

## Presentació

MARÍA MILAGROSA MARTÍNEZ NAVARRO

Presidenta de les Corts Valencianes

La reflexió sobre l'activitat parlamentària constituïx un complement valuós del que, en essència, són les funcions del parlament, en què allò més habitual i peremptori ha de compaginar-se amb l'anàlisi des d'una perspectiva més àmplia i serena que poden dur a terme les persones estudioses d'una matèria que ha d'acomodar-se a les necessitats de l'esdevenir polític.

En esta ocasió, tinc davant meu un nou número de l'*Anuari de Dret Parlamentari* amb un contingut que s'inscriu en la tradició del que és la revista *Corts*, una referència en l'especialitat acadèmica de dret constitucional i de ciències polítiques per a aquelles persones que vulguen conèixer els avanços i les perspectives d'esta branca del dret que és el dret parlamentari.

La quotidianitat de la vida parlamentària permet integrar juntament amb les funcions específiques d'estes institucions altres iniciatives que transcendixen el període d'una legislatura i conformen un llegat que roman en el temps. En este cas, les Corts, i jo com a presidenta, podem sentir la gran satisfacció de contribuir a este llegat amb dos projectes iniciats en la cinquena i la tercera legislatures de les Corts: una col·lecció de 20 monografies publicades, seleccionades anualment en una convocatòria singular per a premiar dues tesis doctorals, o treballs d'investigació fets durant l'any en curs, i la publicació d'esta revista, el número 23 de la qual m'honre a presentar. Ambdós expressen l'interés de totes aquelles persones que al llarg dels anys han integrat la institució de les Corts.

El contingut d'este número mostra la varietat d'interessos que transiten per l'activitat de les Corts; no en va, les seues competències comprenen tot allò que puga afectar els ciutadans i les ciutadanes com a subjectes de drets.

Obri este volum una primera part d'estudis, dos dels quals tenen com a base la igualtat de dones i homes; en el primer es pren com a referència l'evolució de la representació en el Parlament Basc des d'esta perspectiva i la incidència que hi ha representat l'aplicació de la reforma electoral continguda en la Llei d'igualtat de dones i homes

aprovada el 2005 a la comunitat esmentada. En el segon es partix de la inclusió del principi d'igualtat i no-discriminació com una aportació del constitucionalisme modern des del qual s'ha propiciat el reconeixement de la ciutadania de les dones, que, encara hui, continua mostrant deficiències. Com una aportació a la reflexió sobre estes mancances factiques s'introduïx la importància que té la construcció del subjecte tant per a entendre la realitat com per a propiciar-ne el canvi.

En els altres treballs que componen esta part s'analitzen dos temes del màxim interès en l'àmbit parlamentari: la possible renovació de l'administració parlamentària cap a la qual s'han dirigit les mirades dels experts en la matèria i, una altra qüestió que també mereix ser atesa en este àmbit donat l'escàs material doctrinal o jurisprudencial que s'hi referix, que són els procediments parlamentaris d'evolució i impuls de les polítiques públiques. El tercer assaig considera la situació actual del govern local a la Comunitat Valenciana en vista de les últimes reformes dels estatuts d'autonomia.

La tercera part conté tres treballs que fan referència a la participació política a la nostra comunitat. El primer analitza el sistema electoral de les Corts en què després d'explicar-ne l'origen i les postures dels partits polítics amb representació parlamentària, descriu els elements que componen el sistema vigent per concloure amb una valoració d'esta normativa, tant des de la perspectiva procedimental com política. En el segon s'exposa l'evolució de les Corts tenint en compte el sistema electoral amb especial referència a l'increment de diputades al llarg de totes les legislatures, a la qual cosa s'afegix l'impacte de la reforma de l'article 44 *bis* de la LOREG. El tercer dels treballs, que es referix a la representació política, aborda el problema de l'abstenció asimètrica a la nostra comunitat amb relació als resultats electorals. Un quart treball també es referix a la participació ciutadana, esta vegada en el procediment legislatiu que inclou també propostes per a generar una cultura de la participació a fi a potenciar una major implicació dels ciutadans i de les ciutadanes. Completen esta secció un article sobre el costum com a font del dret parlamentari des de l'òptica del que el Tribunal Constitucional classifica com a normes reglamentàries intraparlamentàries i el treball sobre la projecció exterior de les comunitats autònomes prenent com a punt de partida la doctrina del Tribunal Constitucional que fa dependre del seu àmbit de competències i de la seua pertinència per a una efectiva execució d'estes.

Com a element obligat en tots els números ordinaris s'inclou la crònica parlamentària que comprén tot allò que ha passat a les Corts des de setembre de 2009 fins a juny de 2010 com a activitat parlamentària pròpiament dita.

Este volum es tanca amb la ressenya de dos llibres. En primer lloc, *Instituciones políticas de la Comunitat Valenciana*, que, en opinió de l'autor del comentari, mostra que el coneixement de les nostres institucions permet posar sobre la taula el paper que poden tindre en la bona o mala articulació de la vida quotidiana dels ciutadans i de les ciu-

tadanes regida per les institucions. L'altre llibre comentat, *Manual de derecho constitucional. Prácticas para un estudio comprensivo de la materia*, com s'indica en el títol, pretén ser un instrument per a conèixer les profundes modificacions que hi ha hagut en esta matèria.

Redactant estes línies he sigut més conscient, com deia al principi, del paper que representen estes publicacions parlamentàries en l'àmbit del progrés, de l'enteniment i del reconeixement de la institució més representativa de la nostra comunitat, tant per als estudiosos com per als ciutadans i les ciutadanes que vulguen aproximar-se a la raó de ser de les Corts. És cert que el meu juí no està exempt de parcialitat per la proximitat amb què visc el dia a dia de les Corts, però també per això tinc una visió més precisa de l'interés i la qualitat que tenen els treballs que componen este número a què dedique estes paraules de presentació. La meua gratitud als seus autors i autores.

## Presentación

MARÍA MILAGROSA MARTÍNEZ NAVARRO

Presidenta de Les Corts Valencianes

La reflexión sobre la actividad parlamentaria constituye un complemento valioso de lo que, en esencia, son las funciones del Parlamento, en las que lo habitual y perentorio debe compaginarse con el análisis desde una perspectiva más amplia y serena que pueden llevar a cabo las personas estudiosas de una materia que debe acomodarse a las necesidades del acontecer político.

En esta ocasión tengo ante mí un nuevo número del *Anuario de Derecho Parlamentario* con un contenido que se inscribe en la tradición de lo que viene siendo la revista *Corts*, una referencia en la especialidad académica de Derecho Constitucional y de Ciencias Políticas para aquellas personas que quieran conocer los avances y perspectivas de esta rama del Derecho que es el Derecho Parlamentario.

La cotidianidad de la vida parlamentaria permite integrar junto a las funciones específicas de estas instituciones, otras iniciativas que trascienden el periodo de una legislatura y conforman un legado que permanece en el tiempo. En este caso, Les Corts, y yo como Presidenta, podemos sentir la gran satisfacción de contribuir a este legado con dos proyectos iniciados en la quinta y tercera legislatura de Les Corts: una colección de 20 monografías publicadas, seleccionadas anualmente en una convocatoria singular para premiar dos tesis doctorales, o trabajos de investigación realizados durante el año en curso y la publicación de esta revista, cuyo número 23 me honro en presentar. Ambos expresan el interés de todas aquellas personas que a lo largo de los años han integrado la institución de Les Corts.

El contenido de este número muestra la variedad de intereses que transitan por la actividad de Les Corts, no en vano sus competencias abarcan todo aquello que pueda afectar a la ciudadanía como sujeto de derechos.

