación al Desarrollo, respecto a la composición del Consejo de Cooperación al Desarrollo, consignando la posibilidad de que formen parte del mismo dos Diputados de las Cortes Valencianas; se modifica la Disposición Adicional Tercera de la Ley 9/2001 de 27 de diciembre, relativa a las tareas a ordenar a las sociedades publicas con capacidad para actuar como medio propio de la administración; la Ley 16/2003, de 17 de diciembre, respecto a la exención del sometimiento a licencia urbanística de las obras de construcción de infraestructuras del sector energético.

En el debate parlamentario de la Ley se concedió especial importancia al Capítulo XXI de la misma, que trata de la duración máxima del régimen del silencio administrativo de diversos procedimientos. El art. 79 en su apartado 1 dispone que «En los procedimientos que se inicien en virtud de solicitudes para el reconocimiento de la situación de dependencia cuya gestión corresponda a la Consellería competente en materia de Bienestar Social, los interesados podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo transcurrido el plazo máximo de seis meses sin haberse dictado y notificado resolución expresa.» Complementariamente, el apartado 2 señala que «En los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación el régimen de silencio administrativo previsto en la misma, rigiéndose por la normativa anterior.»

Para valorar la significación y la importancia de dicho art. 79 hay que situarlo en el controvertido contexto de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Debe mencionarse también la Disposición Derogatoria Segunda de la Ley 16/2008, mediante la cual se declara derogada la Disposición Adicional Once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008. Esta Disposición Adicional Once contenía un precepto literalmente idéntico al art. 79 de la Ley 16/2008 y en contra el mismo se interpuso por el Defensor del Pueblo recurso de inconstitucionalidad en ejercicio de la legitimación que le asignan los art. 162. 1 CE,

art. 32. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y art. 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Este recurso se encuentra actualmente pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional.

Por lo demás, hay que reseñar que en la votación de la Ley se dio por primera vez aplicación a lo dispuesto por el Reglamento de Les Corts, en su art. 81. 5, el cual establece que «Sin perjuicio de lo establecido en el capítulo IV de este reglamento para las votaciones, Les Corts podrán habilitar sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar el ejercicio del voto en el Pleno de la cámara a aquellos diputados y diputadas que, como consecuencia de encontrarse en situación de permiso parental o en proceso de larga enfermedad, no puedan asistir a sus sesiones.» A fin de atender la solicitud formulada ante la Mesa por una Diputada del Grupo Parlamentario Socialista, que se encontraba en periodo similar a la baja por maternidad, la Mesa acordó, por unanimidad y con el respaldo unánime de todos los Grupos en la Junta de Síndics, aprobar y poner en práctica en el debate de la *Ley de acompañamiento* y el de la Ley de Presupuestos, un procedimiento que habilitaría la posibilidad de que la Diputada ejerciera su derecho de voto en sesión plenaria. A tal fin se articuló un protocolo de actuaciones técnicas, procedimentales y parlamentarias para garantizar a la Diputada la posibilidad de seguir la sesión plenaria en directo a través del canal parlamentario, y permitir –a través del ordenador portátil de su oficina móvil de Diputada– el conocimiento previo de todas las votaciones previstas durante o al final de cada sesión, la recepción de posibles enmiendas transaccionales, la emisión personal de su voto en cada caso, su remisión personal a la Secretaria Primera de Les Corts, la impresión en el propio hemiciclo de cada voto emitido por la Diputada, su verificación como documento público y su incorporación por la Presidencia al voto emitido por el resto de los Diputados y Diputadas en el hemiciclo.

Por último nos referimos a la Ley 17/2008 que de 29 de diciembre, aprueba los Presupuestos de la Generalitat para 2009. Como se indica en el Preámbulo de la Ley, estos Presupuestos están claramente marcados por el momento de incertidumbre económica que atraviesa España, derivada de una crisis financiera internacional más profunda de lo inicialmente previsto, que afecta no solo a nuestro país sino al conjunto de los países de nuestro entorno, así como por las diversas iniciativas políticas dirigidas a revisar el modelo de financiación autonómica, a la vista de los desequilibrios generados por la no actualización del vigente modelo de financiación, desequilibrios que afectan de manera especial a Comunidades de características y niveles de población como la nuestra.

La excepcionalidad de la primera de estas circunstancias condujo al Grupo Parlamentario Socialista a no presentar enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley presentado por el Consell y a abstenerse en la votación final de la propia Ley de Presupuestos. Se produjo asimismo, una notable reducción del número de enmiendas al articulado

presentadas por los Grupos Parlamentarios, las cuales pasaron de 5.646 enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2008, a 2.862 enmiendas presentadas a este Proyecto de Ley. En la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley es de significar, además, que por primera vez el debate en la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda se realizó, separando cada Sección de los Presupuestos, con una distribución de tiempos de intervención por Grupo Parlamentario similar a la empleada en el debate del Pleno, a raíz de la nueva regulación contenida en el art. 132 del Reglamento de Les Corts. Esto dio más agilidad al debate presupuestario en Comisión y permitió centrar los debates en las enmiendas parciales más significativas.

Hay que reseñar también que en la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos tuvo lugar la presentación de enmiendas, por primera vez, por parte de la Agrupación de diputados no adscritos, que como hemos dicho ya, quedó constituida por un Diputado y dos Diputadas pertenecientes a Esquerra Unida del País Valencià, que habían dejado de formar parte del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc Verds-IR: Compromís a raíz de ser expulsada de dicho Grupo Parlamentario la Ilustre Sra. D.^a Gloria Marcos i Martí. De dicha constitución tuvo conocimiento la Mesa de Les Corts en su reunión celebrada el día 28 de noviembre de 2008. La presentación, defensa y votación de estas 596 enmiendas se articuló conforme a lo previsto en el Acuerdo 1024/VII, adoptado por la Mesa de Les Corts en la reunión celebrada el 18 de noviembre de 2008, «sobre los derechos, iniciativas y posibilidades de los diputados y diputadas que pasan a la condición de no adscritos».

En cuanto al contenido de la Ley merece especial mención el art. 25 de la misma, que establece que durante el ejercicio 2009 las retribuciones de «las personas que ocupen puestos de altos cargos del Consell o del nivel de órganos superiores de las consellerías, así como las personas que integran el nivel directivo de las consellerías y asimilados» no experimentarían incremento alguno; por tanto, continúan vigentes para 2009 las retribuciones de, en los mismos términos y cuantías establecidos en el artículo 25.1 de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio 2008. En la misma línea, el artículo 29 dispone que durante el ejercicio 2009 las retribuciones del eventual al servicio de la Generalitat no experimentarían incremento alguno, continuando vigentes para 2009 las retribuciones del personal en los mismos términos y cuantías establecidas en el artículo 29 de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre de Presupuestos para el ejercicio 2008.

También fue objeto de intenso debate parlamentario la Disposición Transitoria Segunda de la Ley, relativa a la subvención para gasto corriente a las Universidades, mediante la cual se faculta, durante el ejercicio 2009, al Consell para adoptar las medidas necesarias en orden a que, en caso de que no se revise el actual modelo de financiación autonómica, se aprueben las modificaciones presupuestarias necesarias para dar cober-

tura a la diferencia de consignación que exista entre las dotaciones iniciales y los importes consignados en el Anexo II de la Ley.

Con estos dos últimos textos normativos, concluimos la referencia a las cinco leyes que fueron a probadas en el segundo semestre del año 2008.

Pensemos, no obstante también, que en el año 2008, se presentaron tres Proposiciones de Ley de las que dos de ellas aún están pendientes de su toma en consideración, o no, por el Pleno de la Cámara. Estas dos últimas pertenecen al Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís y son las relativas al iluminado para la protección del medio nocturno de la Comunitat Valenciana y la de los Derechos de las Mujeres para la erradicación de la violencia machista. La única de las tres que se ha visto en sesión Plenaria es la Proposición de Ley de modificación del art. 5 de la Ley 2/1989, de impacto ambiental, presentada también por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís. Esta, tras conocerse el criterio del Consell el 7 de abril de 2008, publicado en el *Boletín Oficial de les Corts Valencianes* de 18 de abril, se debatía en Sesión Plenaria, el 1 de octubre de 2008, y no era tomada en consideración. A esta no toma en consideración hay que añadir el de la Proposición de Ley, del Grupo Parlamentario Socialista de creación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana que aun tramitándose en el 2007 (4 de octubre), fue no tomada en consideración en el Pleno del 9 de abril de 2008.

A todo lo dicho se suma, la tramitación aún pendiente por las Cortes Generales de la Proposición de Ley de la Proposición de Ley de reforma de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de diciembre de financiación de las Comunidades Autónomas que fue aprobada por el Pleno de les Corts Valencianes el 21 de febrero de 2008.

Por otra parte, también dentro de este apartado referido a la actividad normativa, en el último semestre del 2008, debemos dejar constancia en la presente Crónica de las iniciativas legislativas populares que se han tramitado durante el último periodo ordinario del año 2008. En este sentido, en primer lugar nos encontramos con la Proposición de Ley de compensación cheque-bebé de la Comunitat Valenciana que fue registrada el 18 de enero de 2008, admitiéndose a trámite mediante Resolución de la Presidencia 550/VII, el día 4 de abril de 2008, ordenándose su publicación y comunicándose su admisión a trámite. La segunda de las iniciativas, es la Proposición de Ley de defensa de las señas de identidad de los valencianos, que tuvo su entrada en Les Corts Valencianes el 8 de febrero de 2008, y que no fue admitida a trámite por la Mesa de Les Corts Valencianes mediante Acuerdo 652/VII, de 8 de abril de 2008. Por último, la tercera de las iniciativas legislativas populares fue la presentada el 27 de febrero de 2008, bajo el título, red de apoyo a la mujer embarazada, que fue admitida a trámite por Acuerdo de la Mesa de Les Corts 674/VII, el día 15 de abril de 2008, comunicándose ese mismo día su admisión a trámite a los interesados y al Consell.

Por lo que se refiere al segundo periodo parlamentario que abarca esta Crónica, la primera Ley aprobada en 2009 fue la Ley de Creación del Colegio Oficial de Técnicos Superiores en Prevención de Riesgos laborales de la Comunitat Valenciana. El Proyecto de ley fue presentado en Les Corts el 24 de septiembre de 2008 y publicada en el BOC n.º 101, de 20 de octubre. El plazo de presentación de enmiendas concluyó el día 10 de noviembre, siendo presentadas únicamente una enmienda a la totalidad, que fue rechazada en el Pleno celebrado el 26 de noviembre, y 8 enmiendas parciales que fueron incorporadas al texto que tienen su origen en el Grupo mayoritario. La Comisión la dictaminó sobre el proyecto de ley en su reunión celebrada el día 9 de febrero de 2009, y el Pleno la aprobó el 11 de marzo de 2009, publicándose en el *Boletín Oficial de Les Corts* n.º 141, del 8 de abril y en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, en el n.º 5983, de 27 de febrero de 2009. La Ley consta de cinco artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y una disposición final, creando un Colegio Profesional en el que se agrupan los Técnicos Superiores de prevención de Riesgos Laborales que posean una titulación universitaria específica en esta materia.

La segunda Ley aprobada en el 2009 fue la Ley de Coordinación del Sistema Valenciano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. El Proyecto había sido presentado en Les Corts el 14 de octubre de 2008, solicitándose la tramitación por el procedimiento de urgencia. La publicación del Proyecto de Ley presentado se efectuó en el BOC n.º 106, de 4 de noviembre, y la conclusión del plazo de presentación de enmiendas fue ampliado hasta el 5 de diciembre. A este Proyecto de Ley se presentó una enmienda de totalidad por parte del Grupo Parlamentario Socialista, rechazada en el pleno celebrado el 12 de febrero, y 75 enmiendas parciales. El debate en Comisión se produjo el 25 de febrero de 2009, en el que se aprobaron 12 enmiendas parciales y 3 transaccionales. En el Pleno celebrado el 1 de abril de 2009 se debatió la Ley, aprobándose 6 enmiendas parciales, 3 transaccionales y 1 enmienda técnica. La Ley ha sido publicada en el *Boletín de Les Corts Valencianes* de 21 de abril y en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana* de 16 de abril de 2009, n.º 5995.

La Ley consta de veintisiete artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. La ley deroga a la Ley 7/1997, de 9 de diciembre, de fomento y coordinación de la investigación científica y del desarrollo tecnológico de la Comunitat Valenciana. El origen de la ley se encuentra en las atribuciones recogidas en el EACV, tras su reforma, lo que hacía conveniente una actualización de la normativa en materia de ciencia. El modelo diseñado persigue la interacción entre la Administración y los recursos de investigación, en el que la Administración Pública coordina con los actores de la investigación y los usuarios de las tecnologías. En este marco, las Universidades Valencianas son los actores principales del progreso de la ciencia y de la investigación que se desarrolla en la Comunidad.

La Ley en su Título Preliminar establece el objeto de la ley, su ámbito y los fines. El Título I está dedicado a diseñar el marco de investigación y desarrollo tecnológico en la Comunitat Valenciana fijando los agentes que forman parte de ese marco y los recursos humanos y económicos. El Título II se destina a regular el Plan General Estratégico de Ciencia y Tecnología, distinguiendo entre fines del Plan y contenido, estructuras y vía de financiación. El Título III regula la actividad de los diferentes órganos de gestión, en especial la Conferencia General de Ciencia y Tecnología, el Alto Consejo Consultivo de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Generalitat, y la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva. El Título IV, regula la evaluación de la calidad, eficacia de las investigaciones y el desarrollo tecnológico, distinguiendo en el procedimiento de evaluación *ex ante* y en la evaluación *ex post* de los resultados y su impacto económico.

La tercera de las leyes, aprobadas fue la Ley de la Generalitat, de modificación de la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de ayuda a las víctimas del terrorismo (DOCV n.º 5994, de 16.04.2009).

La Ley 3/2009, tiene por objeto, según señala su Preámbulo, resarcir «la deuda moral y material que la sociedad tiene con aquellos que en primera persona padecen las graves consecuencias de esta intolerancia». Con esta reforma lo que se pretende es introducir nuevos ámbitos de actuación no contemplados en la ley que se reforma y concretar su cobertura. El objetivo, según señala el Preámbulo, no es tanto el incremento de las ayudas como el diseño de nuevos conceptos que den respuesta a situaciones especialmente graves. La reforma consta de un único artículo con dieciséis apartados que modifican la Ley 1/2004. Los artículos 1 y 2 para ampliar el objeto de la Ley, incluyendo ayudas como las indemnizaciones por situaciones de dependencia, beneficios fiscales y nuevas medidas para los empleados públicos. El Capítulo II se modifica y divide en dos Secciones, dedicando una de ellas a las indemnizaciones por daños físicos o psíquicos y reparación por daños materiales y una segunda Sección el contenido de las indemnizaciones por situaciones de dependencia, cuantía y nivel adicional de protección. El Capítulo IV, se destina a las acciones asistenciales, entre las que se encuentran becas, ayudas al estudio y ayudas en materia de vivienda habitual. Se añade un Capítulo VI, en el que se prevé la adopción de medidas en materia de empleados públicos para las víctimas que ostenten la condición de personal de la Administración de la Generalitat, el personal docente, sanitario e investigador. El Capítulo VII, tiene por objeto la promoción de los beneficios fiscales en el marco competencial de la Generalitat. Asimismo, en esta modificación de la Ley de ayuda a las víctimas del terrorismo, se crea la Comisión de coordinación y seguimiento de ayuda a las víctimas del terrorismo.

Finalmente, cabe citar que se introduce un mecanismo que permite incrementar según la coyuntura económica, el importe de las indemnizaciones establecidas en la Ley sin necesidad de acometer una nueva reforma de la misma.

La Ley 4/2009 de 5 de mayo de la Generalitat, de reforma del art. 5.4 de la Ley 11/1988, del Síndic de Greuges (DOCV n.º 6012, de 13.05.2009) tuvo por objeto, como describe el Título de la propia ley, la reforma del art. 5.4 de la Ley del Síndic de Greuges. La Ley se tramitó por el procedimiento de lectura única, y es el final del largo proceso que concluyó con la elección del Síndic de Greuges. La iniciativa correspondió a los Grupos Parlamentarios, Popular y Socialista, de forma conjunta y se limita a regular el régimen de suplencia tras la finalización del mandato del Síndic de Greuges.

En el último pleno del periodo de sesiones, el 25 de junio de 2009, se aprobó la Ley de protección a la maternidad. Esta ley tuvo su origen en una proposición de ley de iniciativa legislativa popular por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada, cuya toma en consideración de la iniciativa tuvo lugar en el Pleno de 24 de abril. Abierto el plazo de presentación de enmiendas, el Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda de totalidad, con texto alternativo, que fue aprobada en el pleno celebrado el 20 de mayo de 2009, abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas parciales al texto alternativo. Las enmiendas presentadas fueron un total de 239 enmiendas. En el dictamen en comisión se aprobaron 19 enmiendas parciales, 1 enmienda técnica y 1 enmienda fue retirada. El último pleno celebrado en periodo de sesiones, el día 25 de junio, fue aprobada finalmente la ley.

El Capítulo primero se destina a la política social en materia de protección y atención social a la maternidad. El objeto de la Ley, según su art. 1, es configurar un marco jurídico de actuación de la Generalitat en el ámbito de protección y atención social a la maternidad. El ámbito y aplicación de la ley es la mujer gestante que, empadronada en la Comunitat Valenciana, que pueda acceder a los beneficios establecidos en la ley.

El Capítulo segundo regula la colaboración y coordinación administrativa. El Capítulo tercero, que se divide en siete secciones, esta destinado a la atención social a las madres gestante. En el Capítulo cuarto, se establecen medidas de apoyo a la crianza y medidas de protección de las menores. El último de los Capítulos esta destinado a la creación de redes de voluntariado de apoyo a las madres gestantes.

Asimismo, en la última sesión del periodo de sesiones, se aprobó la Ley de creación del Colegio Oficial de Dietistas y Nutricionistas de la Comunitat Valenciana. El Proyecto de ley había sido presentada el 24 de marzo de 2009 y publicada en el BOCV n.º 141, de 8 de abril de 2009. Al proyecto se presentó una enmienda de totalidad, por el Grupo Parlamentario Compromís, que fue rechazada en el debate en el Pleno el día 20 de mayo. Las enmiendas parciales presentadas fueron siete. La Ley consta de cinco artículos, el primero relativo a la creación como parte de derecho público, el segundo

destinado a recoger el ámbito territorial que es el de la Comunitat Valenciana, el tercero el ámbito personal que comprende a quienes ostenten la titulación de Diplomado en nutrición humana y dietética, el cuarto, la normativa reguladora y el último de los preceptos, las relaciones con la Administración. También tiene una disposición adicional relativa a la excepción a la incorporación obligatoria para quienes realicen su actividad exclusivamente en el servicio de las Administraciones Públicas en el ámbito de la Comunitat Valenciana, una disposición transitoria relativa al proceso constituyente y una disposición final.

En este periodo de sesiones se han presentado dos proposiciones de ley, una de ellas pendiente de tramitación, que es la relativa a la reforma de los artículos 7, 6 y 10 de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunitat Valenciana, que fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular el 9 de junio de 2009. La otra iniciativa, que correspondió al Grupo Parlamentario Socialista, tenía por objeto la proposición de ley de medidas complementarias de garantía en el ámbito de la contratación pública de los departamentos y organismos públicos dependientes de la Administración de la Generalitat, y fue presentada en el Registro el 4 de marzo de 2009, no siendo tomada en consideración en la sesión del pleno de la Cámara celebrado el día 13 de mayo del mismo año.

Por último, dejar constancia también, dentro de este apartado, que el Consell remitió a Les Corts Valencianes el Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo que fue admitido a trámite por la Mesa de Les Corts Valencianes el 15 de julio de 2008, acordando la remisión a la Diputación Permanente a los efectos de validación o derogación. Mediante Resolución 1/VII de 24 de julio de 2008, se aceptó la validación del Decreto-Ley 1/2008 de 27 de junio de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo, rechazándose mediante Resolución 2/VII, la propuesta para la tramitación como proyecto de ley de este Decreto-Ley 1/2008 siendo la votación de la validación acometida por la Diputación Permanente en su reunión del día 24 de julio de 2008 (*Diario de Sesiones* n.º 1, de 24.07.2008), al encontrarse la Cámara en Periodo de vacaciones parlamentarias.

El segundo Decreto-Ley que se dicta en nuestra Comunitat, ha sido el Decreto-Ley 1/2009 de 20 de febrero de 2009, por el que se constituye y dotan de tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios, y se aprueban créditos extraordinarios para atender su financiación (DOC n.º 5961, de 24 de febrero de 2009). El Decreto Ley consta de 20 artículos, divididos en seis títulos, tres disposiciones adicionales y dos finales. El Decreto Ley recoge un conjunto de medidas para afrontar la crisis económica. El Título I define su objeto, distinguiendo la existencia de tres planes especiales, el primero destinado al apoyo a la inversión productiva en municipios de la Comunitat Valenciana al que se asignan 1200 millones de euros, el segundo el apoyo al empleo en la Comu-

nitat Valenciana con una asignación de 360,8 millones de euros y el tercero destinado al apoyo a los sectores productivos de la Comunitat Valenciana con 235 millones de euros asignados. El Título II desarrolla el plan especial de apoyo a la inversión productiva en municipios de la Comunitat Valenciana, el Título III desarrolla el plan especial de apoyo al empleo en la Comunitat Valenciana, el Título IV es sobre el plan especial a los sectores productivos de la Comunitat Valenciana, el Título V, establece las normas para la financiación de las medidas y el último de los Títulos, el VI, modifica la Ley 17/2008, de 29 de diciembre de Presupuestos de la Generalitat Valenciana de 2009.

El Decreto Ley fue remitido a la Cámara y convalidado en el Pleno celebrado el 4 de marzo de 2009, siendo rechazado, en el mismo Pleno, que el Decreto Ley se tramitara como Proyecto de Ley.

Al margen de que en algún caso concreto podamos haber hecho referencia al desarrollo normativo que cualquiera de estos once textos normativos haya podido tener, conviene tener presente que con relación a estas leyes aprobadas en el periodo que comprende la Crónica, ó a las aprobadas en años anteriores, resultan destacables los siguientes Decretos de la Presidencia de la Generalitat, o del Consell, que a continuación recogemos y de los que hemos querido dejar constancia en esta Crónica:

Por lo que se refiere al desarrollo de los textos normativos aprobados durante este periodo conviene tener en cuenta que antes de finalizar el año 2008, el Decreto 29/2008 de 1 de octubre del President de la Generalitat realizaba el reconocimiento de la valencianidad de la Comunidad de Valencianos que organiza el Centro Valenciano Asociación Cultural de la Comunitat Valenciana a les Valls, en el Principat de Andorra, y en la Comunitat de Valencianos que organiza el Centro Valenciano de Córdoba (República Argentina) siendo publicados ambos en de DOCV n.º 5898, de 21 de noviembre de 2008.

En otro orden de cosas, también mediante Decreto 172/2008 de 14 de noviembre del Consell se crea el Consejo de Casas Regionales de la Comunitat Valenciana.

Por otra parte, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 11/1994 de 26 de diciembre de la Generalitat de espacios naturales protegidos de la Comunitat Valenciana se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje protegido de la Ombría del Benicadell, mediante Decreto 139/2008 de 26 de septiembre del Consell publicado en el DOCV n.º 5860, de 30 de septiembre de 2008 y asimismo mediante Decreto 200/2008 de 12 de diciembre del Consell se declara paraje natural municipal el enclave denominado La Dehesa, en el término municipal de Soneja, en el DOCV n.º 5915, de 17 de diciembre de 2008.

Mediante Decreto 142/2008 de 3 de octubre del Consell, se declara bien de interés cultural con la categoría de monumento el Monasterio de San Miguel de los Reyes DOCV n.º 5865, de 7 de octubre de 2008, y mediante Decreto 171/2008 de 14 de noviem-

bre del Consell, se declara bien de interés cultural con la categoría de monumento la Iglesia de San Nicolás de Bari en Requena DOCV n.º 5895, de 18 de noviembre de 2008.

En otro orden de cosas, también debemos hacer referencia al Decreto 173/2008 de 21 de noviembre, del Consell, por el que se autorizaba la implantación de enseñanzas en la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir DOCV n.º 5899, de 24 de noviembre de 2008.

En cuanto a las disposiciones publicadas en 2009 que desarrollan leyes cabe señalar el Decreto 8/2009 de 9 de enero, del Consell por el que se desarrolla la Ley 6/2002, de 2 de agosto, de la Generalitat, del Estatuto de Ex-presidentes en materia de Sistema de Seguridad Personal. Decreto 15/2009, de 16 de enero, del Consell, por el que se modifica el Decreto 53/2008 de 18 de abril, por el que se aprobó el Reglamento de Desarrollo de la Ley 11/2007 de 20 de marzo, de la Generalitat, de Comunidades Valencianas en el exterior. Decreto 18/2009, de 23 de enero, del Consell por el que se regula la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo. Decreto 24/2009, de 13 de febrero sobre la forma y estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. Decreto 28/2009, de 29 de febrero del Consell por el que se modifica el Reglamento de medidas de protección jurídica del menor en la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 93/2001 de 22 de mayo. Decreto 40/2009 de 13 de marzo del Consell por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 4/2001 de 19 de junio de la Generalitat del voluntariado. Decreto 63/2009 de 8 de mayo del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento de concesión de distinción de la Generalitat a víctimas de actos terroristas o como reconocimiento por la lucha contra el terrorismo. Decreto 65/2009 de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento de la Universidad Internacional Valenciana. Decreto 76/2009 de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008 de 3 de julio, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.