Abre este volumen una primera parte de estudios, dos de los cuales tienen como base la igualdad de mujeres y hombres; en el primero se toma como referencia la evolución de la representación en el Parlamento Vasco desde esta perspectiva y la incidencia que ha supuesto la aplicación de la reforma electoral contenida en la Ley de

Igualdad de Mujeres y Hombres aprobada en 2005 en dicha Comunidad. En el segundo se parte de la inclusión del principio de igualdad y no discriminación como una aportación del constitucionalismo moderno desde el que se ha propiciado el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres que, aún hoy, sigue mostrando deficiencias. Como un aporte a la reflexión sobre estas carencias fácticas se introduce la importancia que tiene la construcción del sujeto tanto para entender la realidad como para propiciar el cambio.

En los otros trabajos que componen esta parte se analizan dos temas de sumo interés en el ámbito parlamentario: la posible renovación de la Administración Parlamentaria hacia la que se han dirigido las miradas de los expertos en la materia y, otra cuestión que también merece ser atendida en este ámbito dado el escaso material doctrinal o jurisprudencial que se refiere a la misma, cuales son los procedimientos parlamentarios de evolución e impulso de las políticas públicas. El tercer ensayo considera la situación actual del gobierno local en la Comunitat Valenciana a la luz de las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía.

La tercera parte contiene tres trabajos que hacen referencia a la participación política en nuestra Comunitat: El primero de ellos analiza el sistema electoral de las Cortes en el que tras explicar su origen y las posturas de los partidos políticos con representación parlamentaria, describe los elementos que componen el sistema vigente para concluir con una valoración de esta normativa, tanto desde la perspectiva procedimental como política. En el segundo se expone la evolución de Les Corts a la luz del sistema electoral con especial referencia al incremento de diputadas a lo largo de todas las legislaturas a lo que se añade el impacto de la reforma del artículo 44 *bis* de la LOREG. El tercero de los trabajos, que se refiere a la representación política, aborda el problema de la abstención asimétrica en nuestra Comunitat en relación con los resultados electorales. Un cuarto trabajo también se refiere a la participación ciudadana, esta vez en el procedimiento legislativo que incluye también propuestas para generar una cultura de la participación en aras a potenciar una mayor implicación de la ciudadanía. Completan esta sección un artículo sobre la costumbre como fuente del derecho parlamentario desde la óptica de lo que el Tribunal Constitucional clasifica como normas reglamentarias intraparlamentarias y el trabajo sobre la proyección exterior de las Comunidades Autónomas tomando como punto de partida la doctrina del Tribunal Constitucional que hace depender de su ámbito de competencias y de su pertinencia para una efectiva ejecución de las mismas.

Como elemento obligado en todos los números ordinarios se incluye la crónica parlamentaria que abarca lo acontecido en Les Corts desde septiembre de 2009 hasta junio de 2010 como actividad parlamentaria propiamente dicha.

Este volumen se cierra con la reseña de dos libros *Instituciones políticas de la Comunitat Valenciana* que, en opinión del autor del comentario, el conocimiento de nuestras

instituciones permite poner sobre la mesa el papel que las mismas pueden jugar en la buena o mala articulación de la vida cotidiana de la ciudadanía regida por ellas. El otro libro comentado *Manual de Derecho Constitucional. Prácticas para un estudio comprensivo de la materia*, como su título indica pretende ser un instrumento para conocer las profundas modificaciones habidas en esta materia.

Al ir redactando estas líneas he sido más consciente de, como decía al principio, el papel que desempeñan estas publicaciones parlamentarias en el ámbito del progreso, entendimiento y reconocimiento de la institución más representativa de nuestra Comunitat, tanto para los estudiosos como para la ciudadanía que quiera aproximarse a la razón de ser de Les Corts. Es cierto que mi juicio no está exento de parcialidad por la cercanía con la que vivo el día a día de Les Corts pero también por ello poseo una visión más precisa del interés y calidad que tienen los trabajos que componen este número al que dedico estas palabras de presentación. Mi gratitud a los autores y autoras de todos ellos.

# La igualdad de mujeres y hombres: 30 años de Parlamento Vasco. La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres<sup>1</sup>

ARANTZA CAMPOS RUBIO

Profesora de Filosofía del Derecho, Facultad de Derecho de la UPV-EHU  
Codirectora del Master en Igualdad de Mujeres y Hombres de la UPV-EHU

## Resumen

En este artículo se da cuenta de la existencia de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (LIV) proporcionando algunas luces para un inicial y adecuado acercamiento a su conocimiento. Se parte de consideraciones generales como el contexto en el que aparece la norma, sus límites competenciales, la situación real de las mujeres en la CAPV, los mandatos estatutarios y constitucionales así como las recomendaciones de organizaciones internacionales, terminando con la referencia a sus objetivos. Para ello se contesta a preguntas sobre su oportunidad y necesidad, sobre cómo surge la propuesta, cómo es el proceso de su elaboración, y cómo se aprueba. Las respuestas a estas preguntas permiten abordar la valoración de algunos de los resultados que se han producido tras 5 años de su entrada en vigor y la implementación de algunos de sus contenidos materiales. Dada la complejidad y variedad de las materias que trata la ley, se seleccionan 1) aquellas relacionadas con la participación sociopolítica de las mujeres y del movimiento asociativo de mujeres y su presencia equilibrada en los ámbitos de toma de decisiones (órganos directivos y colegiados de las instituciones públicas); 2) la creación de estructuras u organismos de igualdad y la planificación de sus políticas públicas.

## Resum

En aquest article es ret compte de l'existència de la Llei 4/2005, de 18 de febrer, per a la igualtat de dones i homes (LIV), i es proporcionen algunes llums per a un acostament inicial i adequat al coneixement d'aquesta. Es parteix de consideracions generals com ara el context en què apareix la norma, els límits competencials, la situació real de les dones a la CAPV, els mandats estatutaris i constitucionals i les recomanacions d'organitzacions internacionals, i s'acaba amb la referència als objectius. Per a això es contesta a preguntes

<sup>1</sup> La ley se puede consultar en:  
<[http://www.euskadi.net/cgi-bin\\_k54/bopv\\_20?c&f=20050302&a=200500982](http://www.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_20?c&f=20050302&a=200500982)>.

sobre l'oportunitat i la necessitat, sobre com sorgeix la proposta, com és el procés de l'elaboració, i com s'aprova. Les respostes a aquestes preguntes permeten abordar la valoració d'alguns dels resultats que s'han esdevingut després de 5 anys de l'entrada en vigor i la posada en pràctica d'alguns dels continguts materials. Atesa la complexitat i la varietat de les matèries que es tracten en la llei, se'n seleccionen 1) aquelles relacionades amb la participació sociopolítica de les dones i del moviment associatiu de dones i la seua presència equilibrada en els àmbits de presa de decisions (òrgans directius i col·legiats de les institucions públiques); 2) la creació d'estructures o organismes d'igualtat i la planificació de les polítiques públiques.

### Abstract

This article sheds light on the implementation of the Law 4 /2005, February 18th, for the equality of women and men (LIV) focusing on a selection of key points for an initial approach to its understanding. It begins by discussing attention paid to such issues as the context in which this regulation was adopted, the limits of its jurisdiction, the actual situation of women in CAPV. In addition, discussion focuses on the statutory and constitutional terms of office as well as the suggestions of international organizations and finally on the aims of the regulation. To accomplish this, several matters about this law will be discussed, concerning its needs and suitability, how the proposal arose, the developmental process and how it was passed. The author's answers to these questions enable us to evaluate some of the early results after five years of becoming effective and the implementation of some of its primary components. Since this law deals with complex and diverse matters, only a selection are discussed, the author focuses on two aspects: those dealing with socio-political participation of women and of the associative movements of women as well as their balanced presence in spheres where decisions are taken (public institutions' directive and collegiate bodies); and second of all the creation of equality structures or bodies and the planning of its public politics.