III. Función de impulso y control político del Consell por Les Corts

a) Parlamento

En este apartado debemos tener en cuenta, como hacíamos al referirnos al 2007 que la composición de la Cámara en la VII Legislatura, tal y como establece el art. 23 del Estatuto de Autonomía ha pasado de un número que oscilaba entre los setenta y cinco y los cien (89) conforme a lo establecido en el art. 12 del anterior Estatuto de Autonomía, a serlo por un número mínimo de noventa y nueve Diputados y Diputadas, como establece el actual art. 23 del Estatuto. El Decreto de convocatoria 4/2007, de 2 de abril del President de la Generalitat fijó en noventa y nueve este número. De acuerdo con ello, tras las elecciones del 27 de mayo de 2007, la Cámara quedó formada por 54 Diputa-

dos y Diputadas del Grupo Parlamentario Popular, 38 del Grupo Parlamentario Socialista y 7 del Grupo Parlamentario Compromís integrado por Esquerra Unida, el Bloc, El Verds e Izquierda Republicana.

Composición de Les Corts Valencianes por Grupo Parlamentarios (Véase Anexo I)

En la actualidad, a fecha 30 de junio de 2009, la composición de Les Corts es la siguiente:

- Total: 99 Diputados/as
- Grupo Parlamentario Popular: 54
- Grupo Parlamentario Socialista: 38
- Grupo Parlamentario Compromís: 4
- Agrupación de diputados i diputades no adscritos: 3

Otros (Órganos de la Cámara, Comisiones, Diputación Permanente...)

Mesa

La Mesa de Les Corts ha fue elegida en la sesión constitutiva de Les Corts celebrada el día 14 de junio de 2007, con la siguiente composición:

- Presidenta, María Milagrosa Martínez Navarro
- Vicepresidente primero, D. José Cholbi Diego
- Vicepresidenta segunda, Isabel Escudero Pitarch
- Secretaria Primera, M.^a Fernanda Vidal Causanilles
- Secretario Segundo, Antoni Such Botella

El 2 de marzo de 2009, D. José Cholbi Diego dimitió como Vicepresidente y diputado pasando a ser nombrado Síndic de Greuges, siendo elegido como Vicepresidente Primero D. Antonio Clemente Oliver; del GP Popular, en la sesión celebrada el 4 de marzo de 2009.

Diputación Permanente

La diputación Permanente de acuerdo con el art. 57 RCV está formada por 18 miembros más la Mesa de Les Corts, y corresponde velar por los poderes de la Cámara cuando no se encuentra reunida. En este sentido La Mesa de Les Corts oída la Junta de Síndics, en su reunión celebrada el 13 de julio de 2007, acordó la siguiente composición de la Diputación Permanente:

- | | |
|--------------------------------|------------------------|
| Grupo Parlamentario Popular | 10 diputadas/diputados |
| Grupo Parlamentario Socialista | 7 diputadas/diputados |
| Grupo Parlamentario Compromís | 1 diputado/diputada |

En el periodo que abre esta crónica la Diputación Permanente se ha reunido en una ocasión –julio 2008– para la convalidación del Decreto Ley 1/2009, de 27 de julio de medi-

das urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo al que nos referíamos anteriormente.

Comisiones

De acuerdo con el Reglamento de les Corts Valencianes, que está vigente desde el 1 de enero del 2007, tenemos las siguientes Comisiones:

Comisiones Permanentes no Legislativas, art. 45.2 de RCV

- Comisión de Reglamento
- Comisión de Estatuto de los Diputados y las Diputadas
- Comisión de Peticiones
- Comisión de Gobierno Interior
- Comisión de Política Lingüística
- Comisión de Mujer y Políticas de Igualdad
- Comisión de Asuntos Europeos
- Comisión de Derechos Humanos y Tercer Mundo
- Comisión de Nuevas Tecnologías y Sociedad del Conocimiento
- Comisión de Seguridad Nuclear
- También continúa existiendo de acuerdo con lo establecido en el art. 182, del Reglamento, Título XV del propio Reglamento y con la Ley 7/1984, de 4 de julio, de la Generalitat Valenciana, la Comisión Permanente no Legislativa de Control de la actuación de RTVV y sus Sociedades.

Como se desprende de lo que acabamos de señalar, nos encontramos con un total de once Comisiones Permanentes no Legislativas, frente a las cinco existentes con anterioridad (VI Legislatura)

No obstante muchas de las Comisiones que ahora aparecen en el Reglamento, como permanentes no Legislativas, son Comisiones que se crearon a lo largo de la VI Legislatura –aunque es ahora cuando aparecen en el Reglamento sin necesidad de la propuesta de los Grupos Parlamentarios para una creación.

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
- Comisión de Desarrollo del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana

Aquí como vemos solo aparece una nueva Comisión Permanente Legislativa, frente a las existentes en la anterior Legislatura, que es la de Desarrollo del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, a la que no se le marcan competencias claras habida cuenta que continúan existiendo tanto la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat y la de Gobernación y Administración Local. Todo ello nos hace pensar –con el Dr. Soriano Hernández– que será necesaria una Resolución de Presidencia que concrete las competencias de esta Comisión Permanente Legislativa. Asimismo, estas Comisiones Permanentes Legislativas, de acuerdo con el art. 45.1 del RCV deberán reunirse, al menos una vez al mes, para sustanciar las iniciativas parlamentarias incluidas en el Orden del Día, y en su defecto para que los Grupos Parlamentarios puedan manifestar su criterio, lo que en el caso de esta Comisión no ha sucedido aun ni en el 2007 ni en el 2008.

También el Reglamento de la Cámara en su art. 51, recoge que el Pleno de Les Corts a propuesta de la Mesa oída de la Junta de Síndics a iniciativa de un Grupo Parlamentario, y la décima parte de los miembros de la Cámara podrá acordar la creación de otras Comisiones que tengan carácter permanente durante la Legislatura en la que el acuerdo se adopte.

Asimismo, es posible la creación de Comisiones no permanentes que se crean eventualmente con un fin concreto y se extingue a la finalización del trabajo encomendado tal y como establece el art. 52 del Reglamento de Les Corts Valencianes.

En este caso, de acuerdo con el artículo 53 del Reglamento, el Pleno de Les Corts, a propuesta del Consell, de la Mesa, de un Grupo Parlamentario o de la décima parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público para la Comunitat Valenciana, estableciendo en el acuerdo de creación el plazo de finalización de sus trabajos.

El artículo 54 establece que el Pleno de Les Corts podrá acordar la creación de Comisiones Especiales para el Estudio de un asunto concreto, a propuesta de la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Síndics. Esta propuesta de la Mesa podrá realizarse por iniciativa propia o a instancia de un Grupo Parlamentario, de la décima parte de los diputados y diputadas y deberá tener la composición de dicha Comisión, que podrá estar formada como máximo por el número de diputados y diputadas que se haya establecido para las Comisiones Permanentes, o bien por un representante de cada grupo parlamentario y, en su caso, por un representante del Grupo Mixto, en cuyo supuesto adoptará su acuerdo mediante voto ponderado. En el periodo que abordamos, fue presentada la propuesta del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-

IR: Compromís, de creación de una Comisión de Investigación sobre la relación entre el President de la Generalitat, altos cargos del Consell y las empresas investigadoras por la Audiencia Nacional en el llamado caso Gürtel, que no fue admitida a trámite por que el objeto de la Comisión se encuentra sub iudice.

De acuerdo con lo anterior desde el inicio de la VII Legislatura solo se ha creado la Comisión Especial para el Estudio del cambio climático en la Comunitat Valenciana que aprobó el Pleno de Les Corts el 4 de octubre de 2007, mediante Resolución 13/VII (BOC n.º 15, de 18 octubre 2007) habiéndose propuesto la creación de otras que no han sido aceptadas, (Financiación de la Comunitat Valenciana, por el Grupo Parlamentario Socialista y también, por el mismo Grupo Parlamentario, sobre políticas de integración para la inmigración).

b) Gobierno

Composición y Estructura

Después de la Sesión de Investidura mediante Decreto 8/2007, de 28 de julio, del President de la Generalitat, se nombran a los Vicepresidentes, Consellers, Secretarios y Portavoz del Consell.

De acuerdo con lo anterior, el Consell quedó integrado en el inicio de esta VII Legislatura por:

- Francisco Camps Ortiz, President
- Vicente Rambla Momplet, Conseller de Presidencia y Vicepresidente Primero del Consell
- Gerardo Camps Devesa, Conseller de Economía, Hacienda y Empleo y Vicepresidente Segundo del Consell
- Juan Gabriel Cotino Ferrer, Conseller de Bienestar Social y Vicepresidente Tercero del Consell
- Mario Flores Lanuza, Conseller de Infraestructuras y Transporte
- Alejandro Font de Mora Turón, Conseller de Educación
- Trinidad María Miró Mira, Consellera de Cultura y Deporte
- Manuel Cervera Taulat, Conseller de Sanidad
- Belén Juste Picón, Consellera de Industria, Comercio e Innovación
- Maritina Hernández Miñana, Consellera de Agricultura, Pesca y Alimentación
- José Ramón García Antón, Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda
- Fernando de Rosa Torner, Conseller de Justicia y Administraciones Públicas²
- Seraffín Castellano Gómez, Conseller de Gobernación
- Angélica Such Ronda, Consellera de Turismo
- Rafael Blasco Castany, Conseller de Inmigración y Ciudadanía

² Sustituido mediante Decreto 26/2008 de 18 de septiembre por D.ª Paula Sánchez de León Guardiola.

Durante el periodo que cubre esta Crónica tan solo se ha producido el cambio de la titularidad de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, que ocupaba el Honorable Sr. D. Fernando de Rosa Torner, que fue elegido como miembro del Consejo General del Poder Judicial y, posteriormente, Vicepresidente del mismo. El cese de D. Fernando de Rosa Torner como Conseller de Justicia y Administraciones Públicas se llevaba a cabo mediante Decreto 26/2008, de 18 de septiembre, del President de la Generalitat, y el nombramiento de su sustituta, Honorable Sra. D.^a Paula Sánchez de León Guardiola, se llevaba a cabo mediante Decreto 27/2008, de 18 de septiembre, del President de la Generalitat (DOC n.º 5853, de 19 de septiembre de 2008).

El Decreto 28/2008 de 18 de septiembre, del President de la Generalitat, de modificación del Decreto 7/2007 de 28 de junio, por el que se determinan las Consellerias en que se organizan la Administración de la Generalitat (DOCV n.º 5853, de 19.09.2008).

La estructura básica de la Presidencia y de las Consellerias sufre nuevamente renovación con el Decreto 122/2008 de 19 de septiembre, del Consell, de modificación del Decreto 92/2007 de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat. En este Decreto suprimen en la Conselleria de la Presidencia dos Secretarias Autonómicas, así como en la Conselleria de Bienestar Social. Por otra parte se crean como Órganos Superiores la Secretaría Autónoma de Cohesión Territorial y las relaciones con el Estado y con la Unión Europea en la Conselleria de Presidencia y la Secretaria Autónoma de Coordinación Social y de autonomía personal y dependencia en la Conselleria de Bienestar Social. De acuerdo con ello se efectúan las correspondientes modificaciones referidas al Decreto 92/2007 de 6 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat.

El Decreto 161/2008 de 17 de octubre del Consell, aprueba el Reglamento Orgánico de la Consellería de Bienestar Social; el Decreto 193/2008 de 5 de diciembre, aprueba el Reglamento de la Presidencia de la Generalitat y de la Consellería de Presidencia. Este último Decreto, de acuerdo con el Decreto 7/2007 de 28 de junio, del President de la Generalitat, que organizó las Consellerias y Secretarias Autonómicas en las que se estructuraba la Administración de la Generalitat fue modificado por Decreto 28/2008, de 18 de septiembre, del President de la Generalitat, suprimiendo en la Conselleria de Presidencia determinadas Secretarías Autonómicas, como hemos señalado anteriormente, creando una nueva Secretaria Autónoma para la Cohesión Territorial y las relaciones con el Estado y con la Unión Europea y posteriormente fue complementado con los Decretos 92/2007 de 6 de julio, 122/2008, y 115/2008, del Consell. Consecuentemente y a fin de adaptar la estructura de la Conselleria de la Presidencia a lo establecido en dicha regulación, se aprobó un nuevo Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia de la Generalitat y de la Conselleria de la Presidencia. En el art. 5 de este Decreto se establece que bajo la autoridad del Presidente, la Presidencia de la Generalitat integrará

los siguientes órganos superiores y directivos (Gabinete del President; Secretaría Autonómica de Comunicación; Subdirección de Análisis; Subdirección de Organización; Dirección General de Relaciones Informativas y Dirección General de Promoción Institucional). Posteriormente en el Capítulo II del Decreto, el art. 6 es el referido al Gabinete del President; el art. 7, se refiere a las Subdirección de Organización; el art. 8 a la Subdirección de Análisis; y en el Capítulo III, a la Secretaría Autonómica de Comunicación, –art. 10–, para en el art. 11 referirse a que esta Secretaria Autonómica de Comunicación se estructura en la Dirección General de las Relaciones Informativas y en la Dirección General de Promoción Institucional a las que se refiere posteriormente los arts. 12 y 13 del Decreto. Posteriormente el Título II del Decreto, es el que viene referido a la Conselleria de Presidencia que se estructura en Órganos Superiores y Centros Directivos (Secretaría Autonómica de Política Institucional; Secretaría Autonómica de Cohesión Territorial y las relaciones con el Estado y la Unión Europea; Subsecretaría; Dirección General de Relaciones con Les Corts y Secretariado del Consell; Abogacía General de la Generalitat; Dirección General de Coordinación; Dirección General de Cohesión Territorial; Dirección General de Relaciones Externas; Delegación de la Comunitat Valenciana de Bruselas; Delegación de la Comunitat Valenciana en Madrid; Delegaciones del Consell en Alicante Castellón y Valencia y Subdelegaciones del Consell). El desarrollo del Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Presidencia ha sido efectuado por Orden de 3 de marzo de 2009, del Conseller de Presidencia y Vicepresidente primero del Consell.

c) Relaciones Gobierno-Parlamento (Véase anexos II y III)

En cumplimiento de las funciones de impulso y control político del Consell, por parte de Les Corts, a lo largo del último periodo ordinario de Sesiones de 2008 (septiembre-diciembre) y al margen del Debate de Política General al que haremos referencia posteriormente, debemos destacar que en estos cuatro meses han sido solicitadas casi 80 comparecencias, de las cuales han sido sustanciadas 29, rechazadas 6, retiradas 2, habiendo quedado pendientes al finalizar el periodo ordinario de sesiones 40; también han sido presentadas 27 interpelaciones de las cuales han sido sustanciadas 12 que han tenido como consecuencia 12 mociones subsiguientes, de las cuales quedaron pendientes 3, no admitidas a trámite 1 y rechazadas en Sesión Plenaria un total de 8.

En el periodo de sesiones con que se inicia el año 2009 (febrero-junio) han sido solicitadas más de 125 comparecencias, de las que únicamente se han sustanciado 38, retiradas 6 y no admitidas a trámite 10. Las interpelaciones presentadas han sido 49, de las que han sido sustanciadas 17, 5 no han sido admitidas a trámite y 3 retiradas. Las mociones presentadas han sido 17, siendo 13 rechazadas quedando pendientes de ser sustanciadas 4.

Entre septiembre y diciembre del 2008 y por lo que se refiere a las preguntas escritas, se han presentado aproximadamente 2000 (2064), de las cuales han sido contestadas más de 1500 (1546), y en cuanto a preguntas orales en Comisión han sido presentadas 20 de las cuales han sido contestadas 11 y retiradas 9. Por último en relación a las preguntas orales en Pleno han sido presentadas 113, de las cuales han sido contestadas 63, no admitidas a trámite 2, retiradas 3, habiendo quedado pendientes, al finalizar el periodo ordinario un total de 45.

En el periodo de sesiones que se inició en febrero de 2009, el número de preguntas escritas se triplicó (5989) en relación al anterior periodo de sesiones. De las preguntas formuladas habían sido objeto de respuesta, hasta el momento de cierre de esta Crónica, 3513. Destaca en este tipo de iniciativas el número de preguntas no admitidas a trámite que han sido un total de 409, contra la decisión de readmisión se formularon en la mayoría de los casos recursos ante la Mesa de la Cámara, pronunciándose esta en sentido negativo.

En este segundo periodo que examinamos, las preguntas orales en Comisión han sido 84, de las que 23 han sido contestadas. En cuanto a las preguntas orales en el Pleno han sido presentadas 218 de las que han sido contestadas 101, 1 no admitida a trámite y 6 retiradas, habiendo quedado pendientes –decaídas– 110.

Por lo que se refiere a las preguntas de interés general al President del Consell, se han presentado 18, 6 por cada uno de los Grupos Parlamentarios, de las cuales han sido contestadas las 18, entre septiembre y diciembre del 2008.

En las comparecencias del President del Consell, durante el periodo de 2009, que cubre esta Crónica se han formulado, 27 preguntas de interés general al President del Consell, de las que han sido contestadas 21 y 6 han decaído. De los asuntos planteados se puede señalar que 16 estaban directa o indirectamente relacionadas con las repercusiones que podían tener el «caso Gürtel» en la Comunitat Valenciana. El resto de los asuntos eran de diversa índole destacando los relacionados con las medidas para superar la crisis económica y la financiación autonómica.

En cuanto a las Proposiciones no de Ley de tramitación especial de urgencia en el periodo septiembre-diciembre de 2008, han sido presentadas 37, de las cuales se han aprobado 10, y no han sido tomadas en consideración 7, retiradas 1, decaídas 1, habiendo quedado pendientes 18 al finalizar el periodo ordinario de sesiones.

En el periodo de sesiones siguientes se presentaron 71 proposiciones no de ley de urgencia, de las que 13 fueron aprobadas, 2 no admitidas a trámite y otras 13 no tomadas en consideración. Además se retiraban 2 y se convertían en ordinarias otras 2, por lo que decaían al finalizar el periodo ordinario de sesiones 37.

Entre septiembre y diciembre de 2008 y por lo que respecta a las Proposiciones no de Ley de tramitación inmediata, han sido presentadas 2 y aprobadas las dos, y por lo que se refiere a las Proposiciones no de Ley de tramitación ordinaria en Comisión en

el periodo de sesiones que se aborda en esta Crónica han sido presentadas 119, y de las cuales han sido aprobadas 4, no tomadas en consideración 27, habiendo quedado pendientes al finalizar el periodo ordinario de sesiones, un total de 73, habiéndose retirado 9.

En el periodo de sesiones examinado de 2009 las proposiciones no de ley de tramitación ordinaria fueron 189, habiendo sido aprobadas 22, 40 no tomadas en consideración, 5 retiradas y 2 no admitidas a trámite, por lo que decaían al finalizar el periodo ordinario de sesiones 120.

Las solicitudes de documentación formuladas han sido 336 de las que se han remitido 61, quedando pendientes a la finalización del periodo ordinario de sesiones, septiembre a diciembre de 2008, 274.

En el periodo de febrero-junio de 2009, se han presentado 1955 solicitudes de documentación, lo que manifiesta un crecimiento exponencial en relación a periodos anteriores. En 114 casos se ha remitido la documentación en 8 se ha retirado la solicitud y el resto se encuentra pendiente.

En este apartado hay que incluir el Debate de Política General, éste atendiendo a lo establecido en el artículo 44 de la Ley de Gobierno, tenía lugar los días 23 y 24 de septiembre de 2008, fecha no exenta de polémica por cuanto resultaba muy próximo al XI Congreso Nacional de PSPV-PSOE, que se celebró en Valencia, como decíamos al inicio de esta Crónica, los días 26, 27 y 28 de septiembre, esto es, dos días después de este Debate de Política General. Esta realidad, además, era coincidente con el hecho de que el Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Socialista, era precisamente uno de los candidatos a la Secretaría General del PSPV-PSOE, por lo que no parecían estas fechas las más indicadas para que el Grupo Parlamentario Socialista en su conjunto atendiera al debate que se celebraba dos días antes de su propio Congreso. No obstante, el Debate sobre la Declaración de Política General realizada por el President de la Generalitat se hizo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell. En este debate, el día 23 de septiembre, intervino el President del Consell y a continuación lo hacía el Síndic del Grupo Parlamentario Socialista, suspendiéndose la Sesión esa misma mañana para continuar, a primera hora de la tarde, con la intervención de la Síndica del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc Verds-IR: Compromís y el Síndic del Grupo Parlamentario Popular, siendo todas las intervenciones contestadas separadamente por el Molt Honorable Sr. President de la Generalitat, suspendiéndose la Sesión Plenaria, aproximadamente, a las 19:00 horas.

A lo largo del día 24 de septiembre, mañana y tarde, fueran debatidas las Propuestas de Resolución presentadas por los diferentes Grupos Parlamentarios, a cuyo contenido, en el caso de las aprobadas, haremos referencia posteriormente al hablar de las Resoluciones aprobadas por la Cámara a lo largo de todo este ejercicio 2008.

También durante el último semestre del 2008, muchas de las resoluciones aprobadas representaban instar al Gobierno de España a la realización de una determina-

da tarea o representaban declaraciones políticas de la Cámara buscando más el ámbito político conjunto del Estado que el de la Comunitat Valenciana. Destacan entre ellas las siguientes: Resolución 68/VII, sobre el mantenimiento por el Consell de la oferta de negociación de una propuesta de financiación autonómica valenciana; Resolución 69/VII, sobre la creación y la puesta en marcha de una Mesa para la vivienda y las obras públicas; Resolución 71/VII, sobre la elaboración de un plan director de infraestructuras hidráulicas; Resolución 72/VII, sobre la distribución de forma justa y equitativa por parte del gobierno de España de la inversión estatal prevista en el Plan nacional de calidad de las aguas: saneamiento y depuración 2007-2015; Resolución 74/VII, sobre la reclamación al gobierno central de la participación en la gestión de los aeropuertos de Manises y L'Altet y también en los planes directores y estratégicos correspondientes; Resolución 75/VII, sobre la reclamación al gobierno central del apoyo financiero que le corresponde para los institutos tecnológicos en la Comunitat Valenciana; Resolución 79/VII, sobre la aceleración de la llegada del AVE a la ciudad de Castellón; Resolución 82/VII, sobre la exigencia al gobierno central de la cofinanciación de las obras del nuevo hospital La Fe; Resolución 83/VII, sobre la solicitud al gobierno central de las compensaciones que se deriven de la financiación de la asistencia prestada a ciudadanos desplazados de la Comunitat Valenciana; Resolución 84/VII, sobre la elaboración por el gobierno de la nación de una ley de integración para facilitar el conocimiento de la cultura, la sociedad y los distintos idiomas de España a las personas inmigrantes que se encuentren en nuestro país; Resolución 87/VII, sobre la oposición a la Directiva 93/104/CE del Consejo Europeo, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo que pretende la ampliación del horario laboral hasta las 65 horas; Resolución 89/VII, sobre la dotación por parte del gobierno de la nación de mayores medios materiales y también del aumento de los efectivos de las fuerzas y los cuerpos de seguridad del estado en las zonas rurales; Resolución 92/VII, sobre la solicitud al gobierno de España para que destine a la Fundación de la Comunitat Valenciana Palau de les Arts Reina Sofía una aportación económica en proporción a la calidad de su programación y a su repercusión nacional e internacional; Resolución 97/VII, sobre la creación por el gobierno de España de comisarías del cuerpo nacional de policía en los municipios de más de 30.000 habitantes; Resolución 98/VII, sobre la modificación por el gobierno de España del Código penal para endurecer las penas para los que provoquen incendios forestales de manera intencionada o por negligencia; Resolución 99/VII, sobre la retirada por el gobierno de España del recurso de inconstitucionalidad que tiene interpuesto contra la Ley de régimen económico matrimonial valenciano; Resolución 103/VII, sobre el mantenimiento por el gobierno de la nación de lo acordado en la II Conferencia de Presidentes respecto de los anticipos de tesorería a cuenta de la liquidación definitiva de los tributos cedidos y del Fondo de Suficiencia que debe recibir el conjunto de las Comunidades Autónomas; Resoluciones 104/VII y 105/VII, sobre la

actualización del modelo de financiación vigente por el Gobierno de España de las Comunidades Autónomas y la Resolución 106/VII, sobre el inicio urgente por el gobierno de España de los trámites necesarios para llevar a cabo la modificación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial.

Como se desprende de lo visto se trata de Resoluciones que instan al Gobierno de España a la realización de determinadas actuaciones básicamente relacionadas con el agua y las infraestructuras.

En otro orden de cosas también nos encontramos con Resoluciones de la Cámara como la 64/VII, que plantea la condena contra la violencia fascista ejercida por la extrema derecha contra los nacionalistas valencianos; la Resolución 48/VII, sobre la continuidad de la tarea de apoyo a la lucha contra la malaria en cumplimiento de la llamada Declaración del Milenio; la Resolución 45/VII, sobre condena de los actos de violencia de la Junta Militar de Birmania, contra la población pacífica de Myanmar; la Resolución 77/VII, sobre la potenciación del sector del transporte, tanto de personas como de mercancías, dentro de un modelo de desarrollo sostenible; la Resolución 78/VII, sobre la puesta en marcha de las medidas adecuadas para el desarrollo y la ejecución del Plan *IVEX Èxit*; la Resolución 85/VII, sobre la creación de una Facultad de Medicina en la Universitat Jaume I de Castelló de la Plana; la Resolución 91/VII, el desarrollo del proyecto Alicante Cultural; la Resolución 100/VII, sobre el apoyo a la política de la Generalitat de mejora de la imagen, el empleo, el turismo y la economía de la Comunitat Valenciana en el mundo de la celebración de los grandes acontecimientos deportivos y culturales; la Resolución 101/VII, sobre la creación y puesta en funcionamiento de un nuevo Centro Mujer 24 Horas en la Comunitat Valenciana; la Resolución 109/VII, sobre la continuación del incremento del esfuerzo de la Generalitat en materia educativa, especialmente en programas y planes dedicados al fomento del plurilingüismo; la Resolución 111/VII, sobre la puesta en marcha del proyecto Mestre a Casa como futuro canal digital educativo de la Comunitat Valenciana; la Resolución 121/VII, sobre el establecimiento de una red pública de colegios de infantil dependientes directamente de la Conselleria de Educación.

En el 2009, las Resoluciones adoptadas por el Pleno de la Cámara, en la misma línea que el anterior periodo, siendo estas: Resolución 134/VII, sobre la reprobación a la Vicepresidenta del Gobierno de la Nación; Resolución 137/VII, sobre el apoyo al plan del Consell de impulso de la economía valenciana; Resolución 144/VII sobre la Validación del Decreto Ley 1/2009, de 20 de febrero, del Consell, por el que se constituyen y dotan tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, la ocupación y la inversión productiva en municipios, se aprueban créditos extraordinarios para atender su financiación, por el Pleno de 4 de marzo de 2009; Resolución 146/VII, sobre la inmediata redacción de los proyectos del Corredor Mediterráneo de Alta Velocidad; Resolución 147/VII, sobre el impulso de una campaña conjunta

entre el Consell y el Gobierno de España relativa a la prevención de embarazos no deseados entre adolescentes y las enfermedades de transmisión sexual; Resolución 150/VII, sobre la necesidad de apoyo del Gobierno de España al Plan Especial de los Sectores Productivos y a los Fondos para Políticas de Empleo de la Generalitat; Resolución 161/VII, sobre el cierre definitivo de los compromisos con los afectados por la rotura de la presa de Tous en el año 1982; Resolución 162/VII, sobre el desistimiento por parte del gobierno español de la propuesta de reforma legislativa del Decreto 195/1989, de 17 de febrero, donde se establecen requisitos y procedimientos para solicitar ayudas destinadas a fines de interés social derivadas de la asignación tributaria del 0,7% del IRPF; Resolución 175/VII, sobre la adopción urgente de medidas de apoyo a los trabajadores autónomos y a las pequeñas y medianas empresas; Resolución 176/VII, sobre la consecución de un acuerdo relativo al Plan de Cercanías de Valencia en consonancia con los planes de los núcleos de Madrid y Barcelona; Resolución 181/VII, sobre la ejecución del trasvase del Ebro a la Comunitat Valenciana; Resolución 184/VII, sobre el soterramiento de la línea de alta velocidad en Alicante; Resolución 189/VII, sobre la adopción de medidas en defensa de nuestro sector agroalimentario con motivo de la próxima presidencia española del Consejo de la Unión en el primer semestre de 2010.

Con esta serie de datos facilitados básicamente por el Servicio de Documentación de les Corts Valencianes, hemos pretendido acercarnos a lo que han sido las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento (Consell-Corts) en el periodo que cubre la presente Crónica Parlamentaria. A continuación, haremos referencia, por un lado a las Instituciones que integran la Generalitat Valenciana (Consultivas, Normativas y Comisionadas por Les Corts) y, por otra parte, a lo que hemos denominado Otros temas de interés acaecidos durante el periodo que cubre esta Crónica Parlamentaria.

IV. Instituciones de la Generalitat: relación con Les Corts

Por lo que se refiere a este apartado distinguiremos siguiendo el Capítulo IV del Título III del Estatuto de Autonomía, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, en primer lugar las Instituciones Consultivas y Normativas para después tratar aquellas denominadas como Instituciones Comisionadas por Les Corts.

a) Instituciones Consultivas y Normativas de la Generalitat

Consell Valencià de Cultura

El Consell Valencià de Cultura se encuentra regulado, actualmente dentro de las Instituciones Consultivas y Normativas de la Generalitat, en la Sección Segunda del Capítulo VI, Libro III del nuevo Estatuto de Autonomía que está referido a la Generalitat.

En esta Sección Segunda del Capítulo VI –Otras Instituciones de la Generalitat– De las Instituciones Consultivas y Normativas de la Generalitat, nos encontramos con

el Consell Valencià de Cultura como Institución Consultiva y Asesora de las Instituciones Públicas de la Generalitat Valenciana en aquellas materias específicas que afecten a la Cultura Valenciana.

Como se hace con el resto de las Instituciones en el nuevo Estatuto, en cuanto al procedimiento de nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule. Asimismo también dejar constancia de que para la aprobación de estas Leyes, que regulan las Instituciones de la Generalitat, se requiere una mayoría de las tres quintas partes de la Cámara.

Durante estos meses no se han producido cambios en su composición, ni vacantes o pronunciamientos que debamos destacar. Pensemos que la última renovación de once miembros, mas una vacante, se llevó a cabo en mayo del 2004 y la siguiente renovación, debería haberse acometido en el año 2008 para reelegir o renovar a los diez que fueron elegidos el 4 de julio de 2002 y que ya han cubierto el período de seis años para el que fueron nombrados (art. 8 de la Ley 12/1985, de 30 de octubre del Consejo Valenciano de Cultura). No obstante la «conflictividad» del 2008, y del primer semestre del 2009, ha impedido, en general, que los dos Grupos mayoritarios (Popular y Socialista) hayan alcanzado acuerdos, incluida la necesaria renovación de las Instituciones como parece haber sucedido también en el conjunto del Estado.

Acadèmia Valenciana de la Llengua

En la misma Sección Segunda del Capítulo IV, Título III, del Estatuto de Autonomía se recoge, en el art. 41, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, como Institución de la Generalitat de carácter público que tiene por función, determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano.

Esta normativa lingüística de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, será de aplicación obligatoria a todas las Administraciones Públicas de la Comunitat. Por lo que se refiere al nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato, habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule, que al igual que en el caso anterior exige una mayoría de tres quintos para su aprobación.

La Presidenta de esta Institución volvió a ser reelegida, como máxima dirigente de L'Acadèmia hasta el año 2011 en una votación «reñida» que provocó una segunda vuelta. El Decreto 10/2006 de 8 de noviembre del President de la Generalitat nombraba Presidenta de L'Acadèmia Valenciana de la Llengua, para un período de cinco años a Ascensió Figueres Gorrioz. En este Decreto se deja constancia de que el Pleno de L'Acadèmia Valenciana de la Llengua, siguiendo lo establecido en el art. 18.1 de la Ley 7/1998, en sesión celebrada 20 de octubre de 2006, procedió a la elección de la Presidencia de esta Institución, que lo será hasta octubre de 2011.

Recientemente, con la triste desaparición del Académico D. Ramón Arnau García, el 28 de noviembre de 2008, en la Acadèmia Valenciana de la Llengua se ha producido una vacante que deberá ser cubierta por Les Corts.

El Comitè Econòmic i Social

Dentro de las Instituciones Consultivas i Normativas de la Generalitat, la tercera que regula el Estatuto de Autonomía, en el art. 42, es el Comité Económico i Social, que es el órgano consultivo del Consell y en general de las Instituciones Públicas de la Comunitat Valenciana en materias económicas, sociolaborales y de empleo, remitiéndose su regulación, el nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato a lo que disponga una Ley de Les Corts, para cuya aprobación se exige igualmente una mayoría cualificada de tres quintos.

En los textos normativos presentados, estos han venido acompañados por el Informe del Comité –cuando éste era preceptivo– y al mismo tiempo el Comité ha presentado a la Cámara su Memoria de Actividad.

Con relación a esta Institución debemos señalar que mediante el Decreto 126/2007, de 27 de julio, del Consell se renovaban los miembros del Comité Económico i Social correspondientes a los Grupos I, II, III, y IV (*Diario Oficial de la Generalitat*, n.º 5566, de 30 de junio de 2007)

Consell Jurídic Consultiu

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, es una Institución de la Generalitat de carácter público regulada en el art. 43 del nuevo Estatuto de Autonomía y es el Órgano Supremo Consultivo del Consell, de la Administración Autonómica y en su caso, de las Administraciones Locales de la Comunitat Valenciana en materia jurídica.

También como en los tres casos anteriores el procedimiento de nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato, habrá de ajustarse lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule, para cuya aprobación se exige, como hemos dicho en los otros tres casos, las tres quintas partes de la Cámara.

En esta Institución, su primer Presidente fue el Honorable Sr. D. Emilio Attard Alonso que fallecía el 16 de diciembre de 1997 y era sustituido por el Honorable Sr. D. Carlos Climent González, el 22 de julio de 1998 que falleció el 13 de agosto de 2003 y era sustituido, Decreto 149/2003, por el Honorable Sr. D. Vicente Garrido Mayol que era nombrado Presidente del Consell Jurídic Consultiu.

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

diciembre, 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.º 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

– Hble. 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

A lo largo del período que cubre esta Crónica no se ha producido ninguna variación de la que debamos dejar constancia, al margen del Informe que preceptivamente ha acompañado a los Proyectos de Ley.

b) Instituciones Comisionadas por Les Corts

Síndic de Greuges

El Síndic de Greuges, aparece regulado en el art. 38 del Estatuto de Autonomía como Alto Comisionado de Les Corts, designado por éstas, que velará por la defensa de los derechos y libertades reconocidos en los Títulos I de la Constitución y Título II del presente Estatuto, en el ámbito competencial y territorial de la Comunitat Valenciana. Anualmente informará a Les Corts del resultado del ejercicio de sus funciones.

También en cuanto a lo que es el procedimiento del nombramiento, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule que requerirá para ser aprobada una mayoría de las tres quintas partes de la Cámara.

El Síndic de Greuges, D. Bernardo del Rosal Blasco, desarrolló sus funciones durante un mandato en la Institución comprendido entre, su designación que se producía el 4 de abril de 2001, y abril de 2006, fecha en la que concluía el mismo.

Precisamente con relación a ello debemos señalar que efectivamente desde abril del 2006 transcurrió un largo período de tiempo en el que la Adjunta Primera ocupó la dirección de la Institución, siendo esto, como hemos señalado una interinidad demasiado larga que si no paraliza la Institución, si ralentiza el ritmo de trabajo, lo cual no nos parece positivo.

Por lo que respecta al año 2007 –continuó como Síndica la Adjunta Primera, D.^a Emilia Caballero– y el día 7 de marzo presentó su Informe especial sobre «La Escuela: espacio de convivencia y conflictos» que tuvo una gran resonancia en los medios de comunicación y que era tramitado por la Mesa de Les Corts, el 14 del mismo mes de marzo.

También, mediante Acuerdo 710/VII, de 6 de mayo de 2008, la Mesa de Les Corts remitió a la Comisión de Peticiones el Informe Anual de la gestión realizada por el Síndic de Greuges correspondiente al año 2007.

Precisamente antes de finalizar el primer período ordinario de sesiones, de la presente Legislatura, parecía haberse alcanzado un acuerdo entre los dos Grupos Parlamentarios mayoritarios para designar como Síndic de Greuges al entonces Vicepresidente de Les Corts. La tensión política de este inicio de Legislatura, y la convocatoria de elecciones generales para marzo de 2008, «abortaron» inicialmente este acuerdo.

Antes de finalizar el periodo ordinario de sesiones (febrero-junio 2008) atendiendo a las propuesta formulada por el Grupo Parlamentario Popular, la Comisión de Peticiones, aprobó la Resolución 63/VII adoptada el 16 de junio de 2008 mediante la cual se efectuó una reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Síndic de Greuges, publicada en el *Boletín Oficial de les Corts* (BOC n.º 81, de 30 de junio de 2008) y el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* (DOCV n.º 5795, de 30 de junio de 2008). Dicha Resolución modifica el art. 8. 2 del expresado Reglamento y contiene dos disposiciones complementarias, la primera de las cuales tiene indudable significación. La modificación del art. 8. 2 del Reglamento da al mismo la siguiente redacción: «En tanto no se haga efectiva la toma de posesión del nuevo Síndic de Greuges, desempeñarán el cargo, interinamente y con plenitud de funciones, los adjuntos, por su orden, de forma rotatoria, por un periodo de seis meses cada uno de ellos.» Complementariamente, la Disposición Transitoria de la Resolución 63/VII establece que «A la entrada en vigor de la presente reforma reglamentaria, las funciones de Síndic de Greuges que viene desempeñando interinamente el adjunto primero serán asumidas por el adjunto segundo por un idéntico periodo de dos años, y al vencimiento del mismo se iniciarán los períodos de seis meses, cada uno de ellos de interinidad de los adjuntos de forma rotatoria, correspondiendo el primer período a quien ostente el cargo de adjunto primero, quién será sustituido seis meses después por el adjunto segundo, y así sucesivamente, hasta la toma de posesión del Síndic de Greuges, elegido por Les Corts conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley del Síndic de Greuges.»

Frente a dicha Resolución se interpuso por el Grupo Parlamentario Socialista de Les Corts un recurso contencioso administrativo ante la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana que fue admitido y tramitado por procedimiento ordinario. En el curso del proceso, la Sala resolvió la adopción de medidas cautelares, conforme a lo solicitado por el recurrente, y dictó Auto en fecha 5 de noviembre de 2008 mediante el cual acuerda «la suspensión cautelar de la modificación del artículo 8 apartado segundo y en concordancia de la disposición transitoria, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Síndico de Agravios, aprobada por la Resolución 63/VII de 16 de junio pasado, de la Comisión de Peticiones de las Cortes Valencianas...»

La Mesa de Les Corts acordó el 6 de noviembre de 2008 que se formularan por los Servicios Jurídicos de la Cámara, frente a dicho Auto de suspensión, los recursos que en Derecho correspondieran.

En este proceso junto a Les Corts, en su calidad de demandado, se personó en el procedimiento, como codemandado, el Síndic del Grupo Parlamentario Popular, lo que supone una novedad ya que hasta la fecha no participaban los procesos ante los tribunales de justicia los Grupos Parlamentarios, sino era como demandantes.

La Sala resolvió, mediante Auto de fecha 17 de diciembre de 2008, declarar la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del recurso interpuesto en el mismo señalando que «no se trata, pues, de una decisión parlamentaria que afecte al Reglamento de la Cámara ni a su organización, ni que incida en el procedimiento o desarrollo de la actividad parlamentaria, entendida en sentido propio, o que produzca efectos internos en la Asamblea Legislativa; tampoco es “un acto parlamentario” puesto que de ninguna elección de cargos se trata, sino que, sustantiva y materialmente, es, como se ha dicho una reforma reglamentaria del régimen de sustitución de los adjuntos del Síndico motivada, según se ha alegado por la dificultad de alcanzar “un acuerdo político” sobre el nombramiento de nuevo Síndic, razón, por tanto, “estrictamente política” y no jurídica. Siendo ello así, con pleno respeto a la independencia y autonomía del Poder Legislativo, la resolución recurrida puede considerarse, material e instrumentalmente, como una disposición en materia de “administración” y, por tanto, sujeta al ordenamiento jurídico sin que, por ello, sea susceptible de inmunidad alguna de control jurisdiccional ordinario al no tratarse tampoco, de un acto puramente interno de un órgano constitucional, calificable como “interna corporis” los cuales, por su naturaleza resultarían exclusivos del conocimiento, verificación y control, por parte de los tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal (STC 118/1988 de 20 de junio; AATC de 21 de marzo de 1985, 8 de mayo de 1985, 15 de enero de 1986, 12 de marzo de 1986, 11 de marzo de 1987 y 27 de mayo de 1987).»

Con fecha 18 de diciembre de 2008, mediante Auto el TSJ desestimaba el recurso de súplica interpuesto contra el Auto de suspensión. Con la modificación reglamen-

taria suspendida que perseguía la rotación entre los adjuntos para desempeñar las funciones del Síndic de Greuges, el Grupo mayoritario optó por promover una reforma del art. 173 del Reglamento de Les Corts, el precepto indicado se limitaba, hasta la reforma, a establecer que la designación del Síndic de Greuges se relizará por mayoría de dos tercios, de conformidad con la ley a la que se refiere el art. 38 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Recordemos que la modificación de la Ley del Síndic de Greuges requiere, según el art. 44.5 EACV, una mayoría de tres quintas partes de la Cámara, mientras que para la reforma del reglamento de la Cámara la mayoría exigida es la mayoría absoluta, según el art. 25.1 EACV. Mayoría que si tenía el Grupo proponente de la reforma. En otro orden tampoco puede olvidarse que el control de los Reglamentos Parlamentarios corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional (art. 27 LOTC) lo que excluía la posibilidad de que el TSJ interviniese.

La reforma del art. 173 del RCV, que ha tenido una vida efímera, fue aprobada con los votos del grupo mayoritario, en la sesión celebrada el 18 de febrero de 2009 (BOC n.º 130, de 23 de febrero), siendo su texto:

«1. El Síndic de Greuges será designado por mayoría de dos tercios de Les Corts, de conformidad con la ley a que se refiere el artículo 38 del Estatuto de Autonomía.

2. La suplencia del Síndic de Greuges corresponderá al Adjunto al mismo, si es uno, o a los Adjuntos al mismo, si son varios, que, en su caso, prevea la ley a que se refiere el artículo 38 del Estatuto de Autonomía.

3. Si la ley a que se refiere el artículo 38 del Estatuto de Autonomía previera la existencia de más de un Adjunto, la suplencia, transcurrido el plazo legal previsto para la designación de un nuevo Síndic, será ejercida de forma rotatoria por cada uno de los adjuntos, por su orden, de forma consecutiva y por periodos de seis meses, hasta la toma de posesión del nuevo Síndic.»

En la sesión del 5 de marzo de 2009, se dieron las condiciones para desbloquear el nombramiento del Síndic de Greuges, siendo elegido el candidato inicialmente propuesto, D. José Cholbi Diego, por 84 votos a favor y 10 votos en blanco.

Las consecuencias de esta designación fueron que por el Grupo Parlamentario que había recurrido la modificación del Reglamento de Organización del Síndic de Greuges se desistió de la misma, declarándose el archivo, mediante auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana de 11 de mayo de 2009. En segundo lugar, la reforma del art. 173 RCV fue derogada en el pleno celebrado el 29 de abril (BOC n.º 147, de 8 de mayo) y, en tercer lugar, en la misma sesión se aprobó la modificación del art. 5.4 de la ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges (BOC n.º 147, de 8 de mayo). La reforma de la ley 11/1988, introduce la alternancia, de forma rotatoria y por su orden, en el desempeño interino de las funciones del Síndic de Greuges por los adjuntos, por periodos de un año cada uno de ellos.

Finalmente, tras la designación del Síndic de Greuges se procedió al nombramiento de los adjuntos. La propuesta de los adjuntos, efectuada por el Síndic de Greuges, de acuerdo con el art. 8 de la Ley 11/1988, fue dictaminada por la Comisión de Peticiones en su sesión celebrada el día 12 de marzo de 2009. El nombramiento recayó en D.^a Emilia Caballero Alvarez como adjunta primera, y D. Carlos Morenilla Jiménez, como adjunto segundo, repitiendo ambos en los cargos que desempeñaban (BOC n.º 139, de 31 de marzo de 2009).

Sindicatura de Comptes

En el art. 39 del nuevo Estatuto de Autonomía, dentro de la Sección 1 relativa a las Instituciones Comisionadas por Les Corts, se encuentra la Sindicatura de Comptes como el Órgano al que corresponde el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, de los Entes Locales comprendidos en su territorio y el resto del sector público valenciano, así como de las cuentas que lo justifiquen.

En cuanto al procedimiento de nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule, que como en los casos anteriores deberá ser aprobada por las tres quintas partes de los miembros de la Cámara.

En el 2008 se inicia el cuarto año del mandato de los titulares de la Institución que fueron designados el 24 de mayo de 2004, mediante Resolución 49/VI, como Síndics de Comptes (Rafael Vicente Queralt, Marcela Miró Pérez y Antonio Mira-Perceval Pastor) y, posteriormente, el Presidente de la Generalitat nombró Síndic Major de Comptes a Rafael Vicente Queralt (Decreto 2/2004, de 2 de junio, del President de la Generalitat).

Precisamente, en el 2007, el President de la Generalitat mediante Decreto 5/2007, de 25 de mayo, DOCV n.º 5521, de 28 de mayo de 2007, nombró a Rafael Vicente Queralt, Síndico Mayor de la Sindicatura de Comptes, transcurridos tres años desde su anterior nombramiento y ya hasta el final del mandato de los tres elegidos que lo será en el 2010.

Como señalábamos en la Crónica anterior, al inicio del 2008, se publicaba el Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat del correspondiente al ejercicio 2006 que era debatido, tras su paso por la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda en la Sesión Plenaria celebrada el 26 de junio de 2008. El Informe del Fondo de compensación interterritorial correspondiente al año 2007 fue debatido y aprobado en la Comisión de Economía Presupuestos y Hacienda en su sesión de 25 de febrero de 2009. En la misma sesión de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda fueron aprobados los informes de fiscalización de las Cámaras de Comercio de la Comunitat Valenciana del ejercicio 2007, y el Informe de Fiscalización de las Universidades Públicas de la Comunitat Valenciana del ejercicio 2007.

El Informe de las Cuentas Generales de la Generalitat Valenciana, correspondiente al ejercicio 2007, tras su tramitación en la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda, fue aprobado por el Pleno de la Cámara en la sesión celebrada el día 1 de abril de 2009.

También han sido presentados los Informes de fiscalización de las Cámaras de Comercio; Universidades y el Fondo de Cooperación interterritorial 2007.

V. Otros temas de interés acaecidos durante el período que cubre la crónica

Debemos en esta Crónica dejar constancia, del levantamiento de la suspensión de la Ley de la Comunitat Valenciana 10/2007, de 20 de marzo de Régimen Económico Matrimonial Valenciano, se produjo con fecha 12 de junio de 2008. Mediante Registro presentado ante el Tribunal Constitucional, el 21 de diciembre de 2007, el abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley de la Comunitat Valenciana 10/2007, de 20 de marzo del Régimen Económico Matrimonial Valenciano, invocando el art. 161.2 CE, a fin de que se acordase la suspensión de la Ley impugnada. Frente a esta suspensión, tanto el Gobierno Valenciano como Les Corts Valencianes formularon alegaciones, en mayo de 2008, solicitando el levantamiento de la suspensión a la que como hemos señalado accede el Alto Tribunal con fecha 12 de junio de 2008, por lo que este texto normativo ha resultado de aplicación desde entonces.

El Tribunal Constitucional resolvió mediante Sentencia 74/2009, de 23 de marzo, el recurso de amparo formulado a cuatro miembros del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa en la pasada legislatura, contra tres acuerdos de la Mesa de Les Corts que rechazaban varias preguntas y la comparecencia del Conseller de Territorio y Vivienda. La Sentencia que cuenta con voto particular del Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas, declara la vulneración del derecho de los recurrentes a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE) y la nulidad de los tres acuerdos de la Mesa de Les Corts objeto del recurso. La sentencia considera que no existía motivación expresa, suficiente y adecuada en el rechazo de las preguntas y la comparecencia del Conseller.

Por último, también debemos dejar constancia, que siguen pendientes los recursos de inconstitucionalidad 1846/2002, contra la Ley 10/2001 de 27 de diciembre de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2002; el recurso 6444/2005, contra la Ley 3/2005, de 15 de junio de Archivos; el recurso 584/2007, contra la Ley 1/2006 de 19 de abril del Sector Audiovisual y dos recursos de amparo por vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo, contra decisiones y actos sin valor de ley de los Parlamentos (4321/2005 y 8664/2005) promovidos por diputados

y diputadas del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana:Entesa, durante la anterior Legislatura, (VI).

Por lo que se refiere a los conflictos ante el Tribunal Superior de Justicia, debemos destacar que por desistimiento del recurrente han concluido los recursos presentados contra el Acuerdo de la Mesa de Les Corts Valencianes sobre el Reglamento de pensiones parlamentarias y otras prestaciones económicas de los diputados y diputadas de Les Corts, formulados por el diputado del Grupo Mixto de la anterior Legislatura, estando pendientes también los recursos 688/2008 de los propietarios afectados del Parque Natural de la Sierra de Escalona, PORN, y Dehesa de Campoamor, contra el silencio administrativo de la Presidencia de Les Corts y de los Grupos Parlamentarios y el recurso 1968/2008, –para estos temas resulta de interés el trabajo de nuestro compañero Martínez Corral, Juan Antonio en el número 20 de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2008, titulado «La tutela judicial de la legalidad y de los derechos fundamentales en la elección parlamentaria de cargos públicos».