### Sumario

- I. Introducción
- II. Consideraciones generales
- III. Los objetivos de la ley
- IV. Órganos para la consecución de los objetivos que se persiguen
- V. Evolución, desarrollo y consecuencias de la implantación de la ley en el ámbito del Parlamento y el Gobierno Vasco
- VI. Consideraciones finales



## I. Introducción

El 26 de abril de 1980, una vez iniciado el proceso de transición de la dictadura franquista a un sistema democrático, se reunía en Gernika el Parlamento Vasco, compuesto entonces por 60 representantes. De las 60 personas que conformaban la Cámara, 4 eran mujeres, el 6,7 por ciento, y 56 varones, el 93,3 por ciento, dándose la circunstancia de que las 4 mujeres pertenecían al mismo partido, el Partido Nacionalista Vasco/Eusko Alderdi Jeltzalea (PNV-EAJ), este hecho le convierte en el único partido que desde la primera legislatura ha contado con mujeres en el más alto organismo de representación de la ciudadanía en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

El pasado 26 de abril de 2010 se han cumplido 30 años de su existencia.<sup>2</sup> Sin duda muchos son los hechos y acontecimientos que podrían ser resaltados en este aniversario pero si tomamos como punto de partida el dato arriba señalado entiendo que es oportuno y conveniente preguntarse y reflexionar sobre el recorrido que la igualdad de mujeres y hombres ha tenido en esta Cámara y en sus órganos de gobierno.

Desde el punto de vista normativo se debe destacar de forma especial la entrada en vigor de tres normas si bien no son las únicas que afectan a esta cuestión: la primera, la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco.<sup>3</sup> En su artículo 9.1, que remite a la Constitución española (CE), proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo (entre otras razones) y en su artículo 9.2d) establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la igualdad de las personas y los grupos en que se integran sea real y efectiva; la segunda la Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea (Emakunde)<sup>4</sup> en la que se declara prioritaria la eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres y la adopción de las medidas necesarias<sup>5</sup> para fomentar su participación en todos los ámbitos de la CAPV y la tercera la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.<sup>6</sup> En su exposición de motivos se dice que el fin último de esta ley es la consecución de una sociedad igualitaria independientemente del sexo al que pertenezcas. Establece los principios generales que deben orientar la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad de mujeres y hombres y regula un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato en todos los ámbitos de la vida.

Dada la complejidad y extensión del estudio pormenorizado de la temática que abordan estas tres normas se hace necesario delimitar las cuestiones a tratar y ese es el motivo por el que los objetivos de este artículo se reducen a dos. El primero persigue dar cuenta de la existencia de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (LIV) proporcionando algunas luces para un inicial y adecuado acercamiento a su conocimiento. Para lograrlo es necesario contestar a preguntas sobre su oportu-

2 Podemos hablar de una segunda existencia después de su efímera existencia, 9 meses, bajo el amparo del Estatuto de Autonomía de 1936.

3 También conocida como el Estatuto de Gernika y publicada en el BOE núm 306, de 22 de diciembre de 1979. <<http://www.boe.es/boe/consultas/enlaces/documentos/estatuPaísVasco.pdf>>.

4 Aprobada por el Parlamento Vasco en febrero de 1988 y publicada en el BOPV núm 45, de 4 de marzo de 1988. <<http://www.euskadi.net/bopv2/datos/1988/03/8800484a.pdf>>.

5 El Gobierno Vasco en el desarrollo de esta ley ha aprobado los tres primeros planes de acción positiva para las mujeres en la CAPV. De estos tres planes sólo está disponible en versión digital el tercero: <[http://www.emakunde.euskadi.net/u72-20010/es/contenidos/informacion/u72\\_planes\\_ant/es\\_emakunde/adjuntos/III\\_PLAN\\_c.pdf](http://www.emakunde.euskadi.net/u72-20010/es/contenidos/informacion/u72_planes_ant/es_emakunde/adjuntos/III_PLAN_c.pdf)>.

6 De ahora en adelante LIV <[http://www.euskadi.net/cgi-bin\\_k54/bopv\\_20?c&f=20050302&a=200500982](http://www.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_20?c&f=20050302&a=200500982)>.

tunidad y necesidad, sobre cómo surge la propuesta, cómo es el proceso de su elaboración, y cómo se aprueba. Las respuestas a estas preguntas nos permitirán abordar el segundo objetivo de este artículo que no es otro que la valoración de algunos de los resultados que se han producido tras 5 años de su entrada en vigor y la implementación de algunos de sus contenidos materiales.

En cuanto al primer objetivo realizaré algunas consideraciones generales que harán referencia al contexto en el que aparece la norma, a sus límites competenciales, a la situación real de las mujeres en la CAPV, a los mandatos estatutarios y constitucionales así como a las recomendaciones de organizaciones internacionales para terminar señalando cuáles son sus objetivos y cuál ha sido la repercusión mediática de estos últimos.

En relación al segundo objetivo y dada la complejidad y variedad de las materias que trata la ley he seleccionado en primer lugar aquellas relacionadas con la participación sociopolítica de las mujeres y del movimiento asociativo de mujeres y su presencia equilibrada en los ámbitos de toma de decisiones (órganos directivos y colegiados de las instituciones públicas). En segundo lugar la creación de estructuras u organismos de igualdad y la planificación de sus políticas públicas. Y finalmente, en tercer lugar, una breve reflexión sobre la Defensoría.

## **II. Consideraciones generales**

### **1. Contexto en el que aparece la norma**

En primer lugar destacar el compromiso político del Lehendakari Ibarretxe. En las elecciones autonómicas de 2001<sup>7</sup> el Lehendakari realizó la promesa electoral de legislar sobre la igualdad de mujeres y hombres si era reelegido lehendakari. Se comprometió y afirmó que la VII legislatura sería la que viera nacer una ley de igualdad de mujeres y hombres. Hay que decir que prometió y cumplió. El 18 de febrero de 2005 el Parlamento Vasco vota el proyecto de ley de igualdad de mujeres y hombres que él personalmente defendió en el debate parlamentario. En segundo lugar recordar las demandas técnicas que se producían desde ciertos sectores socio-jurídicos que insistían en la necesidad de desarrollar el principio de igualdad por razón de sexo a través de una ley y no como venía siendo habitual hasta ese momento por vía jurisprudencial siguiendo directivas europeas o interpretando el art. 14 de la CE. Tampoco podemos olvidar ni minimizar las reivindicaciones de distintos sectores de mujeres incluido parte del MF demandando que se legislara sobre igualdad de mujeres y hombres, ya que buena parte de los problemas a los que se enfrentan las mujeres tienen su origen en esa desigualdad crónica y estructural. Por último y en el ámbito institucional nos encontramos con el compromiso de Emakunde de elaborar un borrador del ante-

<sup>7</sup> Ibarretxe es Lehendakaria por primera vez en la VI legislatura (1998-2001). Es reelegido en la VII (2001-2005) y VIII (2005-2009) legislaturas y deja de serlo en la actual legislatura, la IX (2009-2013), a pesar de ser el candidato del partido que gana las elecciones.

proyecto de ley y así lo hace saber a la sociedad civil. El 22 de abril de 2003 manda una carta a las organizaciones de mujeres y a los grupos feministas de la CAPV invitándoles a participar en el proceso de creación del proyecto de ley.<sup>8</sup> El proceso de participación se refiere a la posibilidad de plantear alegaciones al primer borrador del proyecto de ley<sup>9</sup> que serán recogidas por Emakunde.<sup>10</sup> Algunas de las alegaciones serán estimadas e incorporadas al borrador del proyecto de ley dando origen al segundo borrador,<sup>11</sup> otras serán desestimadas. En ambos casos la estimación o desestimación de las alegaciones será motivada y comunicada a todas y cada una de las organizaciones de mujeres que las habían realizado<sup>12</sup> motivando la decisión. Ambas decisiones las estima

Siendo este el contexto creo necesario hacer referencia a las consultas y procedimiento de elaboración de la norma sin menoscabo de los requisitos legales exigidos para la tramitación de un proyecto de ley y su posterior aprobación en sede parlamentaria.