Debemos tener en cuenta que ha sido difícil, en ocasiones, encuadrar determinados acontecimientos, determinados hechos, que si bien es cierto que podríamos haberlo hecho, en la mayoría de los casos, dentro de las «Relaciones Gobierno-Parlamento» hemos preferido, diferenciarlo, en este último y corto apartado de «Otros temas de interés, acaecidos durante el periodo que cubre esta Crónica».

En este sentido hemos querido hacer referencia de la presentación de candidatos para la elección por el Senado de cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, que acometieron les Corts Valencianes en la Sesión Plenaria del 24 de septiembre de 2008, aspecto este tratado en la anterior Crónica Parlamentaria por Martínez Corral, Juan Antonio.

El art. 16. 1y 2 de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional establece que «1. Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara. 2. Los candidatos propuestos por el Congreso y por el Senado deberán comparecer previamente ante las correspondientes Comisiones en los términos que dispongan los respectivos Reglamentos.» Contra dicha Ley Orgánica 6/2007 fue interpuesto recurso de inconstitucionalidad que fue desestimado por la STC 49/2008 de 9 de abril. La correspondiente modificación del Reglamento del Senado fue aprobada por el Pleno el 21 de noviembre de 2007 (BOE n.º 284, de 27 de noviembre de 2007) y ha añadido un apartado 7º a su art. 184, estableciendo lo siguiente: «La elección por el Senado de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento ha de proponerse al Rey, según lo previsto en el artículo 159 de la Constitución, seguirá el procedimiento previsto en este Capítulo con las siguientes especialidades: a) El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes

de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo. b) La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos.» Contra dicha modificación reglamentaria fue interpuesto recurso de inconstitucionalidad que fue finalmente desestimado por la STC 101/2008 de 24 de julio.

Tras la aprobación de la Ley Orgánica 6/2007 de reforma de la LOTC y la modificación del art. 184 del Reglamento del Senado, introduciendo en el mismo su apartado 7, se han iniciado en dos ocasiones los trámites para desarrollar el procedimiento de elección previstos en ambas normas.

El primer intento de aplicación del procedimiento previsto en el art. 184. 7 del Reglamento del Senado se inició mediante comunicación remitida el 23 de noviembre de 2007 por la Presidencia del Senado a los Presidentes de los Parlamentos Autonómicos notificándoles la apertura de plazo para presentación ante el Senado de candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional. La inminente disolución de las Cortes Generales y convocatoria de elecciones impidió la culminación del proceso y motivó que la Presidencia del Senado dirigiera a los Parlamentos nueva comunicación dando cuenta de la suspensión *sine die* del indicado plazo.

El segundo intento se ha iniciado mediante nueva comunicación remitida el 31 de julio de 2008 por la Presidencia del Senado a las Presidencias de los Parlamentos Autonómicos levantando la suspensión del referido plazo y fijando como término del mismo el día 29 de septiembre de 2008. En su comunicación la Presidencia del Senado recuerda a los Parlamentos Autonómicos que cada Asamblea Legislativa podrá presentar hasta dos candidatos y que las candidaturas deberán acreditar que los candidatos cumplen los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo y se presentarán acompañadas de la relación de méritos profesionales y demás circunstancias que acrediten la idoneidad del candidato para el puesto.

No deja de sorprender la fórmula empleada por la Presidencia del Senado para desarrollar el procedimiento, esto es, levantar la suspensión de un plazo iniciado en la anterior Legislatura del Senado, lo cual plantea el interrogante de determinar cuántos trámites y actuaciones del procedimiento, realizados antes de la disolución de la Cámara, siguen teniendo validez tras su disolución y la constitución de una nueva Cámara que tiene otra composición.

Hay que decir que la apertura del referido plazo y el levantamiento de su suspensión han generado una proliferación de las iniciativas en los distintos Parlamentos Autonómicos para aprobar unas normas internas que regulen el procedimiento a

seguir en cada Parlamento para desarrollar la primera de las dos fases previstas en el art. 16. 1, párrafo segundo de la LOTC, esto es, la presentación ante el Senado de hasta dos candidatos a Magistrado del Tribunal Constitucional.

Por lo que se refiere a Les Corts, la tramitación del procedimiento se ha desarrollado conforme a lo previsto, con carácter general, para la elección de personas por el art. 178 del Reglamento de Les Corts. En base al mismo fue aprobada por el Pleno de Les Corts, en la sesión del día 24 de septiembre de 2008, la Resolución 67/VII sobre la designación de dos candidatos para la elección por el Senado de magistrados del Tribunal Constitucional. Mediante la misma, en cumplimiento de lo que se establece en el artículo 16.1 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional y en el artículo 184.7.a del Reglamento del Senado, el Pleno acordó designar las siguientes personas como candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional: D. Francisco José Hernando Santiago y D. Manuel Ortells Ramos.

También en este apartado, aunque lo hicimos en el apartado II Actividad Normativa, al final, debemos dejar constancia de que por primera vez ha tenido aplicación el art. 44 apartado 4 del nuevo Estatuto de Autonomía que establece que «el Consell en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medios de Decretos-Leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el art. 86 de la Constitución Española a los Decretos-Leyes que pueda dictar el Gobierno de España.» En este sentido como hemos visto, la Diputación Permanente en sesión celebrada el 24 de julio de 2008, procedió de acuerdo con el art. 137 del Reglamento de Les Corts Valencianes, apartado tercero, a la validación del Decreto-Ley 1/2008 de 27 de junio de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo, por 22 votos a favor y una abstención. Asimismo, habiéndose solicitado que se tramitara como proyecto de ley, se sometió también a votación esta propuesta, que fue rechazada por 22 votos en contra y un voto a favor.

En este apartado cabe incluir también que al finalizar el periodo de sesiones se encontraba todavía pendiente la elección del Senador en representación de la Comunitat Valenciana. Habiéndose producido la renuncia de D. Andrés Perelló como Senador, el 5 de mayo, en representación de la Comunitat Valenciana, que había sido incluido en las listas del PSOE al Parlamento Europeo, y de su suplente María Angeles Rochel. El Grupo Parlamentario Socialista procedió a presentar como candidata a D.^a Leire Pajín Iraola, ya que de acuerdo con el art. 14.2 de la ley 3/88, de designación de senadores las vacantes son cubiertas, atendiendo a las propuestas del Grupo Parlamentario al que pertenecía el Senador de cuya sustitución se trate. La Comisión del Estatuto de los Diputados se reunió el día 11 de junio a fin de que, de acuerdo con el artículo sexto de la ley 3/88, de 23 de mayo, dictaminase la existencia o no de alguna causa de inelegibilidad o incompatibilidad y sobre el cumplimiento de los demás requisitos que contempla la ley. En la citada reunión el Grupo Parlamentario Popular rechazó la

propuesta porque, a su juicio, era necesaria una referencia expresa al segundo párrafo del art. 4 de la Ley citada. La exigencia, motivó la protesta del Grupo Parlamentario afectado que lo consideraba una mera formalidad no exigida en otros casos, procediendo a modificar la propuesta para evitar que se alegase la ausencia indicada. En el tiempo que restaba del periodo de sesiones no se convocó la Comisión del Estatuto de los Diputados, ni por ende, un Pleno específico para el nombramiento de Senador en representación de la Comunitat Valenciana.

**Anexo II. Diputats i diputades electes/Diputados y diputadas electos
(Una vez efectuadas distintas sustituciones desde 27 de mayo de 2007)**

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PP	Gerardo Camps Devesa	Alejandro Font de Mora Turón	Francisco Enrique Camps Ortiz
	Luis Bernardo Díaz Alperi	M. ^a Soledad Linares Rodríguez	María Rita Barberá Nolla
	Milagrosa Martínez Navarro	Ricardo Costa Climent	Francisca Mercedes Hernández Miñana
	Rafael Maluenda Verdú	Vicente Rambla Momplet	Serafín Castellano Gómez
	José Ramón García Antón	Herminia Palomar Pérez	Antonio Clemente Olivert
	M. ^a Ángela Barceló Martorell	Rosa M. ^a Barrieras Mombrú	M. ^a Sagrario Sánchez Cortés
	César Augusto Asencio Adsuar	José Marí Olano	Rafael Blasco Castany
	María Jose García Herrero	Alberto Fabra Prat	Esther M. Franco Aliaga
	Antonio Lorenzo Paredes (*)	Ricardo Martínez Rodríguez	Juan Gabriel Cotino Ferrer
	Gema Amor Pérez	María Fernanda Vidal Causanilles	Alicia de Miguel García
	Pedro Hernández Mateo	Jaime Mundo Alberto	Fernando Giner Giner
	M. ^a Elena Bonet Mancheño	Mariano Castejón Chaler	Vicente Betoret Coll
	David Francisco Serra Cervera		M. ^a Dolores Botella Arbona
	Trinidad M. ^a Miró Mira		Salvador Cortés Llopis
	César Sánchez Pérez		Asunción Quinzá Alegre
	Andrés A. Ballester Costa		Rafael Ferraro Sebastiá
	Antonio Vicente Peral Villar		Concepción Enma Iranzo Martín
	Yolanda García Santos		Eduardo Ovejero Adelantado
	Elisa Díaz González (**)		Verónica Marcos Puig
			Vicente Soria Mora
			Manuel Miguel Bustamante Bautista
			Rosa Roca Castelló
			Vicente Parra Sisternes

* Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 4 de marzo de 2009, en sustitución del Il·lustre Sr. D. José Cholbi Diego.

** Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 1 de abril de 2009, en sustitución del Il·lustre Sr. D. José Ciscar Bolufer.

**Anexo II. Diputats i diputades electes/Diputados y diputadas electos
(Una vez efectuadas distintas sustituciones desde 27 de mayo de 2007)**

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PSOE	Diego Maciá Antón María Isabel Lloret Ivorra Ángel Luna González M. Consuelo Catalá Pérez José Antonio Godoy García M. ^a Dolores Gay Bódalo Antonio Torres Salvador Elvira M. Jiménez Gutiérrez Eduardo Vicente Navarro María Dolores Huesca Rodríguez Manuel Bueno Ortuño M. ^a Vicenta Crespo Domínguez Amando Vilaplana Gironés Rebeca Lirios Soler Cejudo	Isabel M. ^a Escudero Pitarch Joaquín F. Puig Ferrer M. ^a Amparo Marco Gual Juan Ignacio Subías Ruiz Sevilla María José Salvador Rubert Adolfo Sanmartín Besalduch Clara Tirado Museros María Soledad Sorribes Martínez Vicent Nebot Gargallo Mercedes Sanchordi García	Joan Ignasi Pla i Durá Josefa Frau Ribes Vicente Manuel Sarriá Morell María Núria Espí de Navas Antoni Such Botella Carmen Ninet Peña Ana Isabel Noguera Montagud Juan Jesús Ros Piles Cristina Moreno Fernández Francesc de Borja Signes Nuñez Jeanette Segarra Sales José Camarasa Albertos Josefa Andrés Barea Antoni Lozano Pastor
Esquerra Unida-Bloc-Verds- Izquierda Republicana: Compromís pel País Valencià	Mireia Mollà Herrera	Josep Maria Pañella Alcacer	Enric Xavier Morera Català Mónica Oltra Jarque
Diputats i diputades no adscrits	Lluís Tottó Gil	Marina Albiol Guzmán	Glòria Marcos Martí

Anexo II. Actividad parlamentaria de Les Corts Valencianes
VII Legislatura (septiembre 2008 a diciembre 2008)

COMPARECENCIAS	
Total presentadas	77
Sustanciadas	29
Rechazadas	6
Retiradas	2
Decaídas final periodo de sesiones	40
INTERPELACIONES	
Total presentadas	27
Sustanciadas	12
No admitidas a trámite	1
Decaídas final periodo de sesiones	14
MOCIONES	
Total presentadas	12
Rechazadas	8
Decaídas final periodo de sesiones	1
Retirada	3
PREGUNTAS ESCRITAS	
Total presentadas	2.064
Contestadas	1.546
No admitidas a trámite	3
Retiradas	1
Pendientes	514
PREGUNTAS ORAL COMISIÓN	
Total presentadas	20
Contestadas	9
Retiradas	9
Pendientes	2
PREGUNTAS ORAL PLENO	
Total presentadas	113
Contestadas en el Pleno	63
No admitidas a trámite	2
Retiradas	3
Decaídas final periodo de sesiones	45
PREGUNTAS DE INTERÉS GENERAL AL PRESIDENTE	
Total presentadas	18
Contestadas	18

PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ESPECIAL DE URGENCIA	
Total presentadas	37
Aprobadas	10
No tomadas en consideración	7
Retiradas	1
Decaídas final período de sesiones	19
PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN INMEDIATA	
Total presentadas	2
Aprobadas	2
PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ORDINARIA EN COMISIÓN	
Total presentadas	119
Aprobadas	4
No tomadas en consideración	27
Retiradas	9
Decaídas final período de sesiones	79
PROYECTOS DE LEY (Incluyendo Proyecto de Ley de Presupuestos)	
Total presentados	6
Aprobados (Incluidos los presentados en el período de sesiones anteriores)	5
Pendientes	3
SOLICITUDES DE DOCUMENTACIÓN	
Total presentadas	336
Remitida la documentación	61
Pendientes	274
Retiradas	1
INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	
Total presentadas	3
No admitida a trámite	1
Pendientes	2
INFORME SÍNDIC DE GREUGES	
Informe anual de 2006 y gestión de quejas del período comprendido entre abril 2006-julio 2007.	
Informe anual del Síndic de Greuges de 2007 (En tramitación)	

Anexo III. Actividad parlamentaria de Les Corts Valencianes
VII Legislatura (enero 2009 a junio 2009)

COMPARRENCIAS	
Total presentadas	127
Sustanciadas	38
Rechazadas	6
Retiradas	10
Decaídas final periodo de sesiones	73
INTERPELACIONES	
Total presentadas	49
Sustanciadas	17
No admitidas a trámite	5
Retiradas	3
Decaídas final periodo de sesiones	24
MOCIONES	
Total presentadas	17
Rechazadas	13
Decaídas final periodo de sesiones	4
PREGUNTAS ESCRITAS	
Total presentadas	5.989
Contestadas	3.513
No admitidas a trámite	409
Retiradas	7
Pendientes	2.060
PREGUNTAS ORAL COMISIÓN	
Total presentadas	84
Contestadas	23
Retiradas	1
Pendientes	60
PREGUNTAS ORAL PLENO	
Total presentadas	218
Contestadas en el Pleno	101
No admitidas a trámite	1
Retiradas	6
Decaídas final periodo de sesiones	110
PREGUNTAS DE INTERÉS GENERAL AL PRESIDENTE	
Total presentadas	27
Contestadas	21
Decaídas	6

PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ESPECIAL DE URGENCIA	
Total presentadas	71
Aprobadas	13
No admitidas a trámite	2
No tomadas en consideración	13
Retiradas	2
Convertida en ordinaria	4
Decaídas final período de sesiones	37
PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN INMEDIATA	
Total presentadas	2
Aprobadas	2
PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ORDINARIA EN COMISIÓN	
Total presentadas	189
Aprobadas	22
No admitidas a trámite	2
No tomadas en consideración	40
Retiradas	5
Decaídas final período de sesiones	120
PROYECTOS DE LEY	
Total presentados	3
Aprobados	3
Pendientes	3
REFORMA DEL REGLAMENTO DE LES CORYS	
Aprobados	2
PROPOSICIONES DE LEY	
Total presentadas	2
Aprobadas	1
No tomadas en consideración	1
PROPOSICIONES DE LEY DE INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	
Aprobada	1
CONVALIDACIÓN DE DECRETOS-LEY	
Aprobado	1
SOLICITUDES DE DOCUMENTACIÓN	
Total presentadas	1.955
Remitida la documentación	114
Pendientes	1.833
Retiradas	8
INFORME SÍNDIC DE GREUGES	
Informe anual de 2006 y gestión de quejas del período comprendido entre abril 2006-julio 2007.	
Informe anual del Síndic de Greuges de 2007 (En tramitación)	

INFORME SÍNDIC DE COMPTES

Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat correspondiente al ejercicio de 2007, presentado en 2008.

Informe de fiscalización de la Cuenta General de las Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana correspondiente al ejercicio de 2007.

Informe de fiscalización de las Universidades públicas de la Comunidad Valenciana correspondiente al ejercicio de 2007.

Informe de fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio de 2007.

ELECCIÓN DEL VICEPRESIDENTE 1º DE LES CORTES

Resolución del Pleno 143/VII, de 4 de marzo de 2009

ELECCIÓN DEL SÍNDIC DE GREUGES

Resolución de Pleno 148/VII, de 5 de mayo de 2009

PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENT DE LA GENERALITAT, ALTOS CARGOS DEL CONSELL Y LAS EMPRESAS INVESTIGADAS POR LA AUDIENCIA NACIONAL EN EL LLAMADO «CASO GÜRTEL»

No admitida a trámite

Crónica parlamentaria del Parlamento Europeo (2006-2009)

MIGUEL TELL CREMADES

Letrado del Parlamento Europeo

Sumario

- I. Introducción
- II. Mercado interior
- III. Transporte y energía
- IV. Medioambiente, salud e investigación
- V. Asuntos monetarios y políticas de cohesión
- VI. Justicia y ciudadanía
- VII. Asuntos constitucionales e institucionales

I. Introducción

Esta crónica intentará cubrir el periodo parlamentario que media entre septiembre 2006 y el final de la VI legislatura del Parlamento Europeo (PE). Respondemos así al deseo de los editores del Anuario de dotar de una cierta continuidad a estas crónicas que se interrumpieron en Septiembre de 2006 por falta de tiempo de este redactor.

Serán pues más de dos años y medio de intensa actividad parlamentaria y política en la Unión los que habremos de enfrentar en un espacio limitado. Como ya he señalado al comienzo de otras crónicas –quizá a modo de descargo–, éstas no pretenden dar un repaso siquiera somero de toda la actividad legislativa del Parlamento o de sus iniciativas en el terreno político, social o económico. Es el Parlamento Europeo un Parlamento muy activo en todos los ámbitos y no siempre únicamente en aquellos en los que la Unión cuenta con competencias exclusivas o compartidas.

Un Parlamento que no tiene apenas recesos y en los que las únicas vacaciones legislativas son en Agosto, un Parlamento con 785 Miembros procedentes de regiones y países muy diferentes, con inquietudes y culturas parlamentarias distintas. Un verdadero Parlamento continental con sesiones plenarias todos los meses, en Bruselas o Estrasburgo, donde heterogéneas culturas políticas han ido conformando una práctica parlamentaria propia, eficiente y eficaz. Practica parlamentaria que en su origen estaba básicamente influida por el parlamentarismo francés y alemán pero que muy pronto incorporó elementos anglosajones y, mas tarde nórdicos e incluso estadounidenses. Un Parlamento que hoy cuenta con una Secretaría general de 5912¹ funcionarios y agentes contractuales o temporales, venidos de 27 Estados Miembros, que trabaja en 21 lenguas (todas sus reuniones cuentan con interpretación a esas lenguas y todos los documentos finales se traducen igualmente a todas ellas lenguas), un Parlamento donde trabajan más de 500 Letrados, economistas, politólogos y profesionales de las más variadas disciplinas; un Parlamento que ha evolucionado desde una Asamblea parlamentaria con poderes fundamentalmente presupuestarios en 1979 a un Parlamento con competencias legislativas y presupuestarias decisivas en muchas materias y una autonomía política que para sí querría la mayor de los parlamentos nacionales y regionales de los EM. Un parlamento esencialmente independiente de los Gobiernos y que ha demostrado en numerosas ocasiones lo dificultoso que es de someter a la voluntad de los ejecutivos, incluso cuando estos así se lo proponen. Una serie de variables hacen que las mayorías en los gobiernos nacionales no se correspondan siempre con las mayorías en las delegaciones nacionales o en los grupos políticos; de ahí que las mayorías alcanzadas en los Consejos no se vean luego refrendadas por el Parlamento: así ha sucedido recientemente por ejemplo con la directiva sobre el tiempo de trabajo.

1 Datos de enero 2008: 5.912 agentes de los cuales 4.814 funcionarios comunitarios siendo el resto agentes temporales o contractuales. Hay que señalar que aproximadamente la mitad son traductores o intérpretes.

El Parlamento ha demostrado asimismo una porosidad a las corrientes de opinión europeas ciertamente sorprendente, máxime si consideramos que la mayoría de los sistemas electorales nacionales (que todavía hoy gobiernan la elección al Parlamento) no estimulan generalmente (salvo en el RU y el los países nórdicos) una relación directa entre el diputado y su cuerpo electoral (generalmente nacional).

Es este Parlamento el que iniciará, tras las elecciones de junio de 2009, su VII legislatura; una legislatura cuyo comienzo estará sin duda marcado por la lucha contra la crisis económica y financiera y por la legislación que habrá que discutir y aprobar en el marco de la Unión Europea. Veremos sin duda propuestas en derecho societario, en productos financieros, regulación bursátil, supervisión financiera, paraísos fiscales, seguros, banca; en fiscalidad, en energía y medio ambiente y en un largo etcétera. Será en este Parlamento donde una gran parte de la legislación que habrá de poner negro sobre blanco los acuerdos de la Unión en foros internacionales verá la luz y podrá debatirse con pelos y señales. Y dadas las competencias de la Unión, los debates filosóficos sobre las reformas del sistema capitalista, su refundación, su transformación o su reencarnación tendrán asimismo su lugar en el hemiciclo del Parlamento. Pero para esto habrá de esperar a la próxima crónica. Veamos ahora, como hicimos en la anterior, la legislación más relevante adoptada en la Unión durante la segunda parte de la VI legislatura. Dejamos así de lado los grandes debates políticos, excepto los referidos a temas constitucionales y a la crisis, para centrarnos en algunas de la más relevantes reglamentaciones aprobadas en los principales ámbitos políticos en los que la Unión tiene o bien plena competencia o, con competencia compartida, juega un papel determinante.

II. Mercado interior

Comencemos por uno de los aspectos de la construcción europea más avanzados y a la vez más inciertos de declarar finiquitados o completados. Presente desde el Tratado de Roma, a principios de los ochenta ya era fácilmente constatable que más de quince años después de que los seis Estados Miembros (EM) fundadores decidieran suprimir todas las restricciones cuantitativas y tarifarias en su comercio interior, la Comunidad Económica Europea estaba lejos de haber creado un verdadero mercado común. El esfuerzo de la Comisión Delors hizo posible el Acta Única Europea y desde 1992 en que el mercado interior iba a estar finalizado la Unión ha avanzado enormemente pese a lo mucho que resta por hacer en aspectos tan fundamentales como la patente comunitaria o la fiscalidad societaria.

Jacques Delors cuenta que cuando llegó a la Comisión Europea (CE) en 1985 la Comunidad se encontraba varada en uno de sus momentos de calma chica y era urgente encontrar un objetivo que ilusionara y la hiciera largar velas. Sobre la mesa tenía la

defensa común, la unión monetaria y la reforma institucional. Después de un *tour de table* con los diez Jefes de Estado o de Gobierno de la época, quedó claro que ninguno de éstos temas recababa la unanimidad. Hubo que volver otra vez pues a los orígenes y fue así como Delors tuvo –según explica él mismo– que moderar sus aspiraciones, tornándolas a un empeño más pragmático. Así pues, tras barajar algunas otras ideas, les propuso a los líderes del momento: «*El Tratado de Roma preveía la creación de un Mercado Común. ¿Y si finalmente lo hiciéramos?*»² Así nació el proyecto que a comienzos del siglo XXI estamos rematando. La directiva horizontal sobre la libre prestación de servicios y el establecimiento de empresas en el mercado interior puede ser el final de un largo camino iniciado hace veinte años.

Es sabido que uno de los aspectos más importantes, por su enorme importancia relativa en las economías europeas, es el del funcionamiento correcto y dinámico de un verdadero mercado interior de servicios. En la crónica anterior di cuenta detallada de la *Directiva relativa a los servicios en el mercado interior*. La segunda lectura de esta espere-mos trascendental directiva –cuya correcta aplicación se considera un instrumento cardinal en la estrategia de superación de la presente crisis económica en la Unión– fue aprobada en la sesión del 15 de Noviembre de 2006.³ El Parlamento aprobó tan solo tres enmiendas técnicas a la posición común del Consejo que reflejaba ya prácticamente en su totalidad su primera lectura. Todas las enmiendas presentadas mayoritariamente por los grupos verdes e IU fueron rechazadas.

La posición común añade sin embargo, fruto de la negociación interinstitucional, una serie de disposiciones adicionales destinadas a favorecer la transparencia y la cooperación entre los EM y la CE a fin de alcanzar una adecuada aplicación de la directiva.

Por si esto no fuera suficiente, a petición de la cámara, el Comisario McCreevy hizo una declaración formal en el pleno referente a una serie de temas delicados como la naturaleza de las orientaciones de la CE a los EM, la presentación de propuestas futuras, la legislación laboral de los EM (en la que la CE reitera –por si el texto no fuera suficientemente claro, que lo es– que la directiva no afecta a la legislación laboral, penal o sobre servicios sociales de los EM).

El 28 de diciembre de 2009 es la fecha límite para que los Estados miembros introduzcan en sus ordenamientos respectivos las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en Directiva.

El 31 de enero de 2008⁴ el PE aprobó la *Resolución legislativa del Parlamento Europeo respecto de la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios*.

El Parlamento aceptó sin enmiendas la posición común del Consejo ya que éste había a su vez aceptado prácticamente todas las enmiendas aprobadas por el Parlamento en

2 *L'unité d'un homme. Entretiens avec Dominique Wolton*. Editions Odile Jacob, 1994, pp. 220 y ss.

3 Acta de la sesión del mismo día para el texto completo de la directiva.

4 Acta de la sesión del mismo día.

primera lectura. Se da luz verde a la plena liberalización de los servicios postales en 2011 en la mayor parte de la Unión.⁵ El 31 de diciembre de 2010 marcará pues la desaparición de los monopolios en los servicios postales nacionales para el correo cuyo peso máximo es de 50 gramos,⁶ esto es la correspondencia más habitual.

La nueva directiva establece las condiciones aplicables a la prestación de servicios postales,⁷ la prestación de un servicio postal universal en el interior de la Comunidad y la financiación de los servicios universales en condiciones que garanticen su prestación continuada. La directiva reconoce sin embargo que no todos los EM tienen los medios para garantizar la financiación del servicio universal en un mercado plenamente liberalizado y se detallan los posibles sistemas permitidos para garantizar el servicio universal (artículo 7 y siguientes sobre la financiación del servicio universal).

El Parlamento ha aprobado una serie de directivas o reglamentos directamente relacionados con los derechos de los consumidores. Podemos destacar las siguientes.

El 23 de mayo de 2007 el Parlamento aprobó el *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y por el que se modifica la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas*. Este reglamento establece las disposiciones necesarias para establecer y mantener precios más bajos en las llamadas de móvil realizadas en el extranjero. Se previó en aquel entonces una revisión en 2009, como así ha sucedido con fecha de 22 de abril de 2009⁸ al aprobarse en primera lectura una modificación a este reglamento que introduce nuevas rebajas en las tarifas de las llamadas de móvil y mensajes de texto desde y hacia el extranjero y nuevos topes para los envíos de mensajes de itinerancia (*roaming*) y servicios de envíos de datos. La legislación deberá revisarse nuevamente en 2011.

El 9 de julio de 2008⁹ el Parlamento aprobó la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción del *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (versión refundida)*. El texto se aprobó sin enmiendas ya que el texto del Consejo recogía todas las enmiendas del Parlamento. El Reglamento regula la concesión de licencias a compañías aéreas comunitarias, el derecho de estas compañías a explotar servicios aéreos intracomunitarios y la fijación de precios de estos servicios.

Uno de los objetivos del Reglamento es terminar con las tarifas opacas o confusas en la venta de billetes de aviación. El reglamento obliga a las compañías a indicar en todo momento el precio final que debe pagarse. También se establecen disposiciones deta-

⁵ En algunos EM el plazo límite de transposición se alarga al 31 de diciembre de 2012.

⁶ La directiva en vigor limitaba la libre competencia a los envíos superiores a 350 grs. que luego se amplió hasta los superiores a 100 grs. en 2002 y, en 2006, hasta los 50 grs.

⁷ En España los servicios postales interurbanos ya están liberalizados y las nuevas normas no aportan cambios significativos. No es el caso para los servicios interprovinciales e internacionales que aun no han afrontado el proceso de liberalización.

⁸ Acta de la misma sesión.

⁹ Acta de la sesión del mismo día.

lladas en lo que hace a la concesión de licencias a las compañías aéreas comunitarias, las condiciones de explotación de determinadas rutas como servicio público (por ejemplo en regiones ultraperiféricas o de baja intensidad) y la fijación de precios en los servicios aéreos intracomunitarios.

También se establece (artículo 9 y ss.) que las autoridades competentes para la concesión de licencias podrán evaluar en todo momento la situación financiera de una compañía aérea comunitaria a la que le hayan concedido una licencia. Se desarrolla un sistema que obliga a las autoridades a evaluar la situación financiera de las compañías a fin de evitar en lo posible situaciones de incapacidad para hacer frente a sus obligaciones. El reglamento es directamente aplicable desde el 1 de noviembre de 2008.

El Parlamento aprobó el 25 de septiembre de 2007 en tercera lectura los textos conjuntos negociados en el Comité de Conciliación relativos a un «paquete» legislativo destinado a abrir el mercado ferroviario, impulsar su uso, establecer una certificación común para los conductores de ferrocarriles y a reforzar los derechos de los pasajeros. El paquete legislativo está compuesto de un reglamento y dos directivas. La *directiva sobre el desarrollo de los ferrocarriles*,¹⁰ que establece una liberalización del transporte internacional de pasajeros en 2010¹¹ y la *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad*.

En la misma fecha el Parlamento aprobó la el texto conjunto correspondiente al *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril*. Este reglamento regula los derechos de los viajeros tanto en el ámbito nacional como internacional especialmente en lo que hace a indemnizaciones por retrasos, no discriminación para viajeros con discapacidades y movilidad reducida, información sobre derechos o el derecho a transportar una bicicleta en el tren.

Cabe señalar en ese amplísimo apartado la *Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva* que esconde detrás de este largo título una revisión profunda de las normas aplicables sobre publicidad televisiva con el fin de garantizar la protección de los niños y regular la «colocación» de productos. Se aprobó por el Parlamento el 29 de noviembre de 2007 y el plazo de transposición es el 19 de diciembre de 2009.

10 Esta directiva modifica la Directiva 91/440/CEE del Consejo sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios y la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización.

11 El artículo 8 de la Directiva establece: En el artículo 10, se insertan los apartados siguientes:

«3 bis. Se concederá a las empresas ferroviarias incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 2, a más tardar el 1 de enero de 2010, un derecho de acceso a la infraestructura de todos los Estados miembros para la explotación de servicios internacionales de transporte de viajeros.

El 16 de enero de 2008 el Parlamento aprobó la *Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los contratos de crédito al consumo (y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo)*.¹² Esta Directiva tiene por objeto armonizar determinados aspectos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de contratos de crédito al consumo, a fin de facilitar el acceso en un EM diferente al de residencia a este tipo de créditos. Los bancos estarán obligados a proporcionar información armonizada sobre las condiciones del crédito a fin de facilitar la comparación.

El 18 de diciembre de 2008 el Parlamento aprobó la Resolución legislativa sobre la propuesta de *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de los juguetes*. Esta compleja directiva de 57 artículos y cinco anexos tiene como objetivo principal reforzar la seguridad de los juguetes estableciendo prohibiciones de materiales, sustancias o procedimientos que pueden resultar dañinos o peligrosos para el consumidor. Se establecen igualmente normas de etiquetaje, importación y control de los productos.

El 24 de septiembre de 2008 el Parlamento adoptó la propuesta de *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la propuesta de Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas*. Estos importantes textos tienen como principal objetivo reforzar los derechos de los usuarios de Internet, exigiendo una mayor transparencia de las tarifas y del marco contractual; se facilita el acceso a las personas con discapacidades y se establecen nuevas disposiciones en materia de protección de datos personales, especialmente en lo que hace a las transacciones con tarjetas de crédito. Se incorporan al ordenamiento comunitario significativas obligaciones para los operadores (encomendando a las autoridades nacionales correspondientes su cumplimiento) como la puesta a disposición del usuario de filtros de protección para niños y adolescentes o la obligación de realizar «inversiones sustanciales» en la lucha contra el *spam*. Hay igualmente disposiciones relativas a la transparencia de las tarifas y servicios ofertados, cambio de operador (en muy breve plazo) conservando número y/o identificación.

En el ámbito social hay que reseñar al menos la Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2008, respecto de la *Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo*.¹³ El Parlamento aprobó 22 enmiendas a la posición común del Consejo adoptada el 8 de junio del mismo año. El Parlamento ha marcado con sus enmiendas un fuerte rechazo a las posiciones del Consejo en aspectos fundamentales. La cámara se mostró inflexible y no ha aceptado excepciones al tiempo máximo de trabajo semanal que se man-

12 Acta de la sesión del mismo día.

13 Acta de la sesión del mismo día.

tiene en 48 horas como regla general. También se ha rechazado la posición del Consejo en lo que respecta al tiempo de espera (especialmente importante en el ámbito sanitario), que la cámara estima que debe considerarse tiempo de trabajo, o los *opting out* de la legislación social que, según lo aprobado por la cámara, deberían desaparecer en tres años desde la adopción de la directiva.

Al no aceptarse por el Consejo las enmiendas del Parlamento, y conforme a las disposiciones del Tratado, se convocó el Comité de Conciliación formalmente el 17 de marzo de 2009, aunque, como suele ocurrir, las conversaciones y *tridlogos* informales se desarrollaban desde mucho antes. El 28 de abril, el último día del plazo de seis semanas que el Comité dispone para alcanzar un acuerdo, el Consejo y el Parlamento no pudieron llegar a un compromiso. Después de casi cinco años de negociaciones no fue posible concertarse sobre dos aspectos fundamentales: el *opting out* de ciertos aspectos de la legislación social del que disfrutaban varios EM y la consideración del tiempo de espera como tiempo de trabajo. Otro punto de desacuerdo fue asimismo la situación de los trabajadores con más de un contrato de trabajo donde el Parlamento estima que el tiempo de trabajo debe calcularse por trabajador y no por contrato como estima una mayoría del Consejo.

Es pertinente señalar que esta es la primera vez desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en que no es posible llegar a un texto conjunto en el Comité de Conciliación. Al no haber habido acuerdo, el procedimiento decae y la legislación existente permanece en vigor. No obstante conviene señalar que la jurisprudencia del TJCE en lo que hace a la consideración del tiempo de espera como tiempo de trabajo continúa de aplicación.

III. Transporte y energía

Comenzaremos este apartado mencionando la nueva normativa aprobada en lo que hace a la seguridad en aviones y aeropuertos. El Parlamento aprobó el 11 de marzo de 2008 la Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre el texto conjunto, aprobado por el Comité de Conciliación, del *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2320/2002*.¹⁴ El hecho de que haya habido que llegar a la tercera lectura para encontrar un acuerdo muestra lo controvertido de este reglamento cuyo objetivo declarado es garantizar un nivel alto de seguridad para la aviación civil en toda la Unión.

El Parlamento y el Consejo llegaron a un compromiso a principios de enero de 2008 entre los derechos de los pasajeros y las necesarias medidas de seguridad. Por primera vez, un reglamento europeo prevé medidas de seguridad durante el vuelo en aspectos tales como las condiciones de acceso a la cabina, el tratamiento de pasajeros problemáticos o la presencia de agentes de seguridad. La norma establece cuándo y

¹⁴ Acta de la sesión del mismo día.

en qué condiciones podrá haber policías armados en cabina. También se establecen reglas en lo que hace al equipaje de mano, carga, controles de acceso, formación de personal, etc. Se prevé que los EM podrán endurecer las normas pero deberán informar a la Comisión que, a su vez, deberá declararlas conformes al derecho comunitario.

El 21 de mayo de 2008 se aprobó en primera lectura la Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de *Reglamento por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera*.¹⁵ Este reglamento regulará el acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera al tiempo que se especifican las condiciones para efectuar el cabotaje y se simplifican los formatos y procedimientos de control. Junto a este reglamento se aprobó otro *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para ejercer la profesión de transportista por carretera*. La cámara apoya básicamente la propuesta de la comisión relativa a la contratación de gestores cualificados de transportes y a la retirada de licencias a los operadores culpables de delitos graves. Estos gestores deberán demostrar una serie de conocimientos a través de un examen y ser residentes en la Unión. Se establece una lista de infracciones que conllevan la retirada de la licencia. Se establecen asimismo una serie de exigencias en lo que hace al mantenimiento de la solvencia de la empresa.

Las posiciones comunes sobre estos dos reglamentos se aprobaron el 23 de abril de 2009,¹⁶ después de que el Consejo aceptara gran parte de las enmiendas del Parlamento.

Para finalizar este apartado cabe mencionar, entre las muchísimas iniciativas sancionadas esta VI legislativa, la directiva aprobada para hacer efectiva la identificación y sanción de infracciones graves de tráfico en la UE;¹⁷ una directiva que introduce un sistema común de regulación de las tasas aeroportuarias en toda la UE con el objetivo de promover la transparencia y evitar las distorsiones de competencia entre los aeropuertos comunitarios¹⁸ y la directiva sobre los nuevos permisos de conducir comunitarios en formato de tarjeta de crédito.¹⁹

En el ámbito de la energía hay que señalar dos importantes directivas que persiguen la plena liberalización de los sectores eléctrico y del gas. La cámara aprobó en primera lectura el 18 de junio de 2008 la *Resolución legislativa sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad*.²⁰ Es esta una directiva que propugna la separación de la propiedad de los activos generadores de electricidad y su transporte. El legislador estima que la separación legal de activos es el mejor modo de eliminar barreras existentes en países como Francia y Alemania y se propone generalizar un sistema muy parecido al que existe en España. La propuesta de directiva refuerza también de manera consistente los derechos de los consumidores en lo que hace a la resolución de contratos, compensaciones y reembolsos, información detallada sobre

15 Acta de la sesión del mismo día.

16 Acta de la sesión del mismo día.

17 Acta de la sesión de 18 de diciembre de 2008 para la primera lectura.

18 Acta de la sesión de 22 de octubre de 2008.

19 Acta de la sesión de 14 de diciembre de 2006.

20 Acta de la sesión de la misma fecha.

consumos y un largo etcétera. Se establecen igualmente garantías para los consumidores más vulnerables, incluida por ejemplo la prohibición de la suspensión del suministro en invierno a pensionistas y personas con discapacidad.

En el mismo sentido se adscribe la aprobación el 9 de julio de 2008, también en primera lectura, de la *propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/55/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural*. La cámara propone que los Estados puedan elegir entre dos opciones: separar el transporte y la generación del gas obligando a las empresas generadoras a vender sus activos de transporte, o permitir a las empresas integradas verticalmente mantener la propiedad de sus activos siempre que se asegure la independencia de la gestión del transporte por medio de un «gestor de redes de transporte independiente». Se solicita a la Comisión que evalúe la pertinencia de crear un único gestor europeo de redes de transporte.

La segunda lectura de estas dos directivas tuvo lugar en la sesión del 22 de abril de 2009²¹ donde se aprobaron sendas posiciones comunes sobre los mercados interiores del la electricidad y el gas natural. La aprobación de este gigantesco paquete legislativo (dos directivas y tres reglamentos) es el resultado de las negociaciones que entre Parlamento y Consejo han tenido lugar desde la aprobación de la primera lectura. Esta normativa pretende corregir las deficiencias observadas en la legislación existente y persigue crear un mercado interior europeo energético «eficiente y competitivo» que no «plantee dificultades a la entrada de competidores, que aún siguen encontrando dificultades para acceder a las redes» controladas por otros productores, y garantice la seguridad del suministro. Se busca además garantizar la protección de los consumidores, especialmente los más vulnerables.

En este mismo ámbito, y aunque sea de paso, es necesario reseñar que, como no podía ser de otra forma, varios debates generales, sobre la base de informes de iniciativa o de comparencias de la presidencia en ejercicio o de la Comisión, han tenido lugar en el Parlamento sobre la seguridad energética, la solidaridad energética entre los Estados Miembros o la diversificación energética. Especialmente durante los plenos de diciembre de 2008, enero y febrero de 2009, con motivo de la interrupción del gas ruso a diversos países europeos, todos estos temas fueron objeto de debate y resoluciones. En el pleno de febrero de 2009²² se aprobó un informe de iniciativa (no legislativo) en el que se solicita un nuevo plan europeo de diversificación energética ambicioso y con visión de futuro así como medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del abastecimiento y los mecanismos de almacenamiento. La cámara se pronunció también por mantener la contribución de la energía nuclear al combinado energético (*energy mix*). Se solicita que se abra un debate en las sociedades sobre el uso de esta energía.

21 Acta de la sesión del mismo día.

22 Acta de la sesión de 3 de febrero de 2009.

IV. Medioambiente, salud e investigación

El Parlamento, como no podía ser de otra forma, ha dedicado estos últimos dos años enormes esfuerzos a estos asuntos. La legislación medioambiental aprobada recientemente está en mi opinión entre las más importantes y decisivas de esta legislatura. El llamado «paquete climático» aprobado a finales del 2008 constituye por sí solo un hito tanto más importante cuanto muchos nos temíamos lo peor en un contexto de crisis económica y financiera. También habrá que mencionar –siquiera brevemente– los trabajos de la comisión temporal sobre el cambio climático (CLIM).

Esta comisión temporal se constituyó por Decisión del Parlamento de 25 de abril de 2007²³ en la que se establecen las competencias, la composición y el mandato de la Comisión Temporal sobre el Cambio Climático, de conformidad con el artículo 175 del Reglamento de la cámara.

Sus trabajos se prolongaron durante casi dos años en los que desarrolló una intensa labor concretada en 8 audiencias públicas temáticas, numerosos *wokshops*, estudios externos, publicaciones y comparecencias.²⁴

La comisión temporal ha realizado un trabajo que en mi opinión solo puede compararse con los efectuados por Naciones Unidas y supone un compendio exhaustivo, claro y pertinente sobre los actuales conocimientos en cambio climático global. Los trabajos concluyeron en enero de 2009 y una resolución fue presentada al pleno. Este aprobó el 4 de febrero de 2009²⁵ por 570 votos a favor, 78 en contra y 24 abstenciones la *Resolución del Parlamento Europeo titulada «2050: El futuro empieza hoy –Recomendaciones para la futura política integrada de la UE en materia de cambio climático.»*

En esta inevitablemente larga y minuciosa resolución el Parlamento establece cuantiosas y detalladas recomendaciones y orientaciones políticas en ámbitos tales como acción internacional, energía, biocombustibles, eficiencia energética, movilidad y logística, turismo y patrimonio cultural, emisiones industriales, agricultura y ganadería, bosques, protección del suelo, gestión del agua, pesca, tratamiento y gestión de los recursos, salud, crecimiento y empleo, fomento de las tecnologías del futuro, sistemas informáticos inteligentes, asuntos financieros y presupuestarios, educación, formación etiquetados. La resolución cuenta con dos útiles anexos con una completa selección de la principal legislación comunitaria existente y propuesta (anexo A) y sobre las resoluciones políticas del Parlamento sobre la cuestión (anexo B).

²³ Acta de la sesión del mismo día.

²⁴ En el sitio de la comisión temporal <<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees>> puede fácilmente accederse a la presentación y competencias de la comisión temporal, pero también a toda la documentación presentada en las audiencias públicas y *workshops* así como a

los estudios externos e internos solicitados por la comisión temporal. Las 8 audiencias están organizadas temáticamente y sin duda serán una fuente de información muy valiosa para los estudiosos del tema.

²⁵ Acta de la sesión del mismo día.

En definitiva, toda la información disponible actualmente, contrastada y refrendada por una amplísima mayoría de la cámara, excepto las consabidas excepciones.

Desde el punto de vista legislativo es sin duda el denominado «*paquete sobre el cambio climático y la energía*» lo más destacable en este periodo y, me atrevería a decir, en toda la legislatura.

El 17 de diciembre de 2008 el Parlamento aprobó en primera lectura cinco directivas, un reglamento y una decisión²⁶ que deberían propiciar el cumplimiento por la Unión para 2020 de los objetivos del 20 por ciento de reducción de gases de efecto invernadero, el 20 por ciento de mejora de la eficiencia energética y un consumo de energías renovables del 20 por ciento. También se han establecido ambiciosos objetivos en las emisiones de CO₂ de vehículos.

Once meses de negociaciones con el Consejo precedieron la adopción de este paquete legislativo. Antes de la primera lectura con el Parlamento, la Comisión de Medio Ambiente, la comisión de Industria y Energía y las comisiones para opinión (Desarrollo Regional, Economía, Mercado interior) habían alcanzado acuerdos informales con la presidencia francesa en las seis propuestas (cinco directivas y un reglamento) objeto del procedimiento de co-decisión entre Consejo y Parlamento.

Entiendo que la aprobación de este *paquete* es un paso de gran calado en política energética y en la lucha contra el cambio climático y sus previsibles o posibles consecuencias. En los últimos tres meses de negociaciones se mantuvieron 29 *tridólogos*,²⁷ un número similar de reuniones de los ponentes y los ponentes en la sombra²⁸ y numerosas reuniones técnicas entre las secretarías de las comisiones implicadas a fin de asegurar acuerdos en un plazo extremadamente corto. Tres de las propuestas se acordaron tan sólo después de *tridólogos* el sábado 13 de diciembre y tuvieron que ser traducidas a los 21 idiomas oficiales antes del voto en pleno el 17 de diciembre.

Veamos brevemente la legislación aprobada.

– *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero*. Es esta una de las reglamentaciones básicas, que recibió más de 1000 enmiendas

26 Acta de la sesión de mismo día.

27 En la práctica comunitaria se llaman *tridólogos* informales aquellas reuniones de trabajo en las que el Parlamento, la Comisión y el Consejo se esfuerzan por alcanzar compromisos en primera lectura. Para alcanzar la adopción de legislación en lectura única es necesario que el Parlamento negocie con el Consejo las enmiendas que después el Pleno del Parlamento aprobará. Si se aprueban enmiendas no negociadas previamente, que el Consejo no acepta, hay que pasar a la segunda lectura tras la posición común del Consejo. En los *tridólogos* participan los ponentes, los ponentes en la sombra (cuando es necesario) y, en ocasiones, los ponentes para opinión, junto con los funcionarios del Parlamento. Por parte del Consejo es la presiden-

cia –normalmente los funcionarios a cargo del dossier– la que participa junto a los funcionarios responsables de la Comisión (generalmente los jefes de unidad).

28 En la práctica del PE cada propuesta legislativa o informe es adscrito a una comisión parlamentaria (y a una o varias más para opinión), que a su vez nombra un ponente en función de la representación de cada grupo político. Normalmente, los otros grupos políticos también designan informalmente alguno de sus miembros para que siga de cerca los trabajos del ponente y sea el interlocutor del grupo: estos son los ponentes en la sombra.

sustantivas en comisión y que convertirá a la Unión en la única región del mundo con un régimen de comercio de emisiones operativo (ETS: Emission Trade System), por el que se establece un precio a las emisiones y se declara el objetivo de su efectiva reducción. El nuevo sistema se plantea reducir las emisiones en un 20 por ciento respecto a los niveles de 2005. La revisión de la directiva apunta a la subasta como método de distribución de las emisiones a partir de 2013. Se establecen periodos transitorios para los nuevos EM (más dependientes del carbón). El nuevo ETS cubre sobretodo unas 10.000 empresas (plantas eléctricas, refinerías, hornos de coque, cerámica, etc.) que son responsables de la mitad de la emisión de gases de efecto invernadero en la Unión. Se prevé su aplicación progresiva desde enero de 2013.

– *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.* Esta nueva directiva introducirá objetivos nacionales de obligado cumplimiento en lo que hace a la promoción de las energías renovables y tiene como objetivo garantizar que en 2020 las energías renovables representan al menos el 20 por ciento del total del consumo energético. También se establece que para esa fecha al menos el 10 por ciento de la energía utilizada en el transporte tenga su origen en fuentes renovables como biocombustibles, electricidad o hidrógeno producido por fuentes renovables. La directiva es aplicable a los 18 meses de su entrada en vigor.

– *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.* La llamada *Decisión sobre el esfuerzo compartido* establece objetivos nacionales vinculantes con el fin de reducir la emisión de gases de efecto invernadero procedentes de fuentes no cubiertas por la directiva ETS, esto es, fundamentalmente transporte, edificios, agricultura etc. entre 2013 y 2020. Se pretende reducir estas emisiones en un 10 por cien entre 2013 y 2020. Esta decisión es también la primera de este tipo en todo el mundo.

– *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican las Directivas del Consejo 85/337/CEE y 96/61/CE, y las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y el Reglamento (CE) n.º 1013/2006.* Proporciona un marco legal en la Unión para la captura y almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Las instalaciones industriales y energéticas podrán utilizar esta tecnología para almacenar de forma permanente y segura bajo tierra las emisiones de CO₂. La cámara aprobó igualmente 300 millones de euros para financiar proyectos de demostración y ensayo a gran escala de estos procedimientos en toda la Unión. La directiva entrará en vigor a los 24 meses de la entrada en vigor.

– Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la utilización de combustibles de transporte por carretera, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/. La Directiva revisa la calidad de los combustibles utilizados en el transporte y exige a los proveedores la reducción de un 6 por ciento, entre 2010 y 2020, de las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la extracción, el transporte, la distribución, el procesamiento y la combustión de combustibles como la gasolina, el diésel, el gasóleo y otros productos similares.

– Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros. Este nuevo reglamento establece límites de emisiones para los vehículos de pasajeros nuevos registrados en la UE. El objetivo establecido por el reglamento es una media de 120 g de CO₂ por cada kilómetro recorrido en el año 2012 para toda la industria del automóvil (en la actualidad los niveles medios de emisión alcanzan los 160 g/km). Se establece un objetivo medio de 130 g/km que deberá ser alcanzado mediante mejoras en los motores, el 10 por cien restante deberá lograrse mediante mejoras técnicas en combustibles y neumáticos. También se establece el objetivo de reducir las emisiones medias a 95 g/km para 2020.