Quiero con ello reconocer el esfuerzo realizado por Emakunde para recoger algunas de las aportaciones y sugerencias realizadas por los distintos grupos del movimiento social de mujeres.<sup>13</sup> Las aportaciones estimadas son de distinto calado pero considero que algunas de ellas ciertamente importantes para avanzar en el logro de la igualdad material.<sup>14</sup>

Como ya he dicho el 22 de abril de 2003 Emakunde manda a todos los grupos de mujeres y del MF el primer borrador del proyecto de ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres invitándoles a realizar todas las alegaciones que consideren convenientes.<sup>15</sup> En dicha invitación se precisa el plazo, el 15 de septiembre, para la entrega de las

8 «Duela hamar urte baino gehiago sortu zenetik, Emakunde/Emakumearen Euskal Erakunde eta gainerako Euskal Administrazio Publikoak lanean aritu izan dira Euskadiko Autonomia Erkidegoaren esparruan emakumeen eta gizonen arteko berdintasuna sustatzeko xedearekin. Zeregin hori, Eusko Jaurlaritzak 1991, 1995 eta 1999. ean hurrenez hurren onartu zituen Emakumeentzako Ekintza Positiborako hiru Planen eremuan egin da.

Plan horien garapenak esperientzia eta aurrerapen esangurutsuak ekarri ditu gure Autonomia Erkidegoan berdintasun-politikoaren ezarpenari dagokionez. Aldez aurretiko lan horren guztiak oso egoera onean jarri du Euskal Autonomi Erkidegoa berdintasunaren aldeko bidean beste urrats bat emate aldera eta orain arte buruturiko zereginen sakontzeko oinarriak finkatuko dituen eta politika eta ekintza guztiei, ezberdintasunak ezabatzeko eta emakumeen eta gizonen arteko berdintasuna sustatzeko helburu horizontala atxikitzeko elkarre-arautegiak eratortzen dituen existentzietan erantzun egokia emango dien lege-testua egiteari ekiteko.»

9 <[http://www.emakunde.euskadi.net/u72empoder/es/contenidos/informacion/emp\\_consejo\\_vasco/es\\_emakunde/adjuntos/ant\\_ley\\_cv\\_mi\\_b1\\_es.pdf](http://www.emakunde.euskadi.net/u72empoder/es/contenidos/informacion/emp_consejo_vasco/es_emakunde/adjuntos/ant_ley_cv_mi_b1_es.pdf)>.

10 Para conocer el proceso de creación de Emakunde ver <<http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/vasconia/vas35/35461475.pdf>>.

11 Existe el documento de trabajo escrito pero no está publicado, tampoco está disponible en versión on-line en la página web de Emakunde.

12 Existe el documento de trabajo escrito pero no está publicado, tampoco está disponible en versión on-line en la página web de Emakunde.

13 Organizaciones de mujeres y feministas que realizaron alegaciones al primer borrador realizado por Emakunde: Asambleas de mujeres de Bizkaia, Ermua y Araba, Plazandreok, Zero Taller Soziologikoa, Asociación Casino de Irún y otras 55 asociaciones, Eraldatzen, Belén Martínez (particular) Colectivo Feminista Lambroa, Confederación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de la CAPV, Ekin Emakumeak Elkarrea, Equipo técnico del Ayuntamiento de Irún, Equipo técnico del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Escuela de Gestión, Euskal Herriko Bilgune Feminista, Forum Feminista Marfá de Maeztu, Juntera del grupo Aralar, Secretaría de la Mujer de ccoo.

14 Dentro del contexto de la democracia paritaria. Ver Julia Sevilla, *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Valencia (2004), Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de València.

15 Lo que se solicita en la carta «Dozein erakundeek, organizazioek edo pertsona partikularrek egin nahi dituen ekarpenei irekita dagoen dokumentua da, konbentzitututa baikaude zenbat eta iradokizun, iritis eta ikuspuntu gehiago izan, hainbat eta hobea izango dena. Gainera, zeharkako gai bati aurre egiten dionez, bereziki funtsezkotzat jo dira gehien reagiten diren erakundeek eta organizazioek, etorkizuneko Lege honen edukiaren inguruan ahalik eta adostasunik handiena erdiestekoa asmoarekin gauzatzen dituzten ekarpenak.» Emakunde.

alegaciones por parte de la sociedad civil. Plazo de 5 meses que tiene en cuenta la peculiaridad organizativa de los grupos de mujeres por lo que sus resultados son satisfactorios. Durante este plazo la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres y el MF, realizan sus alegaciones. Según datos de Emakunde se realizan 298 alegaciones de las que un 52 por ciento son estimadas. No cabe la menor duda de que se debe valorar muy positivamente este paso en el sentido de avanzar por el sendero de la democracia participativa como un instrumento más en el perfeccionamiento de la democracia representativa.

## **2. Situación real de las mujeres en la CAV<sup>16</sup>**

Como la propia ley afirma en la exposición motivos II «El papel que tradicionalmente han desempeñado mujeres y hombres está experimentando una importante transformación [...] (después de señalar algunos de los logros que se están consiguiendo en el mercado laboral, en la educación, en el ámbito político se afirma que se están produciendo cambios, pero la igualdad no llega por lo menos eso es lo que dicen los datos sobre las mujeres en el mercado de trabajo, en la participación política, en los trabajos de casa, en la violencia contra las mujeres, en la pobreza..., después de decir esto sigue) Por otra parte, va siendo creciente el consenso social con relación a la aceptación del derecho a la igualdad de las mujeres por lo que respecta al empleo, a la participación socio política, a la autonomía económica, al disfrute del tiempo de ocio, etc., así como sobre la necesidad, la conveniencia y la justicia de que los hombres participen más y sean corresponsables de las obligaciones del ámbito doméstico. Una sociedad en la que mujeres y hombres tengan una participación igualitaria en los ámbitos público y doméstico, en la que se articule una relación no jerarquizada entre mujeres y hombres y entre la reproducción y la producción, en la que el valor del trabajo no dependa de si es realizado por mujeres u hombres, y en la que se haga un mejor uso de las potencialidades de todas las personas y colectivos, es, hoy por hoy, el modelo planteado como deseable desde la teoría y colectivos feministas e instituciones que trabajan por la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, y que se va expresando en el discurso tanto individual como colectivo. Todo ello ofrece una oportunidad excelente para adoptar una ley dirigida a incorporar la perspectiva de género a las políticas públicas.»