– A estos textos hay que añadir la directiva aprobada el 8 de julio de 2008 en segunda lectura por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La directiva establece que todos los vuelos que despeguen o aterricen en la Unión deben estar incluidos en el sistema de comercio de emisiones (ETS) desde el 1 de enero de 2012. A partir de entonces se subastará un 15 por ciento de los derechos de emisión y el 85 por ciento restante se asignará de forma gratuita a las compañías. En base a los registros de emisiones medias anuales de las aerolíneas durante el periodo 2004-2006, las emisiones deberán reducirse en un 3 por cien en 2012 y en un 5 por cien en 2013. El plazo para transposición es de 12 meses.

La actividad del Parlamento en el ámbito medioambiental ha sido enorme y resulta muy difícil en este espacio seleccionar, aún de pasada, entre legislación tan destacable como la Directiva que establece nuevas normas para el uso y la comercialización de pesticidas,²⁹ la nueva Directiva sobre residuos que introduce objetivos vinculantes para el reciclaje y la reutilización de materiales para 2020³⁰ o la Directiva que introduce nuevas normas de calidad de las aguas superficiales. Esta nueva normativa introducirá un inventario en el que se fijarán límites para las concentraciones de 33 sustancias

²⁹ Acta de la sesión de 13 de enero de 2009.

³⁰ Acta de la sesión de 17 de junio de 2008.

peligrosas para los ecosistemas marinos, la cadena alimentaria y/o la salud humana. Los EM tendrán que demostrar en 2018 que las emisiones y vertidos de las sustancias incluidas en la directiva tienden a cumplir los objetivos fijados. Hay que señalar por su especial relevancia la aprobación el 11 de diciembre de 2007 de la Posición del Parlamento Europeo adoptada en segunda lectura con vistas a la adopción de la *Directiva relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa*. Por primera vez la Unión definía la concentración máxima de partículas o polvo (conocida como PM_{2.5}) que son aparentemente las más peligrosas para la salud del ser humano y pueden producir cáncer y enfermedades respiratorias como asma, bronquitis y enfisema. El objetivo es reducir la concentración de dichas partículas a 20 microgramos por metro cúbico, aunque dichos niveles serán revisados en 2013, con el objetivo de hacerlos obligatorios. Se establece también la obligación de crear estaciones de recogida de datos en las ciudades de más de 250.000 habitantes. El plazo para su transposición finaliza el 11 de Junio de 2010.

Sí que me quiero detener un poco más en la *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal*, aprobada por Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2008.³¹

Esta directiva tiene una importancia especial porque es resultado de una larga polémica doctrinal y política que ha enfrentado a aquellos que pensaban que no era posible, en el ámbito jurídico comunitario, introducir una normativa que exigiera a los EM intervenciones en su sistema penal con aquellos que sostenían que era posible en determinadas circunstancias. Durante mucho tiempo se pensó que la Unión únicamente podía abordar los aspectos criminales y penales de sus políticas en el llamado tercer pilar, esto es mediante decisiones marco decididas por el Consejo por unanimidad y previa consulta no vinculante del Parlamento. La Comisión y el Parlamento contestaban esta posición. Finalmente fue el Tribunal de Justicia el que en su sentencia C-176/03 de 13 de septiembre de 2005 dio un vuelco espectacular a la cuestión. El Tribunal anuló la decisión marco adoptada por el Consejo relativa a la protección del medioambiente por el derecho penal porque había sido aprobada fuera del pilar legislativo comunitario. El Tribunal declaró que la Comunidad es competente para obligar a los Estados Miembros a prever sanciones penales a fin de proteger el medio ambiente.

El Parlamento había reclamado en numerosas ocasiones legislación comunitaria a fin de obligar a los EM a tipificar ciertas conductas graves dañinas para el medioambiente o con consecuencias transfronterizas. El Consejo –al igual que una parte importante de la doctrina– sostenía que ello solo era posible en el marco de la cooperación policial y judicial de los gobiernos en materia penal, institucionalizada por el Tratado de la Unión. El Tribunal dio la razón a la Comisión y al Parlamento.

El tribunal hizo valer que la finalidad y el contenido de la decisión marco eran competencias de la Comunidad previstas en el Tratado CE en el ámbito del medioam-

³¹ Acta de la sesión de la misma fecha.

biente y por ello el acto no podía ser adoptado por los procedimiento de cooperación. El Tribunal desautorizó al Consejo que estimaba que, en el estado actual del derecho, la Comunidad no disponía de competencia para obligar a los EM a sancionar penalmente los comportamientos (tipificar) descritos en la decisión marco. Se sostenía por el Consejo que no solo no había ninguna atribución expresa de competencia sino que, teniendo en cuenta el significado del derecho penal para la soberanía de los EM, no podía de ninguna forma admitirse que dicha competencia hubiera podido ser implícitamente transferida a la Comunidad con ocasión de la atribución de competencias materiales específicas, tales como las establecidas en el artículo 174 TEC en materia de medioambiente.

Sin embargo el Tribunal recuerda que la protección del medioambiente constituye uno de los objetivos esenciales de la Comunidad y que las exigencias en su protección deben ser integradas en la definición y aplicación de las políticas y acciones de la Comunidad. El Tribunal reconoce que es cierto que la legislación penal y la legislación procesal penal no son, en principio, competencia comunitaria. Ello no es obstáculo sin embargo para que el legislador comunitario (Consejo y Parlamento), cuando la aplicación de sanciones penales efectivas, proporcionales y disuasivas por las autoridades nacionales competentes constituye una medida indispensable para luchar contra los atentados graves al medioambiente, adopte las disposiciones en relación con el derecho penal de los EM que estime necesarias para garantizar la plena efectividad de las normas que son por él decididas en materia de protección del medioambiente.³²

La Directiva aprobada en única lectura, gracias al acuerdo con Consejo, que se ha plegado a la sentencia el Tribunal y a la propuesta de la Comisión, que a su vez recogía las demandas del Parlamento, establece medidas de carácter penal para proteger con mayor eficacia el medio ambiente. La directiva exige que los EM tipifiquen como delitos determinadas conductas cuando se cometan deliberadamente o por negligencia grave (artículo 2). También se reclama a los EM que garanticen que la complicidad en los actos intencionados sea considerada delito. Las sanciones penales deben ser eficaces y disuasorias. El artículo 6 se ocupa especialmente de las personas jurídicas: los EM deben asimismo asegurarse de que las personas jurídicas pueden ser consideradas responsables de los delitos a los que se refiere la directiva y que establecen las condiciones pertinentes para ello.

El término establecido para la transposición es diciembre de 2010.

V. Asuntos monetarios y políticas de cohesión

Bastante antes de que la crisis financiera y económica se desplomara como una maldición bíblica sobre nuestras cabezas, el Parlamento Europeo había comenzado a señalar con

³² Párrafos 47 y 48 de la sentencia citada.

precisión, que ahora se ha demostrado premonitoria, algunos de los fallos sistémicos de la economía financiera europea y global.

No es este lugar de analizar las causas coincidentes en el estallido y propagación de la crisis pero sí quizás de muy brevemente comentar alguno de sus aspectos tal como han sido apuntados por el Parlamento. También repasaremos algunas de las medidas con las que el Parlamento ha contribuido a combatirla.

Tanto la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios como el pleno se han ocupado ampliamente de la crisis, especialmente desde comienzos de 2008 cuando era ya evidente que el salto de la crisis desde el otro lado del Atlántico era probablemente inevitable. Prácticamente en todos los plenos ha habido debates y resoluciones puntuales al respecto. Entre ellas el 9 de octubre de 2008³³ el Parlamento aprobó una resolución legislativa en la que exige a la Comisión que presente propuestas tendentes a reforzar la actual estructura de supervisión y el marco regulatorio de los servicios financieros comunitarios. El Parlamento, además de solicitar una mayor coordinación y recursos de las autoridades de supervisión sectorial, considera que la legislación futura deberá garantizar que el BCE, el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Comité de supervisión bancaria de este último órgano, asumen un papel activo y preventivo en la supervisión de los mercados financieros. El pleno subraya, haciendo referencia a pasadas resoluciones, que la supervisión financiera no ha seguido el ritmo de integración financiera de los mercados y que la evolución global de estos requiere una actualización de la regulación y supervisión. Los diputados habían previamente adoptado en el pleno de septiembre³⁴ dos informes reclamando a la CE que presentara lo más pronto posible una propuesta legislativa para garantizar un nivel común de transparencia de los fondos de cobertura (hedge funds) y los fondos de capital riesgo/inversión en toda la UE. El Parlamento estima necesario en el primer informe mencionado, el llamado informe LEHNE, que hay que imponer a estos productos una mayor transparencia, así como condiciones contractuales que permitan una gestión previsible del riesgo. El informe RASMUSSEN, por su parte, considera que las empresas de inversión, incluidas las sociedades limitadas, las compañías de seguros, las entidades de crédito y los fondos convencionales, tienen que cumplir estrictas condiciones en materia de capital y garantizarse que los requisitos a cumplir se fundamentan en el riesgo previsible y no en el tipo de entidad. El informe hace extensas recomendaciones en planes y fondos de pensión, agencias de calificación y muchos otros aspectos reflatados por la crisis.

Exigiría un estudio monográfico seguir dando cuenta de todas las iniciativas que se han puesto en marcha en el Parlamento durante el último año y medio en el área financiera y económica. Mucha de esa legislación se encuentra en curso de elaboración en el seno de la Comisión y se presentará probablemente en otoño de 2009; alguna otra ya se ha remitido al Parlamento y al Consejo y alguna más se ha ya aprobado y está

³³ Ver Acta de la sesión del mismo día.

³⁴ Ver Acta de la sesión de 23-09-2008

pendiente de aplicación. Voy a seguir pues, después de esta inevitable introducción, la pauta marcada en otros ámbitos y me voy a referir a la legislación ya adoptada por que obras son amores y no buenas razones y ya veremos dentro de unos años en qué han quedado todos los debates e iniciativas tendentes a transformar radicalmente el sistema capitalista. Esperemos que el impulso político y social se mantenga pero las modificaciones que hay que introducir en el sistema financiero son complejas, numerosas, interconectadas y, en algunos casos, de difícil acoplamiento.

Abandonando pues las consideraciones de *lege ferenda* y pasando a las de *lege lata* quiero mencionar en este apartado particularmente la *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2009, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el seguro de vida el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (versión refundida)*.³⁵

Esta directiva llamada en el sector «Solvencia II» es la más significativa modificación legislativa en el sector de los seguros de los últimos años y tiene como objetivo evitar que en este sector se produzca algo parecido a lo sucedido en el sector bancario debido a la ausencia de mecanismos que exijan un control suficiente de los riesgos. Gran parte de las modificaciones de esta directiva es consecuencia de los resultados de la *comisión de investigación del PE*³⁶ *sobre la crisis de la compañía inglesa de pensiones y seguros Equitable Life*, que durante un año y medio se adentró en los arcanos del sistema regulatorio británico y europeo. La comisión de investigación puso de manifiesto el fracaso de la filosofía imperante en los cenáculos reguladores británicos, principalmente en su autoridad reguladora, la *Financial Service Authority (FSA)* pero también en el Ministerio de Economía y el los servicios del Tesoro. Esa filosofía, impulsada desde esta última institución, se concretaba en el llamado *light touch* con el que se hacía referencia a una regulación muy poco invasiva, permisiva y, en muchos casos, cómplice del regulado; una filosofía sustentada en la creencia de que el mercado era esencialmente sabio y que los productos buenos y seguros lo serían simplemente porque el mercado los favorecería a ellos y no a los malos. Así, los reguladores, se dejaban fácilmente burlar por los regulados, confiados en que el mercado separaría, sin daño para el sistema, el grano de la paja. Como no fue así, más de un millón de europeos perdieron una parte sustancial de sus pensiones y sólo ahora, años después, el gobierno británico prevé la creación de un esquema compensatorio ciertamente parcial.

Es esta una directiva muy extensa y compleja, con 313 artículos, algunos interminables, y nueve anexos dedicados a los seguros de vida, a los no de vida, a la forma jurídica de las empresas de seguros, al cálculo de capital de solvencia obligatorio y a otros detalles técnicos.

No voy a entrar pues en demasiados detalles y baste decir que la nueva directiva *Solvencia II* forma parte de las medidas pactadas entre el PE y el CJO para intentar garantizar la estabilidad de las empresas de seguros y reaseguros. Esta normativa refuerza

35 Ver Acta de la sesión.

36 Los detalles y trabajos de esta comisión están reseñados en mi anterior crónica y pueden consultarse en el sitio del parlamento correspondiente a las antiguas comisiones de investigación: http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm

el papel de las autoridades supervisoras, que evaluarán la gestión del riesgo de las empresas individuales tomando como referencia una serie de principios comunes. Además, introduce un sistema innovador de supervisión de los grupos de empresas aseguradoras, creando colegios de supervisión que estarán compuestos por los supervisores nacionales de los países en los que opera una empresa. Una de las autoridades asumirá el papel de líder del grupo y garantizará la coordinación entre los demás supervisores nacionales. Las empresas transnacionales no tendrán ya que negociar con varias autoridades nacionales, sino que solo deberán dirigirse a la autoridad líder del grupo, lo que reducirá costes y supondrá un empuje al mercado interior. Se establece que a los dos años de su entrada en vigor, prevista para noviembre de 2012, la Comisión evaluará los resultados y, en su caso, presentará propuestas para mejorar la aplicación de las disposiciones más novedosas o complejas.

El buen trabajo hecho en comisión ha permitido finalizar el proceso legislativo en primera lectura³⁷ aprobándose el proyecto de directiva por 593 votos a favor, 80 en contra y 3 abstenciones.

En lo que hace a los Bancos merece reseñar la revisión en primera lectura de las *Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE en lo que respecta a los bancos afiliados a un organismo central, a determinados elementos de los fondos propios, a los grandes riesgos, al régimen de supervisión y a la gestión de crisis*.³⁸ Los cambios aprobados mejorarán la gestión del riesgo e intentan evitar crisis financieras como la actual. Esta legislación está dirigida a reforzar la eficiencia de la supervisión y de la gestión de la crisis, al tiempo que modifican las normas sobre securitización y exposiciones a largo plazo. La normativa se aplicará desde finales de 2010. Sin entrar en demasiado detalle cabe señalar que la nueva legislación endurecerá las normas sobre exposiciones a largo plazo, incluyendo el comercio interbancario. El acuerdo contempla asimismo la creación de colegios supervisores para facilitar la cooperación entre las autoridades nacionales que tratan con las autoridades financieras internacionales, con vistas a la creación de un sistema europeo de supervisión para 2011. Esta medida contribuirá a fomentar la cooperación en materia de supervisión. Se establecen también disposiciones dirigidas a aumentar la transparencia de una serie de productos financieros y se emplaza a la Comisión a presentar antes del 31 de diciembre de 2009, tras consultar el comité europeo de supervisores bancarios, una serie de propuestas en estos ámbitos, incluida la revisión de la obligación del 5 por ciento de retención en los productos *securizados* (como las titularizaciones de las hipotecas de alto riesgo).

³⁷ Quizá convenga apuntar que la finalización del procedimiento legislativo en primera lectura ha devenido en los últimos años lo habitual. Actualmente más del ochenta por ciento de los procedimientos de codificación finalizan con un acuerdo de lectura única. Esto ha obligado a aprobar un Código de Conducta, que ha sido anexo al Reglamento de la cámara,

dirigido a establecer unas condiciones de transparencia en el seno de las comisiones parlamentarias y a aumentar las garantías del pleno y los miembros de las comisiones.

³⁸ Acta de la sesión de 6 de mayo.

Otras medidas a reseñar son la aprobación por el Parlamento de la primera norma europea sobre agencias de calificación por *Resolución legislativa del de 23 de abril de 2009, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las agencias de calificación crediticia*.³⁹ Es este un reglamento largamente reclamado por el Parlamento ya antes de la actual crisis, aunque solo tras la misma ha sido posible alcanzar el necesario consenso. Gracias pues a que la crisis ha abierto muchos ojos la cámara y el Consejo han alcanzado un acuerdo respaldado por los diputados por 569 votos a favor, 47 en contra y 4 abstenciones. El reglamento aprobado tiene 36 artículos y un largo anexo sobre la independencia y los conflictos de intereses de las agencias. El objetivo declarado en su artículo 1 es introducir «un planteamiento regulador común para mejorar la integridad, la transparencia, la responsabilidad, la buena gobernanza y la fiabilidad de las actividades de calificación, contribuyendo así a la calidad de las calificaciones crediticias emitidas en la Comunidad y por ende al correcto funcionamiento del mercado interior, y alcanzando, al mismo tiempo, un elevado nivel de protección de los inversores. Establece condiciones para la emisión de calificaciones crediticias y normas relativas a la organización y actuación de las agencias de calificación crediticia, a fin de fomentar su independencia y evitar conflictos de intereses.»

El reglamento establece disposiciones complejas en lo que hace al ámbito de aplicación, la supervisión, el funcionamiento de las agencias y establece un registro a establecer por la autoridad competente designada por cada EM y que desplegará sus efectos en toda la Unión. Es como digo un reglamento complicado y solamente después de algún tiempo de aplicación podrá evaluarse su efectividad.

Es en cualquier caso un importante paso adelante ya que como es sabido las agencias de regulación han jugado un papel –no precisamente positivo– en muchas de las últimas crisis financieras y especialmente en esta última. No fueron capaces de detectar el deterioro de las condiciones del mercado financiero y de adaptar las calificaciones crediticias a tiempo. Se dirá que tampoco lo hicieron muchos otros agentes con responsabilidades en estos temas pero las agencias de calificación desempeñan un papel fundamental –y así se lo facturan a sus clientes– en los mercados de valores y los mercados bancarios internacionales, pues inversores, prestatarios y Administraciones públicas utilizan las calificaciones crediticias como elemento decisivo para adoptar estrategias fundadas en los ámbitos de inversión y financiación.

El reglamento entra en vigor desde su publicación pero los EM tendrán seis meses para aplicar las nuevas normas (un año y medio para las disposiciones que afectan a las agencias de fuera de la Unión).

Entre las muchas medidas adoptadas en este contexto de crisis conviene señalar las acordadas en el ámbito de las políticas de cohesión. No hay que olvidar que los fondos estructurales suponen en algunos de los nuevos EM hasta el 60 por ciento de las inversiones públicas. El Parlamento ha respaldado con una gran mayoría las modificacio-

39 Acta de la sesión del mismo día.

nes propuestas por la CE a los Reglamentos que gobiernan los fondos. Estas reformas han sido parte muy importante –en lo que hace a financiación directa– del Plan Europeo de Recuperación Económica. Los cambios permitirán, por un lado, disponer de una mayor liquidez para los proyectos beneficiarios de los fondos y por otro acelerar su aplicación. Las propuestas introducen modificaciones en los reglamentos que regulan el Fondo Europeo de Desarrollo regional, el Fondo Social Europeo, y el Reglamento general sobre los Fondos.

Entre las modificaciones más relevantes podemos señalar la simplificación de la «suvencionalidad» del gasto, introduciendo por ejemplo, la posibilidad de pagar los gastos generales de un proyecto a tanto alzado. Se amplían también los conceptos subvencionables, como las contribuciones en especie (artículo 56 del Reglamento general).

Se aumenta la cuota de prefinanciación (artículo 82 del Reglamento general) para la mayor parte de los EM y se introducen nuevas disposiciones para la aceleración del gasto en grandes proyectos. Entre otras cosas se suprime la tasa máxima actual del 35 por cien para pagos de adelantos prevista en el marco de ayudas públicas, con lo que se permitirán adelantos de hasta el 100 por cien para los beneficiarios de ayudas públicas.

En la misma fecha se ha modificado el Reglamento FEDER con el objetivo de permitir inversiones en eficiencia energética y energías renovables en viviendas de toda la UE. Los países podrán destinar a estos proyectos hasta el 4 por ciento de los fondos del FEDER que reciban.

También se ha aprobado⁴⁰ un aumento de la ayuda del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Fondo Europeo de Inversión (FEI); desde ahora, en el marco de las operaciones de ingeniería financiera, se introduce la posibilidad de adjudicar contratos directamente al BEI y al FEI que, además, pueden proporcionar una ayuda financiera reforzada para las actividades técnicas relativas a la elaboración y aplicación de proyectos.

La cámara aprobó el 21 de noviembre de 2008⁴¹ el aumento de 12 a 15.000 millones de euros la ayuda financiera a los EM no miembros de la eurozona con problemas de balanza de pagos. El Parlamento rechazó sin embargo –celoso de sus poderes presupuestarios– otorgar a la CE la facultad de decidir futuros incrementos sin necesidad de presentar legislación al respecto.

El Parlamento aprobó también el 18 de diciembre de 2008⁴² nueva legislación para elevar la cobertura de los depósitos bancarios hasta los 100.000 euros en 2010 (actualmente están cubiertos hasta 20.000). Además con la nueva directiva los depositantes podrán, a partir de 2010, acceder más rápidamente a sus ahorros (de tres meses ahora a veinte días hábiles) en caso de emergencia y existirá un mecanismo de cooperación fronteriza para reaccionar ante las crisis.

En la sesión de 24 de abril se aprobó⁴³ la Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a*

40 Acta de la sesión del 2 de abril de 2009.

41 Acta de la sesión del mismo día.

42 Acta de la sesión del mismo día.

43 Acta de la sesión del mismo día.

los pagos transfronterizos en la Comunidad. Se establece un marco jurídico que facilitará las transacciones con tarjeta bancaria, las transferencias interbancarias y la retirada de efectivo en cajeros. La legislación será aplicable en 2010 y supondrá además una reducción sustancial de los plazos de pago y de los costes para el usuario. Se crea finalmente una «zona única de pagos» para el euro donde los EM tendrán que garantizar que las operaciones de pago se abonan en la cuenta del proveedor de servicios de pago del beneficiario «a más tardar» al final del día hábil siguiente de la operación. Sin embargo hasta el 1 de enero de 2012, el ordenante y su proveedor de servicios de pago podrán acordar un plazo no superior a tres días hábiles. Se establece un registro europeo de entidades de pago y una licencia única para las mismas, autorizándolas así a operar en toda la Unión. Para el usuario la nueva legislación supone que las transacciones bancarias, los débitos directos y los pagos similares se hagan a través de un nuevo sistema común, en el que la velocidad de los pagos deberá la misma que en los mercados nacionales. También supondrá que las tarjetas bancarias europeas se aceptarán en todos los EM, sin tarifas suplementarias ni barreras técnicas. Se pretende que, en términos prácticos, el mercado europeo y el nacional sean lo mismo, evitando a empresas y particulares la necesidad de tener una segunda cuenta en otro país.

Para terminar señalaremos que los diputados aprobaron el 22 de junio de 2007⁴⁴ la adopción del Euro por Malta y Chipre a partir del 1 de enero de 2008 y el 17 de junio de 2008 la adopción de la moneda común por Eslovaquia desde el 1 de enero de 2009.⁴⁵

VI. Justicia y ciudadanía

En el área de inmigración, que ha ocupado no poco a la asamblea –tanto en debates o informes de iniciativa como en legislación– hay que comenzar, tanto por su importancia como por la repercusión en los medios de comunicación, con la llamada directiva de retorno. Efectivamente el Parlamento adoptó en primera lectura el 18 de junio de 2008⁴⁶ *la Posición del Parlamento Europeo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.* Los EM tienen 24 meses para adaptar sus legislaciones desde su entrada en vigor. El texto fue aprobado por 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones. Los enfrentamientos entre los diputados fueron intensos pero finalmente no prosperó la iniciativa de los grupos Verde e Izquierda Unida Europea de rechazar la directiva íntegramente. También fueron rechazadas las enmiendas socialistas que introducían algunas matizaciones en aspectos como el tiempo máximo de internamiento (para reducirlo), el retorno voluntario (para aclararlo), la prohibición de regreso y el plazo para dictar las órdenes internacionales.

44 Acta de la sesión del mismo día.

45 Acta de la sesión del mismo día.

46 Acta de la sesión del mismo día.

La directiva tiene su importancia porque es uno de los primeros «grandes textos» que avanza hacia una política común de inmigración tal como se establece en el artículo 63 (3 b) del TCE. Han sido casi tres años de negociaciones entre el Consejo y el Parlamento, con el papel de árbitro mediador de la Comisión, para llegar a un acuerdo entre los legisladores. No ha sido fácil conciliar a los EM –con legislaciones distintas en aspectos importantes como el retorno voluntario– con las diferentes sensibilidades políticas de la cámara, en una norma que regula la situación de los inmigrantes ilegales en la Unión.

La directiva causó en España, y en otros países de la Unión, cierta agitación mediática debido especialmente a las disposiciones relativas al internamiento de los inmigrantes ilegales. Lo cierto es que para aquellos que piensan que los inmigrantes ilegales deberían retornar en las mejores condiciones posibles a sus países de origen, y que las autoridades públicas son responsables de ello, la directiva no debería plantear excesivos problemas de conciencia. En mi opinión se establecen suficientes garantías de que los derechos fundamentales del inmigrante irregular serán respetados. La directiva establece unos estándares que son superiores a los existentes en la mayoría de los EM. También es cierto que no lo son respecto a una minoría, entre ellos España, en numerosos de los aspectos, pero es igualmente cierto que esos países podrán seguir con sus estándares superiores.

Tal como establece su artículo 1 el objeto de la directiva es establecer normas y procedimientos comunes para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión. Ese mismo artículo se encarga ya de dejar bien claro que dicho retorno deberá ser «de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del derecho comunitario, con el derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de refugiados y de derecho humanos.»

La directiva se aplica a los nacionales de terceros países, tal como se define en su artículo 3, que se encuentran en la Unión en situación irregular, esto es que no han cumplido con las condiciones de entrada establecidas por la Unión (Schengen) o por el EM.

La directiva establece igualmente que los EM deberán tener en cuenta a la hora de aplicar la directiva el interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud del «irregular». En general la directiva es muy garantista con los derechos del «irregular» y se fundamenta en la decisión de retorno (artículo 6) que establecerá un plazo de entre 7 y 30 días para la salida voluntaria. Estos plazos pueden prorrogarse en determinadas circunstancias (niños escolarizados, familias, etc.). Se prevé la posibilidad de establecer medidas para evitar el riesgo de fuga (no el internamiento pero sí, por ejemplo, la obligación de presentación periódica u otras habituales). Si existiera riesgo de fuga (o de seguridad u orden público) los EM podrán abstenerse de conceder un plazo para la salida voluntaria.

La expulsión –u orden de expulsión– se produce cuando no se cumple la decisión de retorno o no se ha concedido un plazo (artículo 8). Los EM pueden elegir si esta decisión debe ser de naturaleza administrativa o judicial. Se establecen garantías para el menor (artículo 10) y una serie de circunstancias en las que se decretará la prohibición de entrada en la Unión, que no excederá de cinco años salvo que se fundamente que el expulsado supone una amenaza para el país. El capítulo III establece las garantías procedimentales en torno a las decisiones de retorno y de prohibición de entrada y de expulsión. Las garantías son similares a las que se establecerían para un nacional al que la administración pretendiera restringir derechos significativos: las decisiones deben consignar los fundamentos de hecho y de derecho, así como los recursos disponibles. Los EM deberán velar por que la asistencia jurídica y/o la representación legal se conceda de forma gratuita y efectiva.

El capítulo IV establece las disposiciones relativas al internamiento a efectos de expulsión, especialmente cuando haya riesgo de fuga o el «irregular» dificulte la expulsión. El internamiento deberá ordenarse por escrito indicando los fundamentos de hecho y de derecho y será lo más breve posible (artículo 15). Si el internamiento ha sido dictado por una autoridad administrativa es necesario que el EM prevea un control rápido de la legalidad del internamiento, que deberá llevarse acabo desde su comienzo. Lo más polémico es el límite máximo de internamiento (que solo se puede ordenar en determinadas circunstancias, en particular para garantizar que la orden de expulsión se lleva a buen término) que puede alcanzar hasta seis meses, prorrogable otros seis en los casos en los que «pueda presumirse» que la expulsión se prolongará debido a la falta de cooperación del «irregular» o a demoras en la obtención de documentación de terceros países. Se establecen en el artículo 17 salvaguardias para el internamiento de menores y familias, garantizando que solo serán internados como último recurso y en condiciones que garantizan su intimidad.

En mi opinión los tiempos máximos de internamiento son excesivos y probablemente innecesarios ya que la mayor parte de los EM saben muy pronto si van a poder expulsar o no a un irregular. Quizás la mayor crítica que se le puede hacer a la directiva es que su redacción es un tanto ambigua en demasiados aspectos y puede dar lugar a transposiciones y aplicaciones divergentes. La directiva permite hacer una transposición muy garantista de los derechos del irregular pero también establece mecanismos para que los EM puedan actuar rápidamente y con escaso control judicial en diversos supuestos; aunque también es cierto que les será difícil escapar a una sucesión de garantías procesales y de condiciones de internamiento claramente establecidas en la directiva. Habrá que esperar pues a ver cómo se aplica por parte de los EM y, sobre todo, a las intervenciones del TJCE que, vía prejudicial, tendrá que pronunciarse más pronto que tarde tras la finalización del plazo de transposición.

En su último pleno antes de las elecciones de junio de 2009, el Parlamento aprobó⁴⁷ en primera y probable única lectura las propuestas de revisión de tres de los instrumentos legislativos vigentes que forman parte del Sistema Europeo Común de Asilo: la Directiva por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (versión refundida), el Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (versión refundida) y el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º [...] [por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] (versión refundida).

No ha habido aquí excesiva pugna entre grupos políticos ni con la Comisión o el Consejo. La directiva, tal como ha sido enmendada, garantiza unas condiciones mínimas de acogida en lo que hace a vivienda, alimentación, cuidados sanitarios, etc. También se asegura de la protección y trato adecuado a las necesidades de las «personas vulnerables», como los menores, las mujeres embarazadas y las víctimas de la tortura. Los internamientos únicamente se prevén en circunstancias extraordinarias (y confirmadas por la autoridad judicial en el plazo de 72 horas) y se exige la garantía de que los demandantes de asilo recibirán asistencia legal gratuita. La propuesta de directiva es especialmente prolija y cuidadosa en lo que hace a los derechos de los menores y demás personas vulnerables. A todos los solicitantes debe garantizárseles asistencia sanitaria y psicológica adecuada.

Se establece también que los solicitantes de asilo deberán tener acceso al mercado de trabajo en un plazo máximo de seis meses desde que presentan su solicitud de protección internacional. La propuesta también contempla la reunificación familiar, que el Parlamento amplía a las personas mayores con necesidades especiales. La directiva deberá ya ser aprobada la próxima legislatura caso de que el Consejo no acepte todas las enmiendas del Parlamento.

La segunda propuesta legislativa es conocida como Reglamento de Dublín. La reforma de este Reglamento de 2003 intenta garantizar que los solicitantes de asilo no sean enviados a EM que no puedan ofrecerles un nivel adecuado de protección y que se dispongan medidas administrativas y/o judiciales suficientes para garantizar un derecho de recurso efectivo. También se incluyen disposiciones dirigidas a evitar, en lo posible, que los sistemas de acogida y tratamiento de solicitudes de los EM no se vean sobrecargados y se facilita el derecho de reunificación familiar. El PE ha presentado enmiendas dirigidas a reforzar la solidaridad entre los EM a través de la creación

⁴⁷ Acta de la sesión del 7 de mayo de 2009.

y formación conjunta de equipos de expertos que puedan ayudar puntualmente a los EM que se enfrenten a un gran número de solicitudes. Igualmente controvertida, entre los EM, es la enmienda 39 que propone la creación de un sistema de redistribución entre los EM de los beneficiarios potenciales de protección desde los EM que se enfrentan a situaciones difíciles por el número o la complejidad de las solicitudes.

La tercera propuesta es el reglamento por el cual se establecen las disposiciones necesarias para garantizar una transmisión rápida y eficaz de huellas dactilares a la unidad central de Eurodac, ya operativa desde hace algunos años. Se establecen garantías de que los datos innecesarios son destruidos y se garantiza el respeto a la legislación comunitaria de protección de datos.

Por último, señalar la adopción⁴⁸ de la propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo*. Su objeto es contribuir a la mejora de las relaciones de trabajo entre los EM. La oficina dispondrá de los mecanismos necesarios para introducir un mecanismo de «alerta temprana» para que la CE y los EM puedan anticipar situaciones de emergencia. También estará a cargo de aplicar el futuro sistema de distribución de los potenciales beneficiarios entre los EM en las situaciones en las que uno o más EM no puedan hacer frente al número de solicitudes.

La Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009,⁴⁹ sobre la *propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empleadores de residentes ilegales nacionales de terceros países* intenta reducir los entre 4,5 y 8 millones de trabajadores inmigrantes «irregulares» que trabajan en la construcción, la agricultura o la limpieza. Nuevamente la Unión ha debido adentrarse en el derecho penal con una directiva que establece la obligación de tipificar y sancionar penalmente a los empresarios que contraten inmigrantes en situación irregular. Las sanciones incluyen penas privativas de libertad en caso de reincidencia y otra amplia panoplia de sanciones entre las que se encuentran la imposibilidad de concurrir a concursos o la privación de subvenciones nacionales o comunitarias

Dejando las cuestiones de inmigración y asilo cabe señalar que el 15 de noviembre de 2007 el Parlamento aprobó⁵⁰ la ampliación del «espacio» Schengen a nueve de los nuevos EM que se adhirieron a la Unión en 2004. El Reino Unido, Irlanda, Chipre, Rumania y Bulgaria son así los únicos EM que no han eliminado sus controles fronterizos por tierra, mar y aire. La cámara ha sin embargo declarado en su resolución de acompañamiento la necesidad de mantener un alto nivel de seguridad y de satisfacer en todo momento las exigencias que en esta materia reclama la legislación aplicable. Se insiste en la necesidad de efectuar una evaluación en los próximos dos años sobre cómo funciona el sistema en cada país y en su conjunto.

En el área de justicia, conviene destacar Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, sobre la *propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo*

48 Acta de la sesión del 7 de mayo de 2009

49 Acta de la sesión del mismo día.

50 Acta de la sesión del mismo día.

y del Consejo por el que se establece un procedimiento para la negociación y celebración de acuerdos bilaterales entre Estados miembros y terceros países relativos a asuntos sectoriales y que incluyan disposiciones sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales y extracontractuales.

Se trata, como se apunta en los considerandos del Reglamento, de regular la «cooperación judicial en materia civil entre los Estados miembros y terceros países» que se ha regido tradicionalmente por acuerdos particulares entre los Estados miembros y terceros países. El artículo 307 del Tratado CE exige que los Estados miembros tomen todas las medidas necesarias para eliminar cualquier incompatibilidad entre el acervo comunitario y los acuerdos internacionales celebrados por los Estados miembros con terceros países. Dicha circunstancia puede suponer la necesidad de una renegociación de dichos acuerdos. A fin de que los EM cumplan lo previsto en el Tratado, y repetidamente confirmado por el Tribunal de Justicia, se ha aprobado en única lectura este Reglamento que establece las condiciones bajo las cuales los EM pueden negociar acuerdos en este ámbito y el procedimiento a seguir, especialmente en lo que hace a asociar a la CE a los procedimientos de negociación.

VII. Asuntos constitucionales e institucionales

Finalizaré esta apresurada crónica haciendo referencia a los avatares constitucionales. En mi anterior crónica mencionaba una resolución del PE solicitando que el Tratado constitucional entrara en vigor en el año 2009. Podemos ya sin miedo asegurar que eso no va a suceder. Hubiera sido demasiado sencillo. No voy a glosar de nuevo las grandezas del proyecto constitucional, tanto en su fase de elaboración (la Convención) como del texto que fue su resultado. Ya se ha hecho suficientemente con el desesperante resultado por todos conocido. Hace dos años aún nos encontrábamos inmersos en el «periodo de reflexión», sumidos en el desconcierto provocado por el fracaso en el proceso de ratificación. Gracias los esfuerzos de algunos políticos europeos y en particular del presidente de la república francesa, Sr. Sarkozy, que supo encontrar la manera de desbloquear el proceso y presentar la propuesta adecuada en el mejor momento, tras casi dos años de parálisis, pudo firmarse el Tratado de Reforma en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. El penoso proceso de ratificaciones nuevamente ha puesto de manifiesto los estrechos límites del sistema y la contradicción entre los propósitos de integración política y de soberanía compartida reflejados en los Tratados y las posiciones reiteradas de muchos EM. Para los *integracionistas* convencidos, entre los que lógicamente me encuentro, siempre ha existido el convencimiento de que la Constitución era, de alguna manera y con todos sus defectos (especialmente en política exterior), un puerto de arribada. Con ella la Unión quedaba pertrechada para hacer frente a sus desafíos durante al menos los primeros 25 años de este siglo. No solo ampliarse sin temores de parálisis (desde una perspectiva de un funcionamiento eficaz y eficiente de sus insti-

tuciones) sino abordar problemas como la gobernanza global, la nueva arquitectura económica y financiera de la globalización y otros desafíos sociales, económicos y políticos desde una posición sólida y madura.

El Parlamento ha mantenido siempre esta visión, no solo porque fue actor importante en la Convención (1/3 de representantes de los EM, 1/3 de parlamentarios nacionales y 1/3 de diputados europeos) sino por convicción y por tradición, como cámara europeísta que ha sido y es pese al aumento estos últimos años del nacionalismo, el provincialismo y el *euroescepticismo*.

El Tratado de Lisboa o de Reforma es a mi juicio un buen Tratado, que será tan trascendental como el Tratado de Maastrich si finalmente entra en vigor, lo que no dejaría de poderse ver como un milagro dado el sistema de revisión de los tratados que disfrutamos. A día de hoy, mayo de 2009, solo queda Irlanda por ratificar. La República Checa ha sido el penúltimo EM en hacerlo.⁵¹ Si finalmente entra en vigor en 2010 habrán sido cinco años perdidos desde la perspectiva institucional. Porque lo más destacable del Tratado no es la ampliación de competencias, ya que prácticamente no hay incremento de las mismas, sino la mejora de los mecanismos *decisionales* y legislativos que se simplifican, democratizan y hacen más transparentes. Y sin olvidar desde luego la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales al derecho primario de la Unión.

El Tratado, se puede decir, es *casi* la Constitución. Ciertamente se la desviste de solemnidad y se la despoja de los símbolos pero las modificaciones y adaptaciones de los procedimientos legislativos, toma de decisiones el Consejo y un largo etcétera permanecen. Desgraciadamente ha habido que hacer concesiones a los peores alumnos de la clase, que han aprovechado las circunstancias para lograr excepciones y exclusiones. Especialmente desgraciada es, desde mi punto de vista, la probable aquiescencia a Irlanda de que cada EM seguirá contando con un Comisario (contrariamente a lo previsto en la Constitución y en el Tratado de Reforma). Esto puede suponer un paso más en la *nacionalización* de la Comisión y dificulta su apreciación pública como institución independiente de los EM.

La cámara ha aprobado últimamente importantes resoluciones al respecto. El 20 de febrero de 2008 daba la bienvenida al Tratado de Lisboa como una mejora sustancial respecto a los Tratados existentes, que «aportará mayor democracia y mejorará el sistema de adopción de decisiones, garantizará los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión y mejorará el funcionamiento de las instituciones.»

También ha querido la cámara aprobar en el último pleno de la VI legislatura cuatro informes de su Comisión Constitucional.⁵² En el informe DEHAENE,⁵³ que analiza las posibles repercusiones del Tratado de Lisboa en la futura evolución institucional de la Unión, se pide a los EM que adopten las disposiciones legales necesarias para que sean *pre-elegidos* 19 diputados europeos más a fin de tener en cuenta el mayor número

51 Aunque los Presidentes de Polonia y la República Checa aún deben firmar el Tratado y hay un recurso pendiente delante del Tribunal Constitucional alemán.

52 Acta de la sesión del 7 de mayo.

53 En el parlamento Europeo, siguiendo la tradición de, entre otros, el Parlamento Francés, tanto los informes legislativos como los no legislativos llevan el nombre del ponente nombrado en comisión.

ro de escaños previstos en Lisboa. España así lo ha previsto y el 7 de junio se han elegido 54 diputados y cuando el nuevo Tratado entre en vigor –si lo hace– los cuatro nuevos escaños que corresponden a España serán asignados por la Junta Electoral central. En este informe también se hacen propuestas y consideraciones en lo que hace a la designación del Presidente de la Comisión y la futura presidencia del Consejo Europeo y se insta al Consejo y a la Comisión a que respeten las modificaciones introducidas por el nuevo Tratado.

El informe GUY-QUINT también aprobado por muy amplia mayoría, analiza los aspectos financieros que representará la aprobación del Tratado. El informe destaca los avances que el nuevo texto supone en control democrático y en transparencia de las finanzas de la Unión, especialmente en lo que hace a la peregrina distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

El informe LEINEN trata de las nuevas competencias del Parlamento y sus responsabilidades en la aplicación del nuevo Tratado. Se subraya que las competencias más afectadas (positivamente) serán las de justicia e interior.

Finalmente el informe BROK aborda las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. Como es sabido el Tratado les asigna por primera vez un papel directo en los asuntos europeos, sin tener que pasar por sus gobiernos, en lo que hace al control del principio de subsidiariedad.

En fin, habrá pues que esperar y ver si todas estas previsiones y trabajos preparatorios no quedan en nada. Si nuevamente se rechaza el Tratado está meridianamente claro que habrá que adentrarse por caminos más complicados y espinosos. Muy probablemente algunos grupos de países decidirán proseguir la integración en aquellos aspectos en los que ya se ha comenzado, como la Unión monetaria o los asuntos de interior y justicia pero también defensa o investigación.

Finalizaré haciendo una referencia a las próximas elecciones que habrán tenido lugar, cuando esta crónica se publique, del 4 al 7 de junio. Cada nueva elección se aborda desde el Parlamento con inquietud y cierto desasosiego. La razón de dicha zozobra no es otra que el índice de participación en las elecciones.

El Parlamento es sin duda la institución comunitaria que más mudanzas ha experimentado desde la creación de la CEE. Sus competencias han aumentado exponencialmente, así como su influencia en los asuntos de la Unión. Hoy, como bien es sabido en Bruselas, es la segunda institución de la Unión. Sin embargo, conforme el Parlamento va aumentando sus competencias va disminuyendo la participación en las elecciones europeas. La primera legislatura en 1979 contó con una participación aproximada del 63 por ciento; en 1984 fue el 61 por ciento; en 1989 votó el 58 por ciento; en 1999 emitieron sufragio un 49 por ciento y en 2004 fueron un 45,5 por ciento de los europeos los que se acercaron a las urnas.⁵⁴ Da un poco de miedo pensar que suce-

54 Hay que señalar sin embargo que la última cifra de participación vino muy condicionada por la bajísima participación en algunos de los nuevos EM mientras que en la mayor parte de los antiguos, incluso UK, aumentó.

derá si el Tratado de Lisboa es ratificado y las competencias del PE como legislador se equiparan definitivamente a las del Consejo.

Apuntan los más cínicos que aún estamos por encima de la participación en las elecciones al Congreso de los Estados Unidos, donde oscila alrededor de 30-40 por ciento del censo, pero lo cierto es que la disminución en la participación preocupa y no solo a los políticos. No deja de ser paradójico que el PE vaya perdiendo participación a medida que aumenta sus competencias y sus responsabilidades. Tampoco puede decirse que no sea este un Parlamento autónomo, que esté sujeto o condicionado a los deseos de los gobiernos por que es todo lo contrario tal como ha demostrado en numerosas ocasiones. ¿De dónde viene pues ese desapego a la construcción europea y a sus instituciones de una parte creciente de sus ciudadanos? Siendo importantes no son solo los obstáculos técnicos⁵⁵ existentes o las derivas hacia la política nacional los que dificultan la participación. Hay algo más hondo y preocupante en la desafección de una parte de la sociedad –generalmente la menos formada e informada políticamente– hacia la construcción europea y en el gran desconocimiento de sus realidades. En mi opinión correspondería a las autoridades políticas, y muy especialmente a los responsables nacionales, regionales y locales, explicar la integración europea, su razón de ser, sus límites y los numerosos beneficios que nos ha traído en los últimos cuarenta años. Pero para ello es necesario que los políticos nacionales crean en el proyecto, deseen explicarlo y conozcan mejor su realidad, cosa que, tal como se demostró durante las campañas de los referéndums en Francia y Holanda, no es el caso en una gran parte de los mismos.

⁵⁵ El PE ha intentado por todos los medios, sin resultados, que las elecciones tuvieran lugar el mismo día en toda la Unión. El RU, Holanda y algún otro EM se han opuesto. Otros aspectos como la ausencia de publicidad institucional en muchos EM, la elección de días laborables (RU u Holanda) para las elecciones europeas sin permisos para ir a votar en horario laboral y otros obstáculos de este tipo no han encontrado solución pese a las protestas del Parlamento.

España al desnudo (1931-2007)

Manuel Ramírez

Editorial Encuentro, Madrid, 2008

REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ

Catedrática de Derecho Constitucional

Universitat de València

El profesor Ramírez vuelve a ofrecernos su visión de la España más controvertida, si no por otras razones, que también pudieran concurrir, por ser sus distintas fases el referente constante y polémico de la presente Legislatura y, especialmente, de la anterior. Referente positivo o negativo, según las dos experiencias políticas que el período sobre el que se reflexiona comprende y seguramente inocuo o indiferente por lo que se refiere a la última etapa, la democrática que ahora se pretende revivir o reescribir desde la nueva nomenclatura socialista.

La sola determinación del período que en el propio título del libro se quiere resaltar invita a la lectura del mismo. Aunque la incitante idea de observar a España al desnudo bien puede conducirnos a visiones y prejuicios muy parciales y/o partidistas en función de quien la describa o de los intereses o adscripción de cada autor.

Justamente, por ello, el interés de este libro deriva directamente de las cualidades de su autor; por quien es y por lo que nos aporta de su propia ciencia y experiencia; y, fundamentalmente, de su espíritu crítico e independiente. Son características de valor incalculable, hoy más que nunca por su rareza en el ámbito universitario que, por ello, nos invitan a repensar tantos datos objetivos como el autor ofrece y, al tiempo, nos sumergen en una escritura brillante, de erudición espontánea y de verbo fácil y natural que nos traen al recuerdo dos sentimientos de juventud, hoy tan lejanos y olvidados:

El primero, el recuerdo vivido de la Universidad pensante y permanentemente crítica con la realidad del momento y con la sociedad (con la nuestra, añadiría yo, no sólo con las más alejadas). Y el segundo, tan vinculado a aquélla, el ejercicio del pen-

samiento libre protagonizado y liderado por estudiosos capaces de atraer a las aulas un público «no vinculado», sino simplemente atraído por la *auctoritas* intelectual y moral de quien hablaba. Recuerdo otros ejemplos de aquel tiempo universitario y me pregunto si es que, además de haber cambiado tanto la sociedad y la Universidad, ésta no tiene nada que decir de aquélla o si acaso la juventud está tan ocupada en las enseñanzas regladas que ignora el interés de actividades intelectuales no siempre vinculadas a la nota y al futuro estipendio.

De ello nos habla el profesor Ollero Tassara cuando al prologar el libro nos presenta al autor y, al resaltar su atractivo de joven profesor en la Universidad granadina, trasporta al lector al ambiente universitario de los años sesenta cuando el conocimiento, el estudio, y el espíritu crítico, no marchaban ni desligados ni desperdigados; y fueron capaces de crear pensamiento y de liderar el cambio social. Nos recuerda la herencia, entonces viva aún, de la Institución Libre de Enseñanza, de su integración en las preocupaciones sociales y políticas; en definitiva, de la fe en la capacidad del estudio, del esfuerzo, y del conocimiento para reformar la sociedad.

Es curioso, no menciona el profesor Ollero entre los grandes «amores» intelectuales del autor a Azorín (tal vez un literato no sea o deba ser referente especial en un científico de la política y el derecho). Sin embargo, la lectura del profesor Ramírez me recuerda también al escritor alicantino. No hay circunloquios ni larguísimas fórmulas profesoras que tanto afean nuestra comunicación con la sociedad. El discurso directo, la expresión fácil, clara y contundente, dejan la complejidad y profundidad

de lo que se expresa sólo para la reflexión sin que lleguen nunca a afectar a la forma.

Cierto es, sin embargo, que poco de nuevo ofrece el autor a quienes hemos ido siguiendo su obra de la que este libro viene a ser una espléndida síntesis y, si no fuera porque ni está al final de su carrera ni, seguro, éste haya de ser su último libro, diría que estamos ante la memoria intelectual y académica del profesor Ramírez (las que de veras lo son, no aquellas que los profesores nos hemos visto obligados a hacer en las viejas oposiciones, usando más la memoria-reflexión ajena que la propia, a la hora de consolidar la carrera como funcionarios). No por ello carece de interés. Si acaso, éste es mayor para quien desconoce las obras anteriores, pues tiene el valor de ofrecer lo mejor de cada una de ellas bajo el hilo conductor de la preocupación de España y por España¹ desde el conocimiento de quienes con mayor acierto lo expresaron (Unamuno, Ortega, etc.) y desde el estudio profundo y la reflexión de las etapas históricas más significativas para la polémica actual que el propio Gobierno alimenta (tanto sobre la significación política y social de la Segunda República como sobre las bondades y defectos del texto constitucional de 1931).²

Precisamente es esa actualidad en que el propio Gobierno ha colocado una Constitución a la que los constituyentes de 1978 tuvieron la cautela de no mencionar más allá de lo estrictamente necesario, y el empeño revisionista de lo que se ha dado en llamar «memoria histórica», también esto contraviniendo acuerdos, actitudes y convicciones de la Transición,³ lo que revitaliza el interés de viejos estudios del autor ofreciendo a quienes los conocemos el renovado interés de sus opiniones sobre la realidad política presente.⁴

Y en este sentido, qué duda cabe, que al autor le preocupa que la presente no sea una más de tantas ocasiones perdidas,⁵ que no seamos capaces de evitar que esta «democracia mejorable» no llegue al punto de lo irreparable. Y, por ello, cuando las

actitudes políticas actuales recuerdan pasados errores, es fuerza recordar aquello de lo que se ha de huir, aquello que tan presente tuvieron los políticos de la Transición. Las precedentes ocasiones, las pérdidas, tuvieron una constante: «Nos faltó ese consenso básico del que partir y caminar con el necesario pragmatismo. Siempre partiendo de cero. Siempre con la pretensión de cambiarlo todo» (p. 39).

Hay ahora condiciones más favorables para la consolidación que el autor menciona («factores que albergan la esperanza», p. 59) pero no faltan errores y algún que otro despropósito. «Si nos limitamos a la autojustificación de que la política en democracia “es y seguirá siendo así”, teniendo que comer sapos cada mañana y sin intentar su mejora, ya será tarde. El español del machamartillo que hiciera verso Jorge Guillén, seguirá girando en torno a la noria y se quedará, una vez más, con su dogmática verdad, al margen de la historia» (p. 69).