La justificación de la existencia de esa ley la podemos encontrar en la necesidad de seguir avanzando en el fomento y la promoción de la igualdad, utilizando las políticas públicas como instrumentos de intervención además de la necesidad de dar respuesta a los distintos compromisos europeos. El objetivo es eliminar la discriminación por razón de sexo a la vez que se promociona la igualdad de influencia, integración y oportunidades de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida. Podemos afirmar que necesitamos algo más que palabras. Como sabemos, la capacidad de incidir, incluso

<sup>16</sup> La situación es similar a la del resto de mujeres de nuestro ámbito geográfico, habiendo ciertas diferencias en algunas cuestiones pero no así en otras con las mujeres de los países nórdicos. Ni decir que la situación es radicalmente diferente a la mayoría de las mujeres que viven en los países empobrecidos o dominados por creencias religiosas que garantizan la inferioridad y subordinación de las mujeres. Ver en Cifras sobre la situación de Mujeres y Hombres (Emakunde, octubre de 2005). Ver en [http://www.emakunde.euskadi.net/u72-20010/es/contenidos/informacion/cifras\\_ant/es\\_emakunde/adjuntos/cifras\\_2005\\_es.pdf](http://www.emakunde.euskadi.net/u72-20010/es/contenidos/informacion/cifras_ant/es_emakunde/adjuntos/cifras_2005_es.pdf).

de cambiar sustancialmente la realidad depende de la voluntad política de quienes la crean, amén de las actuaciones de otras instancias institucionales y judiciales para que tal ley sea eficaz. Este sería uno de los grandes interrogantes para el que quizás no tengamos respuesta: ¿realmente existe esa voluntad política en relación a esta ley?, o sencillamente ¿nos encontramos una vez más ante una admirable declaración sobre lo políticamente correcto? Me refiero a que cuando la ley aborda y define el contenido de la igualdad que desea alcanzar parece que no se perca de los medios con los que cuenta para lograr su objetivo. No parece que los medios con los que cuenta puedan resolver satisfactoriamente los problemas derivados del tipo de igualdad al que se aspira llegar.

### 3. Límites competenciales<sup>17</sup>

No es una cuestión menor la existencia de límites competenciales que caracterizan a esta ley en el momento de su creación. Éstos le impiden garantizar en la práctica el principio de igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida, en el público y en el privado.

Si leemos la exposición de motivos esta ley se presenta como un medio capaz de asegurar en la práctica el principio de igualdad de mujeres y hombres. Esta ley considera que tiene la competencia y capacidad para corregir las desigualdades que en ese momento existen en todos los ámbitos de la vida. La ley se presenta como una ley integral, y sabemos que ni de hecho lo es ni de derecho podría serlo. Según el art. 81 de la CE las cuestiones que afectan a derechos fundamentales han de ser objeto de ley orgánica, categoría normativa que el art. 149.1 CE<sup>18</sup> veda a las Comunidades Autónomas. El Parlamento de la CAV tiene limitada la capacidad de legislar a favor de las mujeres, cuando una ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres debería contener medidas dirigidas a transformar muchos de los mecanismos que sostienen y reproducen la desigualdad. Es decir, la posible solución de las desigualdades reales que existen entre hombres y mujeres, incluida «la violencia sexista», pasa por la necesidad de una ley integral<sup>19</sup> sobre igualdad y el Parlamento Vasco no tiene ni puede tener en la actual coyuntura política y jurídica las competencias que le permitan crear tal ley debido a su limitada capacidad legislativa. Varios son los ámbitos del derecho que regulan materias que afectan directamente al logro de la igualdad de mujeres y hombres y sobre los que el Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca no tiene competencias legislativas; estos ámbitos competenciales van desde lo laboral hasta la protección social, desde las leyes penales hasta algunas del orden civil. Por lo tanto ya podemos adelantar que para que esta ley pudiera acometer de forma eficaz una política de igualdad sería necesario aunque no suficiente no tener estos límites competenciales.<sup>20</sup> Pero aún reconociendo esta limitación y teniendo en cuenta lo problemático del exclusivo reconocimiento de la igualdad formal, podemos considerar muy positiva y necesaria la voluntad de legislar sobre la igualdad.

17 Cuando se inicia el proceso de creación de esta ley, no existe en el ámbito estatal una ley orgánica que regule el derecho fundamental a la igualdad de mujeres y hombres. En la actualidad el ordenamiento cuenta con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que puede subsanar alguna de las lagunas que por incapacidad competencial presentaba la LRV.

18 149.1 artículo «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias.

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.»

19 Los derechos fundamentales y la igualdad es uno de ellos sólo pueden ser regulados por leyes orgánicas y la Constitución Española impide a las Comunidades Autónomas la creación de esta categoría normativa como ya hemos visto, art. 149.1 CE.

20 Urge por lo tanto el estudio de la ley estatal tras su aprobación y entrada en vigor para ver hasta donde hace uso de sus competencias legislativas para acometer políticas eficaces de igualdad.

#### **4. Mandato estatutario a los poderes públicos en materia de igualdad<sup>21</sup>**

Esta falta competencial explica que en la exposición de motivos I no se haga referencia directa a la CE y se remita al mandato estatutario.

- a) «El artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de Euskadi, a través de una remisión de los dispuesto en la Constitución española, proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Asimismo, el artículo 9.2d) establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la igualdad de las personas y los grupos en que se integran sea real y efectiva.»
- b) «Por su parte, el Parlamento Vasco, mediante la aprobación de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación del Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea, y tal y como prevé su exposición de motivos, declaró prioritaria la eliminación efectiva de todas las formas de discriminación de las mujeres y la adopción de las medidas necesarias para fomentar su participación en todos los ámbitos de nuestra Comunidad, y asimismo, asumió la tarea de impulsar una acción coordinada en la materia.»
- c) «En desarrollo de la Ley 2/1988 el Gobierno Vasco ha aprobado tres planes de acción positiva para las mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi, donde se recogen las líneas básicas de intervención de las administraciones públicas vascas con relación a la promoción de la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida.»

#### **5. Mandato constitucional a los poderes públicos en materia de igualdad**

El art. 1 de la CE declara el compromiso del Estado español con cuestiones sociales y con la igualdad, «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político», y además en su art. 9.2 ordena a los poderes públicos a trabajar en concreto por la igualdad, «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

Como hemos visto el art. 9.1 del Estatuto de Autonomía hace referencia a este mandato constitucional pero como también hemos visto nos encontramos con la existencia de límites competenciales que hacen imposible que el Parlamento Vasco legisle integralmente sobre un derecho fundamental como es el de la igualdad.

<sup>21</sup> Si el Estatuto de Autonomía de Euskadi hace referencia a la necesidad de cumplir con el principio de igualdad, no es menos cierto que la Ley 4/2005 de 18 de febrero de 2005 hace necesaria una revisión y adaptación del propio estatuto. Creo que una ley de igualdad que realmente persiguiera el logro de la «igualdad material» requeriría una reforma de la Constitución.

## **6. Recomendaciones de las organizaciones internacionales sobre igualdad de mujeres y hombres y política comunitaria de igualdad de mujeres y hombres**

Partimos de la deficiente implantación del derecho a la igualdad de trato entre mujeres y hombres, lo que no significa que no esté reconocido en prácticamente todos los niveles normativos.

Los textos internacionales sobre DDHH, no sólo los europeos, reconocen este derecho como un principio y se desarrolla temáticamente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, aprobada el 18 de diciembre de 1979 en Nueva York. La ONU por su parte ha organizado periódicamente conferencias mundiales sobre las mujeres siendo la de Nairobi de 1985 y la de Beijing de 1995 las que más trascendencia han tenido. El documento conocido como la Declaración de Beijing y la Plataforma para la Acción es básico y fundamental para entender las nuevas políticas de igualdad de mujeres y hombres que se están diseñando.

Tampoco podemos olvidar aquellas normas que constituyen el núcleo fundamental de toda política de igualdad de mujeres y hombres como son las que hacen referencia al «empleo».<sup>22</sup> La OIT ha elaborado importantes instrumentos normativos en materia de igualdad por razón de sexo sin los que sería absolutamente incomprendible cualquier ley de igualdad. En La Comunidad Europea también se han desarrollado instrumentos normativos sobre igualdad de sexos amplias y de gran calado apoyándose en el antiguo art. 119 del Tratado de Roma.

En la actualidad el Derecho Comunitario refleja en buena parte de sus instrumentos normativos la denominada estrategia dual transversalidad/acción positiva.<sup>23</sup> En la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo del Consejo de 23 de septiembre de 2002, de reforma de la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en lo referente al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional<sup>24</sup> es donde se obliga a los Estados miembros a utilizar esta doble estrategia y nueva concepción de la igualdad, aunque en ella sólo se hable del mundo del empleo es lógico pensar que esta doble estrategia debe ser aplicada a la hora de elaborar y aplicar disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en todos los ámbitos jurídicos.

22 Muchas son las autoras que han llamado la atención sobre esta cuestión, entre ellas, Isabel Otxoa en su trabajo inédito sobre las empleadas de hogar.

23 La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres recoge y refleja esta doble estrategia. Doble estrategia, la de la transversalidad y la de la acción positiva, sobre la que es urgente reflexionar y debatir.

24 En estos momentos la promoción profesional es una de las cuestiones vital importancia ya que es en ese ámbito donde hoy detectamos

que se expresa con más fuerza la desigualdad. El grupo parlamentario de Aralar ha llevado recientemente a la Cámara Vasca una proposición no de ley sobre esta cuestión. <[https://www.ehu.es/wposta/services/download/?module=imp&thismailbox=INBOX&mailbox=INBOX&index=50847&action-ID=download\\_attach&id=3&mimemcache=7601339db75e91dcefb5ca53b5620b4&fn=%2FPrevisto.html](https://www.ehu.es/wposta/services/download/?module=imp&thismailbox=INBOX&mailbox=INBOX&index=50847&action-ID=download_attach&id=3&mimemcache=7601339db75e91dcefb5ca53b5620b4&fn=%2FPrevisto.html)>.

Proposición no de Ley 091110210110272. Sobre el establecimiento de medidas de discriminación positiva en las políticas de promoción de empleo.



## 7. Repercusión mediática

Durante la tramitación parlamentaria de esta ley los medios de comunicación estuvieron en silencio, esta ley ha tenido una escasa presencia mediática, cuestión que considero significativa ya que las materias que regula son de gran trascendencia para amplios sectores de la población que no han tenido la oportunidad de expresarse al respecto si por ejemplo la comparamos con la ley que limita la actividad de fumar. Esta tendencia no ha variado una vez que la ley ha sido aprobada,<sup>25</sup> la población en general la sigue desconociendo y se mantiene al margen de los debates que suscitan entre expertos sus objetivos y metodologías. Se podría pensar, que esta ley reflejara más la voluntad del ejecutivo que la de la sociedad civil. Entiendo que pensar esto constituye un grave error que puede truncar muchas de las expectativas puestas en esta ley por algunos sectores sociales ya que muchas de las medidas que se mencionan en la ley se dejan a su posterior desarrollo reglamentario sin saber a ciencia cierta como será el desarrollo de esas medidas para lograr la igualdad. Para llevar adelante ese proceso la transparencia y el debate social es necesario, si se quiere tanto o más que el desarrollado hasta el momento. Otras leyes que afectaban directamente a la vida de las mujeres han generado mayor debate social, como por ejemplo la ley del divorcio, despenalización del aborto..., de ésta sólo algunas cuestiones han impregnado el debate social, cuotas, paridad... pero muy poca gente conoce el grado de incumplimiento de la ley. Hecho este que nos permite preguntarnos por la verdadera voluntad política para lograr su implementación. Baste con señalar algunas de las disposiciones que expresamente decían que debían ser cumplidas en el plazo de un año y que al año de entrada en vigor de la ley no se habían cumplido.<sup>26</sup>

a) El art. 63.1 sobre la creación de la Defensoría<sup>27</sup> para la igualdad de mujeres y hombres teniendo en cuenta que la Disposición Adicional Segunda dice: «Nombramiento de la defensora o defensor para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, la o el lehendakari procederá a nombrar a la defensora o defensor para la Igualdad de Mujeres y Hombres.»

<sup>25</sup> El gran consenso que hubo para apoyarla, todo el arco parlamentario vasco salvo el grupo parlamentario de los populares vascos (PP) que en boca de la actual presidenta de la Cámara, Arancha Quiroga, explicó su voto negativo por el carácter feminista de la ley, es según mi opinión una cuestión digna de investigación por lo excepcional del consenso en aquellos momentos. Hoy seguramente esta ley no hubiera salido delante tal y como la conocemos y no sólo por las cuestiones de inconstitucionalidad que ha planteado el PP y sobre las que el TC se ha pronunciado en STC 13/2009, de 19 de enero de 2009. <<http://www.boe.es/boe/dias/2009/02/13/pdfs/BOE-A-2009-2502.pdf>>.

<sup>26</sup> Hago referencia a algunos de los que aparecen en la queja presentada al Ararteko por el grupo de mujeres Plazandreok. Ver en <<http://plazandreok.blogspot.com/>>.

<sup>27</sup> Art. 63.1 «Se crea la Defensoría para la Igualdad de Mujeres y Hombres como órgano de defensa de las ciudadanas y ciudadanos ante situaciones de discriminación por razón de sexo y de promoción del cumplimiento del principio de igualdad de trato de mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de Euskadi.»



b) La Disposición Adicional Tercera en la que se establecen los plazos para la adecuación de estructuras por parte del Gobierno:

1. «Los órganos competentes del Gobierno Vasco, en el plazo de un año, iniciarán los procedimientos administrativos necesarios para modificar los decretos de estructura orgánica de sus departamentos, a fin de que exista en cada uno de ellos, al menos, una unidad administrativa que se encargue del impulso y coordinación de la ejecución por parte del mismo de las medidas previstas en esta ley y en el plan para la igualdad aprobado por el Gobierno.»
2. «Los órganos competentes del Gobierno Vasco, en el plazo de un año, iniciarán los procedimientos administrativos necesarios para modificar las relaciones de puestos de trabajo de manera que se garantice la experiencia y/o capacitación específica del personal técnico que vaya a ocupar plazas entre cuyas funciones se incluyan impulsar y diseñar programas y prestar asesoramiento técnico en materia de igualdad de mujeres y hombres, estableciendo requisitos específicos de conocimientos en dicha materia para el acceso a la misma.»
3. «Los órganos competentes del Gobierno Vasco, en el plazo de un año, iniciarán los procedimientos administrativos necesarios para modificar las relaciones de puestos de trabajo de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, de modo que pueda realizar las funciones atribuidas en esta ley, así como para adecuarlo a las necesidades derivadas de la aplicación de la misma.»
4. «Los órganos competentes del Gobierno Vasco, en el plazo de un año, iniciarán los procedimientos administrativos necesarios para modificar las relaciones de puestos de trabajo de los órganos responsables de la evaluación, investigación e innovación educativa y de los servicios de apoyo al profesorado, incorporando requisitos específicos para las plazas que requieran capacitación en coeducación.»

c) Disposición Final Octava. Normas o directrices para la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad.