Y puesto que de nuevo hemos caído en el error de prescindir de la «necesaria virtud de asumir el pasado» y, una vez más caemos en el consabido utilizar, negar y manipular el ayer político «con el premeditado propósito de usarlo como arma arrojada contra el adversario en la lucha política», para el autor es cuestión de coherencia y de responsabilidad (en definitiva, de honestidad intelectual) llamar la atención sobre los riesgos de tal actitud política, hoy de nuevo planteada a los españoles, y advertir de los errores históricos y conceptuales que, tal vez por desconocimiento (y no siempre con pretensión manipuladora), están a la orden del día en el debate político.

Para el lector, al menos para quien ahora escribe, es de agradecer que quien conoce bien tan discutido período nos ofrezca su visión política y científica con el valor añadido de no ser persona sospechosa de veleidades ideológicas que puedan situarle entre quienes, según los partidarios de la llamada «memoria histórica», están interesados en ocultarla o en impedirle. Si esta

1 Creo que la deliciosa lectura del Capítulo Primero, «Porqué y para qué» no tiene desperdicio y rememora un estilo hoy perdido entre los que han venido a sustituirlo: el relato periodístico, la sofama ideológica y el análisis jurídico confesadamente purista, y a veces ininteligible, plagado de tecnicismos del momento (no sé si ad hoc, pero superabundantes como para dudar de su carácter realmente técnico).

2 «Ignoro la necesidad, convertida en perentoria, en virtud de la cual, pasados los treinta años de una Transición basada en la concordia y en el no revanchismo, se ha traído a perturbador debate el tracto Segunda República-Guerra civil-Franquismo» (p. 134).

3 De ahí que haya comenzado (quien ahora comenta) por calificar de inocuo o indiferente el primer período democrático. No por su falta de sig-

nificación; bien al contrario: porque, siendo la base de la prosperidad y de la consolidación democrática de que hoy disfrutamos, se quiere echar en el olvido, se pretende ignorar o ningunear como si de algo obsoleto se tratara.

4 M. Ramírez, *Los grupos de presión en la Segunda República Española*. Madrid, Tecnos, 1969. M. Ramírez, *Las reformas de la Segunda República*, Madrid, Tucur Ediciones, 1977. M. Ramírez y otros, *Estudios sobre la Segunda República Española*. Madrid, Tecnos, 1975. M. Ramírez, *Sistema de partidos en España (1931-1990)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, etc.

5 M. Ramírez, *España en sus ocasiones perdidas y la Democracia mejorable*. Zaragoza, Mira Editores, 2000.

reflexión al hilo del libro de Manuel Ramírez hubiera tenido yo que hacerla hace unos 35 o 40 años es muy probable que la relación de nombres que hoy acuden a la mente, de una y otra parte, estuviera invertida al menos en buena parte.

En definitiva, el autor del libro no nos habla «desde la derecha» sino desde el conocimiento profundo de un período bien estudiado (el republicano), cuando no era «políticamente correcto» hacerlo, y desde la vivencia del franquismo con el que fue tan crítico como ahora lo es con los errores presentes. Sólo quien ha luchado por la democracia puede afirmar hoy con autoridad moral que no vale cualquier democracia; que, ya instalados en ella, se ha de seguir luchando para no caer en la demagogia.

No escapa en la lectura cierta sensación de tristeza, la de quien observa la repetición de errores pasados, la instalación de nuevo en dogmatismos que, por tales, no excluyen el disparate conceptual.⁶ Justo es, por ello, que quien puede haga públicas algunas precisiones sobre lo que en estos años se ha puesto tan de moda:⁷ «[...] envueltos en la hemorragia memorística, no han faltado loas de toda clase a la Constitución de 1931 [...] Por supuesto, para quienes en nuestras investigaciones no hemos venido al mundo científico en 1978 (dicho sea con todos los respetos o con ninguno para quienes tan cómodamente han olvidado el largo trecho del pasado), todo lo antes apuntado vendría requerido de una extensa serie de matizaciones» (p. 105).

Y, en efecto, el lector encontrará en el libro interesantes matizaciones y precisiones conceptuales de utilidad para la comprensión de la actual polémica y, sobre todo, para situarla en sus justos términos. En tal sentido, el análisis del texto de 1931, puesto en relación (o, mejor, en contradicción) con lo que Mirkine-Guetzvitich por entonces llamaría las «nuevas tendencias constitu-

cionales», que ya se ponían en práctica en Europa, nos pone en la pista de las dificultades técnicas⁸ que habría de tener un texto carente de fuerzas políticas en condiciones de liderar tan radical cambio social y político más allá de la presencia de concretas personalidades de atractivo indiscutible como, para el propio autor, ha sido siempre Azaña.⁹

Veinte páginas ilustran una visión del franquismo que también resulta valiosa por la descripción de quien, habiendo estudiado y vivido (que no «instalado» en) el régimen, conoce no pocos personajes de los que ofrece curiosas anécdotas. Tal vez lo más destacable sea el recuerdo de la endeblez de las bases sociales de la monarquía (pp. 175 a 184) que, sin embargo, como todos los demás elementos políticos del país, contribuirá a la concordia como punto de arranque, como cimiento, del futuro que se prepara. Formalmente, el punto de inflexión viene representado por la Ley para la Reforma Política; materialmente, en cambio, la transformación es fruto y mérito de una generalizada voluntad de converger hacia un futuro común: «No se volvía la cabeza atrás con la más mínima frase condenatoria. Se caminaba a la nueva Ley (que sería la Constitución) como si nada hubiera pasado, explicando lo que se iba a hacer desde la mas pura asepsia. Entiendo que se trató de uno de los mayores aciertos de los constituyentes. Al seno de los sentimientos íntimos se relegaban condenas o alabanzas» (p. 184). Pero lo que más importa también en la breve reflexión sobre el período, como en las referencias a etapas anteriores, es la precisión conceptual sobre las distintas fases del régimen y sobre la evolución de la realidad sociológica que da lugar a la aparición y necesitada consolidación de la clase media.¹⁰

6 «Afirmar que nuestra actual Constitución enlaza con la republicana de 1931 es algo que llega ya al absoluto disparate» (p. 75).

7 El año 2006 ha estado hartamente agobiado por una cansina y hasta creo que poco objetiva campaña sobre la llamada «Memoria Histórica». En ella se ha incluido, con más pasión que reflexión y como un todo sin el necesario paréntesis la «magnificación de nuestra Segunda República», las violencias de la posterior Guerra Civil y hasta el supuesto genocidio del régimen que se instaura en 1939 y que perdura hasta 1975. Todo junto y sin recato intelectual...» (p. 104).

8 Destaco los aspectos técnicos de gran interés expuestos por Ramírez, por no mencionar ahora las consabidas exageraciones en el orden religioso u otros de orden social que tampoco son silenciadas en el libro: «de lo que no puede prescindir ninguna Constitución es de una seria y comprometida pretensión, desde su comienzo y a través de su articulado, de “integrar al país que viene a definir y regular”» (p. 121).

9 También en ello ha de gustar la lectura de esta obra pues, la admiración por el personaje y el profundo conocimiento de su obra permite al

autor una síntesis de sus bondades y méritos; pero ello no es óbice para señalar también los errores o para calificar alguna peculiaridad: «A Manuel Azaña le perdió su afán por la frase que él consideraba estética. Era su forma de ser, de hablar y describir» (p. 83). «[...] hemos aludido al gran defecto azañista de echar muchas cosas y muchos personajes por tierra en aras de una frase que para él resultaba dichosa» (p. 119).

10 «El proletariado español, mucho más virulento que lo que de la escasa industrialización cabía esperar, se convirtió muy pronto en el agente social que juzgaba insuficiente un régimen, la República, que parecía no dar plena respuesta a sus demandas... En muchos pueblos primó la delación injustificada, los odios crecidos durante años... Es decir, salió a flote ese componente cainita que llevamos dentro y que parece que tiene que salir a la luz cada cierto tiempo por una causa u otra. Y lo grave: la inexistencia o enorme escasez de una clase social que pudiera haber jugado el papel de colchón entre unos y otros. Esto es lo que tardaron en ver y comprender los citados intelectuales...» (pp. 171-172).

El mayor interés de esta parte lo constituye el poder hacer una lectura desapasionada, objetiva (o, al menos, distante) y técnica sobre un período del que hoy tantas otras lecturas son incapaces de ofrecer la más mínima descripción sin contundentes descalificaciones (tan atroces e indiscriminadas a veces que llegan a importunar y/o autorresponsabilizar a tantos ciudadanos que, por simple razón cronológica y generacional, lo tuvieron que vivir).

Pues bien, volviendo a las referencias sobre la nueva clase media, la sitúa (entre tantos otros elementos) en la base del éxito de la Transición y, en lo que se refiere a los posibles errores actuales, cree el autor que también éste es uno más entre los elementos para la esperanza del presente: la «existencia, por vez primera, de una fuerte clase media enemiga del riesgo y conveniente entramado social entre la dualidad de antaño: los que lo tenían todo y los que nada tenían» (p.59). Lamentable ha de ser, pues, que habiendo logrado una base social proclive al encuentro y a la consolidación de lo logrado, tengamos que ver renacer la confrontación por las mal gestionadas «diferencias»: las que alimentan los nacionalismos y «dañan sin reparo la base y el sentimiento de una Nación española que a veces se niega en las esferas oficiales...» (p. 189). Y, también, las ideológicas, en realidad hoy simple contraposición de intereses partidistas que se sobrepone sin autocontención alguna al interés común poniendo en riesgo todo lo logrado en la Transición que conocimos y vivimos intensamente¹¹ y, en consecuencia, conduciéndonos al desencanto. En efecto, también en el libro encontraremos, para acabar, una reflexión no muy optimista sobre los propios días en que el autor pone fin a la obra.

11 Y, de nuevo, la inquietud por la manipulación, si procede, de las ideas, de la historia y de la realidad con que se alimentan las supuestas construcciones intelectuales del debate actual: «Las polémicas nacidas en el tema de la Memoria Histórica también han llegado a ciertas exageraciones a la hora de fijar el momento en que se produce la Transición. Y de

esta manera se ha llegado a afirmar que el franquismo en sí ya constituyó Transición [...] Me apresuro a dejar clara la condición de disparate que, en mi opinión y en la de cualquier científico de la política esta afirmación posee» (p. 159).

Laudatio a Les Corts Valencianes

Solemne Acto Académico de entrega de la Medalla de la Universidad de Valencia a Les Corts Valencianes

LAUDIATO DE LA DRA. D.^a MARGARITA SOLER SÁNCHEZ

Universitat de València

Valencia, 28 de noviembre de 2008

Paraninfo de la Universidad

Saludos protocolarios

Quisiera comenzar esta intervención manifestando mi agradecimiento, y mi reconocimiento, al Rectorat de nuestra Universitat, por haberme honrado designándome para pronunciar la Laudatio, en este acto de concesión de la Medalla de la Universitat de València (Estudi General) a Les Corts; designación que entiendo realizada en mi condición de Directora del Departament de Dret Constitucional i Ciència Política i de l'Administració, cuyo claustro de profesores y profesoras se ha caracterizado, y se caracteriza, por tener en el parlamento uno de sus objetos de estudio preferentes –especialmente, el nuestro, el parlamento valenciano– y, como consecuencia, por haber aportado numerosas contribuciones al estudio, la práctica y el desarrollo del parlamentarismo valenciano.

Y es que Les Corts, a quienes rendimos justo homenaje en este acto con la entrega de la Medalla de la Universitat de València, es institución básica en el engranaje constitucional y estatutario al servicio de la libertad y el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas de este país. Nuestro parlamento, aunque no soberano en si mismo, es –desde luego– instrumento fundamental para el ejercicio de la soberanía entendida ésta como autoorganización del pueblo valenciano y expresan nuestra voluntad política de autogobierno.

Me corresponde destacar –con la brevedad que exige el protocolo pero con la intensidad que merecen– las contribuciones que Les Corts atesoran a ojos de la comunidad universitaria con motivo del veinticinco aniversario de su constitución. Y si hay una a destacar sobre las demás es que Les Corts ostentan la representación del pueblo, de

sus ciudadanos y de sus ciudadanas, de la pluralidad de opiniones e intereses que está en la base de todos los regímenes democráticos.

El pluralismo social y político, germen mismo de la vitalidad de un pueblo y valor supremo de nuestro ordenamiento jurídico, como reza la Constitución, ha quedado patente en todos los procesos electorales acaecidos en la Comunitat Valenciana y, muy especialmente, en las elecciones autonómicas celebradas desde la aprobación del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana en 1982: en 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 y 2007. Los resultados de estas siete convocatorias electorales son la demostración más patente del pluralismo político valenciano: mayorías parlamentarias de diferente signo, y una relevante variedad de fuerzas políticas han caracterizado la composición de Les Corts a lo largo de estos veinticinco años: unas presentes hoy en el Hemiciclo –Partido Popular, Partit Socialista del País Valencia-PSOE, y los partidos que conformaron Compromís: Esquerra Unida, Bloc o Izquierda Republicana–; otras, lo estuvieron en su momento: Alianza Popular, Partido Demócrata Popular, Unión Liberal, Partido Comunista del País Valenciano, Unitat del Poble Valencià, Centro Democrático y Social, Unión Valenciana, Els Verds, Centristes, Progresistas o Esquerra Valenciana.

Los cambios acaecidos en la composición de Les Corts y los que sin duda se producirán, son la muestra de la sensibilidad de nuestro sistema democrático hacia los cambios sociales y políticos entre la ciudadanía. Como afirma Pitkin, representar significa «en esencia, y ante todo, hacer presente algo que no lo está por medio de una actuación, un actuar sustantivamente por otros»; y la representación política es democrática porque los representantes elegidos «actúan en interés de sus representados y de una manera sensible ante ellos». Por ese vínculo, y por la capacidad de relacionar los cambios de opinión entre la ciudadanía y la voluntad decisoria de nuestros parlamentarios, Les Corts se revisten de esa virtud que hoy reconocemos y premiamos.

Es esa, su función representativa, la que le honra y a la vez le exige, porque representar no sólo es dar voz a un pueblo, a una sociedad, a hombres y mujeres de carne y hueso con sus problemas y sus expectativas, con sus demandas y sus opiniones; representar es también –y por las mismas razones– responder por los propios actos ante el representado. También ahí radica la grandeza del sistema democrático: en el ejercicio de la responsabilidad en cada acto que se acomete y, especialmente, cuando, al finalizar la legislatura, los parlamentos dan cuenta de sus actos ante los ciudadanos que, con su veredicto en las urnas, confirman o retiran las confianzas depositadas en anteriores comicios.

En democracia representar también es gobernar. Gobernar especialmente a través del más característico instrumento de decisión de un parlamento: la ley. Decía Locke en 1688 que «mientras el gobierno subsista, el poder supremo será el legislativo... y todos los demás poderes que residan en cualquier parte o miembro de la sociedad, derivan de él y están subordinados a él». Un año después, el *Bill of Rights* estableció

como principio de gobierno la primacía de la ley, aprobada por el parlamento, sobre cualquier otra voluntad en el reino. Ciertamente es que el constitucionalismo posterior ha exigido mayores garantías para la libertad y para el pluralismo social y, por esta razón, la ley ha quedado sometida a una voluntad superior, la Constitución; pero, en ese marco –en el marco constitucional–, todavía es la ley la mayor contribución de nuestros parlamentos al ejercicio del gobierno.

Pues bien, la tarea legislativa acometida por nuestras Corts es extensa: casi tres centenares de leyes lo atestiguan. Sería prolijo realizar su exhaustiva enumeración, pero conviene mencionar algunas, entre ellas, de especial relevancia por haber contribuido a levantar el singular edificio del autogobierno de los valencianos como son, la Llei Electoral Valenciana –ahora pendiente de reforma–, la Llei del Govern Valencià, el Reglament de Les Corts, las leyes reguladoras de las principales instituciones de La Generalitat o, por su carácter emblemático para nuestro autogobierno, la Llei d’Us i Ensenyament del Valencià, temprano instrumento y piedra angular de las políticas de recuperación de la lengua propia de los valencianos, que también ahora cumple su vigésimo quinto aniversario.

Esas y otras muchas leyes dignifican ya de por sí a la institución que hoy distinguimos. Pero gobernar va mucho más allá de establecer y desarrollar nuestras instituciones básicas de gobierno: gobernar es gestionar el día a día de los problemas ciudadanos, dar respuestas y soluciones a las demandas ciudadanas, implementar políticas públicas. Y si hay una ley que condense en sí misma esas respuestas, esas soluciones, esas políticas, ésta es la Llei de Pressuposts que anualmente aprueban Les Corts; una ley que responde también a la esencia del parlamentarismo, a la proclama de «no más impuestos sin representación» con la que un pueblo en armas exigió a mediados del siglo XVII la defensa de sus libertades, y su autogobierno. La Llei de Pressuposts –en el marco de la autonomía competencial que gozamos– quizá representa mejor que ninguna otra nuestra capacidad de decisión autónoma y aquello que realmente queremos, año a año, para nuestra sociedad.

Gobernar también es decidir quién o quiénes conforman el ejecutivo en el marco de la división de poderes teorizada por mentes tan preclaras para el constitucionalismo moderno como Locke o Montesquieu; poder ejecutivo que en nuestra tradición, hemos dado en llamar Consell. Son Les Corts que hoy premiamos las que han tenido la responsabilidad de elegir e investir a los Presidents de la Generalitat. Hasta cuatro –los Molt Honorables Joan Lerma, que lo fue de 1983 a 1995; Eduardo Zaplana, de 1995 a 2002; José Luis Olivas, de 2002 a 2003; y Francisco Camps, de 2003 hasta la actualidad– son los que han obtenido los votos parlamentarios suficientes para ejercer, con sus respectivos Consells, esa responsabilidad.

Pero la específica tarea –llamémosla– de gobierno de Les Corts prosigue sin solución de continuidad en la de control al Consell que nuestro sistema institucional le

ha asignado; otro motivo, pues, de reconocimiento. Y aunque en el parlamentarismo evolucionado esta tarea recae, más que en Les Corts en su conjunto, sobre todo y fundamentalmente sobre los grupos de la oposición; de ese reconocimiento se han hecho justas merecedoras todas las formaciones del arco parlamentario, dadas las cambiantes mayorías que se han producido en la corta historia del autogobierno democrático que hoy disfrutamos.

La tarea de control, si atendemos a aspectos meramente institucionales, ha presentado en algunos sentidos una evolución ciertamente favorable, como es el caso de la institucionalización de los debates de Política General sobre el estado de la Comunitat, el establecimiento de las preguntas semanales al President de la Generalitat o la presentación –como prueba de la vitalidad democrática de nuestras instituciones y del funcionamiento de nuestros sistemas de control– de la primera, y única hasta el momento, moción de censura al President de la Generalitat. Con todo, se trata de avances que en un estado democrático siempre hemos de entender como insuficientes. Nunca resultan bastante para garantizar la exigible transparencia en la gestión de los asuntos públicos; terreno éste, por ser un pilar sine qua non de la democracia, abonado en consecuencia a la consecución de nuevos logros normativos, tarea en la que se debe ahora y siempre porfiar.

Les Corts han actuado, además y eficazmente sobre el resto de las instituciones de la Generalitat, ya sea a través de leyes reguladoras, ya sea eligiendo a todas o a algunas –según los casos– de las personas que debían asumir los cargos de dirección y responsabilidad en instituciones como la Sindicatura de Comptes, el Consell Valencià de Cultura, la Sindicatura de Greuges, el Consell Jurídic Consultiu, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, y de otros organismos de singular importancia para el ejercicio del autogobierno. Impulso que también se ha ejercido sobre una institución externa al entramado institucional propio, pero que nos conecta con la realidad constitucional del Estado de las Autonomías, con el poder legislativo estatal, mediante la elección de los senadores de designación autonómica, que corresponde realizar a Les Corts al inicio de cada legislatura.

Todas las funciones anteriores justifican de por sí la consideración del parlamento valenciano como elemento clave de nuestro sistema constitucional y estatutario, y su realización efectiva y eficiente justifican la mención honorífica que le tributamos. Ahora bien, ya Bagehot, al tipificar las funciones de los Parlamentos en los sistemas constitucionales, estableció entre ellas una que, en ocasiones, pasa desapercibida y no por ello es menos importante: la función educativa, la tarea pedagógica que materialmente se encomienda a nuestros representantes. Los Parlamentos, y con ellos Les Corts, tienen que dar ejemplo con sus actuaciones de un correcto ejercicio de sus funciones democráticas: los ciudadanos en general y el resto de las instituciones se miran en ellas, aprenden de sus comportamientos, los repiten y los mimetizan.

Un nuevo motivo, por tanto, para exigir una especial responsabilidad a nuestros representantes por sus actos, por sus comportamientos. Y es que, por encima de todo, el parlamento de un pueblo, la institución que representa a las ciudadanas y ciudadanos de un país tiene como responsabilidad esencial dotar de legitimidad a todo el entramado institucional de un régimen político democrático. Y la legitimidad en democracia, como en su día explicó Max Weber, está vinculada al comportamiento racional-legal generador de la imprescindible confianza de los ciudadanos en las instituciones.

El Parlament Valencià no se puede permitir defraudar las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas que creen en la democracia, y esa es una confianza que se gana día a día, todos los días. Les Corts tienen que ser especialmente combativas y rigurosas en el cumplimiento del ordenamiento constitucional y estatutario del que se han dotado la sociedad española en general y la valenciana en particular; tienen que ser especialmente escrupulosas en ese cumplimiento, porque ellas también están sujetas al Estado de Derecho; son un órgano para el autogobierno, pero no son un órgano soberano: están limitadas por la Constitución, el Estatut d'Autonomia y por los principios que rigen todo Estado de Derecho. En ese marco, la ley obliga y nos obliga a todos. Más aún a quienes deben dar ejemplo como es el caso de nuestra institución parlamentaria.

El sentir de un pueblo hacia sus instituciones también se asienta en la historia. Es el pasado compartido de una sociedad el que aporta un plus en su autorreconocimiento como pueblo. Y Les Corts, «institución que simboliza y representa el autogobierno libre y democrático del pueblo valenciano», tienen detrás una larga historia que también ha contribuido a su legitimación, una historia al menos tan larga como la del propio pueblo al que representan. Jaume I, al aprobar els Furs del Regne de València a mediados del siglo XIII, creó unas instituciones de autogobierno para regir una sociedad hasta ese momento inexistente –al menos en los términos en que ahora podemos concebirla, una sociedad que se creaba y quedaba unida por aquellos Furs, por aquellas instituciones; y, entre ellas, la principal junto con la Corona, las Cortes medievales que, aún no siendo democráticas, ejercían una suerte de representación de ese pueblo naciente.

Es esa tradición la que hace suya el Estatut d'Autonomia que se aprobó en 1982. Es la tradición «proveniente del histórico Reino de Valencia» que, «aprobada la Constitución española y en su marco» –como reivindica nuestro preámbulo estatutario–, «se encuentra con la concepción moderna del País Valenciano, dando origen a la autonomía valenciana». El Estatut d'Autonomia de 1982 representa, así pues, un proyecto por la recuperación de la legitimidad histórica perdida en 1707; un proyecto, no obstante, que no puede desconocer los increíbles cambios de valores y principios de gobierno acaecidos desde el inicio de la modernidad y que, por tanto, supedita aquella legi-

timidad histórica a la legitimidad democrática, pero reconociéndola en su justa medida bajo la caracterización que nos singulariza como nacionalidad histórica.

Es esa obra ingente de construcción democrática la que estamos reconociendo hoy en Les Corts: una obra de construcción institucional, de afirmación de autogobierno, de reconocimiento de identidad propia y compartida, de buen hacer democrático, de pasión por la comunidad y de servicio a la libertad y al bienestar de los valencianos.

Pero la historia también es futuro, futuro compartido: el que representa la reforma del Estatuto de 2006 aprobada, siguiendo los procedimientos constitucional y estatutariamente establecidos, por Les Corts junto con las Cortes Generales. Es el futuro que democráticamente hemos manifestado querer como pueblo: un nuevo proyecto, una nueva tarea por delante que habrán de desarrollar Les Corts, durante esta legislatura y las legislaturas que le han de seguir; con sus mayorías cambiantes, pero siempre al servicio del interés general de los valencianos y de las valencianas. Una reforma que es nuestra particular respuesta a los grandes retos que tenemos ante nosotros: los problemas de siempre con sus variados matices y los nuevos problemas, los que asociamos a nuevos fenómenos como la globalización, el deterioro del medio ambiente, la emergente sociedad de la información y la comunicación o la igualdad real y efectiva de las mujeres.

Una reforma que implica un nuevo reto modernizador, también para Les Corts, y para nuestros representantes democráticos. También a eso responde este reconocimiento que hoy le tributa la Universitat de València (Estudi General): reconocimiento a su labor pero también aliento a la tarea que tiene por delante al servicio del pueblo valenciano. Un aliento que desde esta tribuna quiere serlo en forma de un deseo: ¡Sabiduría, prudencia y responsabilidad! ¡Que nunca falten al servicio del pueblo valenciano!

Moltes gràcies.