«El Gobierno Vasco aprobará, en el plazo de un año, las normas o directrices en las que se indiquen las pautas que se deberán seguir para la realización previa del impacto en función del género, así como la realización de las disposiciones excluidas de la necesidad de realizar dicho trámite a que se refiere el párrafo 2 del artículo 19. Asimismo, en dicho plazo establecerá los indicadores de evaluación del criterio subvencional o cláusula contractual que prevé el párrafo tercero del artículo 20.

d) Disposición Final Novena. Regulación de planes de igualdad en empresas.

«En desarrollo de lo establecido en los dos primeros párrafos del artículo 40, en el plazo de un año el Gobierno Vasco determinará qué empresas privadas habrán de elaborar y ejecutar planes o programas de igualdad de mujeres y hombres, así

como los contenidos mínimos de éstos y los mecanismos para su seguimiento y evaluación.»

Como he dicho, éstas son algunas de las cuestiones que la propia ley aprobada en febrero de 2005 exigía que estuvieran cumplidas para febrero de 2006.

Es fácil entender que un año no es tiempo suficiente para poner en marcha cambios de tal envergadura. Pero si cualquiera es consciente de ello con más razón sus señorías, y si lo eran ¿por qué no pusieron un plazo más razonable? ¿O es que en realidad ante lo que nos encontramos, incluso con esta ley que está en vigor, es ante la falta de la necesaria voluntad política para hacer cumplir con el derecho a la igualdad que ella recoge?

Creo que una posible respuesta a esta pregunta la encontramos en la propia redacción de la ley. Se pueden comprobar ciertas deficiencias formales en su redacción y me refiero concretamente al lenguaje que en ella se emplea. Por ejemplo, si tomamos en el Capítulo II los artículos 9 y ss, podemos comprobar que el lenguaje utilizado («impulso», «asesoramiento», «sensibilización» «proponer», «orientar»...) no es el propio de una norma jurídica, y aunque sabemos que no todas las normas tienen porque ser imperativas, si lo deben ser aquellas cuyo cumplimiento necesario requieren mandato. «Remover los obstáculos... para lograr la igualdad» es un mandato, y por lo tanto las normas que obliguen a los poderes públicos deben ser mandatos imperativos que expresen además los instrumentos de «coerción» para que la norma se cumpla. Esta ley no lo hace en demasiadas ocasiones. El papel de la Administración Pública aparece frecuentemente reducido a la promoción de condiciones de igualdad, sin fijar «compromisos concretos», medibles y contrastables con su práctica posterior. Se realizan definiciones sobre el contenido del derecho a la igualdad, la prohibición de la discriminación, el compromiso de los poderes públicos con las políticas de igualdad, que no son nuevas: Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, normas sucesivas han ido hilando cada vez más fino en los conceptos de discriminación directa, indirecta, oculta... pero precisamente esta ley es necesaria para lograr que el desarrollo teórico de las proclamas legales sirva para evitar realidades de clara discriminación.

Cómo vamos a conseguir que se cumpla una ley que en su literalidad no «obliga» a la Administración Pública a dar pasos concretos hacia la igualdad. La Ley debería establecer objetivos definidos, diseñar los procesos que deben llevarnos a esos objetivos, y en qué plazos deben ser cumplidos y en caso de que no sea así, prever algún tipo de consecuencia.

### **III. Los objetivos de la ley**

Se han producido reformas legales cuyo objetivo fundamental ha sido la eliminación de discriminaciones explícitas que permiten a las mujeres hacer uso efectivo de su

libertad, pero estas reformas legales no han sido suficientes para lograr la igualdad. La igualdad de mujeres y hombres supone subvertir el orden normativo existente. Es necesario incorporar al ámbito de lo jurídico cuestiones que hasta este momento han sido consideradas privadas por los legisladores. Vemos reflejada esta necesidad en la ley por lo menos en dos de sus objetivos fundamentales, uno de tipo metodológico recogido en el Título II de la ley donde se asume que la correcta actuación de los poderes y administraciones públicas vascas pasa por que incorporen la perspectiva de género capacitando adecuadamente a las personas que las integran, y otro de promoción de medidas correctoras recogido en el Título III que afectan de forma más directa a la vida de las mujeres.

La ley diseña una infraestructura institucional novedosa con el fin de lograr los objetivos que la ley se plantea. Los Títulos I y IV recogen esta nueva infraestructura institucional.

Esta ley contiene muchas disposiciones buenas y muy importantes para poder mejorar la situación real en la que viven las mujeres, por mencionar algunas: según la Ley:

- 1) Las administraciones autonómica, foral y local consignarán y especificarán anualmente en sus respectivos presupuestos los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las funciones y la ejecución de medidas previstas en la presente ley (art. 14).
- 2) Las administraciones públicas vascas no podrán conceder ningún tipo de ayuda ni sus representantes podrán participar en calidad de tal en ninguna actividad cultural, incluidas las festivas, las artísticas, las deportivas y las realizadas en el ámbito de la normalización lingüística del euskera, que sea discriminatoria por razón de sexo (art. 25. 2).
- 3) La Administración de la Comunidad Autónoma promoverá que las universidades vascas impartan de manera estable formación especializada de agente de igualdad de mujeres y hombres, así como que incorporen la perspectiva de género en todas sus disciplinas y áreas de conocimiento (art. 33.3).
- 4) Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las normas que regulen procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en el empleo público deben incluir:
  - a) Una cláusula por la que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos, escalas, niveles y categorías de la Administración en los que la representación de éstas sea inferior al 40 por ciento, salvo que concurran en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso y promoción en el empleo (art. 20.4 a).

- 5) Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las normas que vayan a regular jurados creados para la concesión de cualquier tipo de premio promovido o subvencionado por la Administración, así como las que regulen órganos afines habilitados para la adquisición de fondos culturales y/o artísticos, deben incluir una cláusula por la que se garantice en los tribunales de selección una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada (art. 20.5).
- 6) Se añade un párrafo, con el número 4, al artículo 50 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, con el siguiente tenor: «Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos<sup>28</sup> un 50 por ciento de mujeres. Se mantendrá esta proporción en el conjunto de la lista de candidatas y candidatos y en cada tramo de 6 nombres...» (Disposición Final cuarta).
- 7) A las entidades que incurran en discriminaciones por razón de sexo se les puede sancionar impidiéndoles concurrir a las convocatorias de subvenciones públicas... durante distintos periodos según la gravedad de la discriminación (art. 79 y Disposición Final sexta).
- 8) Las víctimas de maltrato tendrán distintas prestaciones económicas y acceso prioritario a la vivienda (art. 58.1, 59).
- 9) Distintas medidas jurídicas y económicas para las personas que se encuentran en situación de precaridad fruto de viudedad, impago de pensiones compensatorias... por divorcio, separación legal (art. 45.2).

En esta línea de disolución de los límites desde el punto de vista jurídico entre lo público y lo privado nos encontramos con una cuestión paradigmática como es la reproducción y el cuidado de las personas dependientes.<sup>29</sup> Esta cuestión tan relevante no ha pasado inadvertida para los y las legisladoras aunque no creo que esta delicada materia haya tenido una adecuada ubicación en la ley.

La reproducción y el cuidado de las personas dependientes, es una cuestión fundamental en la actual condición real de las mujeres. En esta ley los servicios sociales necesarios para el cuidado de las personas dependientes aparecen en el Capítulo VI bajo el epígrafe de «Conciliación de la vida personal, familiar y laboral» por lo que se sigue considerando que es la familia la principal encargada del cuidado de las personas dependientes. Pero como ya he defendido en otra ocasión «La atención social de las personas dependientes debe tratarse como un derecho de ellas mismas, no un remedio subsidiario para cuando su familia no puede atenderles. Hay que promover verdaderamente que las mujeres escojan si quieren cuidar o no, para eso debe haber servicios. La sujeción de las mujeres a los ritmos que exige el cuidado de las personas dependientes de su entorno familiar es uno de los pilares de la discriminación; crear servicios sociales es una política para la igualdad que libera a las mujeres de ataduras

<sup>28</sup> Como sabemos el TC ha declarado inconstitucional ese «por al menos» que permitía la existencia de candidaturas compuestas sólo por mujeres a las elecciones al Parlamento Vasco entre otras instituciones. STC13/2009.

<sup>29</sup> Cuando se redacta y aprueba la LIV todavía no estaba aprobada la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia (publicada en el BOE núm. 299 de 15 de diciembre de 2006. Ver en: <<http://www.imsersodependencia.csic.es/documentacion/legislacion/normativa/ley-dependencia/index.html>>.

físicas y psicológicas.»<sup>30</sup> Sabemos que si no se garantizan servicios públicos las mujeres vamos a seguir realizando una doble, triple o cuádruple jornada laboral. La diferencia la podemos encontrar en que lo que hasta ahora era «trabajo gratuito» se va a ver indirectamente remunerado, aunque de forma menos gravosa para la administración ya que «La Administración de la Comunidad Autónoma otorgará ayudas a los trabajadores y trabajadoras que se acojan a excedencias, permisos y reducciones de jornada para atender a las necesidades domésticas y del cuidado de personas dependientes. Las normas que regulen las citadas ayudas han de prever medidas dirigidas a facilitar la reincorporación de las personas que se acojan a ellas, así como a evitar que resulten perjudicadas en su desarrollo profesional.» (art. 49.3). Vemos que estas medidas sólo consideran a una reducida parte de la población trabajadora, todas las personas que no trabajan en la Administración quedan excluidas. Además nos volvemos a encontrar con un lenguaje que no es el adecuado para lo que se pretende conseguir: ¿qué quiere decir «facilitar la reincorporación»? en todo caso debería decir «garantizarla». Otro error es considerar que hombres y mujeres se ocupan ya al 50 por ciento de estas actividades, es probable que si así fuera esta ley no sería tan necesaria. Si en lo público no disponemos de instrumentos que garanticen la corresponsabilidad dudo que las mujeres posean un poder privado que induzca a los varones a cuidar de las personas dependientes. Estamos muy lejos de que tal elección sea realizada libremente por los varones y lo que desde luego no corrige esta ley es el que no lo sea para las mujeres en la actualidad.

#### **IV. Órganos para la consecución de los objetivos que se persiguen**

Como ya hemos dicho al principio de este artículo, la ley no puede ser una ley integral de igualdad con medidas dirigidas a transformar muchos de los mecanismos que sostienen y reproducen la desigualdad (en ámbitos tan distintos como el laboral, el penal o el civil) pero lo que sí puede ser es una ley de igualdad que obligue a toda la administración de la Comunidad Autónoma Vasca. La ley en el Capítulo II del Título I hace referencia a la organización institucional y a la coordinación entre las administraciones públicas vascas, es decir, a los distintos órganos u organismos para la igualdad. En este capítulo las objeciones que se pueden realizar son de gran calado, ya que las consecuencias prácticas del debate teórico de fondo podría cambiar sustancialmente la actual actividad de la administración en relación con esta cuestión. Recordemos que estamos muy lejos de los logros obtenidos en esta materia en aquellos países con tradición y una gran sensibilidad hacia esta cuestión ya que llevan varias décadas implementando programas específicos dirigidos a terminar con la discriminación y desigualdad de la que somos objeto las mujeres. La ley se decanta de forma casi exclusiva por la incorporación de la estrategia de la transversalidad del principio de igualdad olvi-

30 Campos, A. En «El anteproyecto de ley de igualdad de mujeres y hombres y el ejercicio de la ciudadanía» *Hika* 2004, 156, 25. La misma idea la podemos encontrar en textos de feministas como Helga María Hermes en *El poder de las mujeres y el Estado del Bienestar*, Vindicación Feminista, Madrid 1990. Un Estado de bienestar de servicios sociales es una condición necesaria para lograr la liberación de las mujeres.

dando la necesidad de la existencia de organismos específicos de igualdad y personal técnico formado en igualdad capaz de llevar adelante esta política transversal. La aplicación exclusiva del *mainstreaming* o política de transversalidad en una administración como la nuestra en la que la gran mayoría desconoce cuáles son los problemas y realidades de las mujeres de nuestra comunidad, es a mi modo de ver un grave error. No decimos que haya que renunciar a la transversalidad del principio de igualdad, decimos que nuestra precaria realidad se vería gravemente afectada sin la existencia de políticas y organismos específicos, así como de personal igualmente específico y bien formado.<sup>31</sup> Creemos que la administración en general no está suficientemente mentalizada sobre la necesidad de la igualdad de mujeres y hombres y desde luego no está formada.

Los países donde actualmente se pretende implementar la transversalidad llevan décadas desarrollando políticas específicas de igualdad. Han recorrido y agotado ese camino y hoy se plantean la transversalidad, como instrumento adecuado para siguiendo pasos hacia delante. Se debería explicar a la ciudadanía cómo se va a implementar la transversalidad con políticos y técnicos no sólo no formados sino insensibles a las preocupaciones de la igualdad de mujeres y hombres. En esta materia no debemos pensar que los políticos de nuestra comunidad así como sus instituciones van por delante, las ciudadanas lo sabemos muy bien,<sup>32</sup> y esta tendencia no ha cambiado con el nuevo gobierno en 2009 como más adelante veremos.

Esta cuestión teórica, como no podría ser de otra forma, refleja una vez más distintas propuestas prácticas. A diferencia de lo que la ley propone existe otra posibilidad de estructura más eficaz de cara al logro de los objetivos que la ley pretende conseguir. Por ejemplo, si en lugar de Emakunde, como Instituto adscrito a Presidencia, existiera una Consejería para la Igualdad de Mujeres y Hombres, que, como el resto de los Departamentos del Gobierno Autonómico formara parte del mismo, directamente, y dotado de una estructura interna similar al resto (dotación presupuestaria propia, Direcciones Generales, en su caso, personal...). Parece evidente que su finalidad sería incidir en todas las Consejerías, con el objetivo de que cualquier proposición de ley, política de cualquier clase, tuviera en cuenta la cuestión de género e igualdad. Si esto fuera así la Defensoría podría estar dentro del Departamento, como órgano especializado en igualdad, con funciones de auxilio al resto de las Administraciones para poner atención en las transgresiones al principio de igualdad.

También deberían establecerse estructuras de similar jerarquía en el gobierno de las Diputaciones Forales. La ley, sólo obliga a las Diputaciones (estructuras vitales en la política pública de nuestro país) a que adecuen «sus estructuras de modo que exista en cada una de ellas al menos una entidad, órgano o unidad administrativa que se encargue del impulso...» (art. 10.1). Esta formulación terriblemente vaga impide que la ley sea mucho más precisa y concreta de cara a establecer el compromiso de las Dipu-

31 La figura del «agente o técnico de igualdad» nos parece fundamental para llevar adelante todo este tipo de políticas, sin agentes de igualdad corren el peligro de quedarse en tierra de nadie al ser responsabilidad de todos. Es importante señalar que en la Universidad del País Vasco desde 2001 se ofrece formación específica de «Agente de Igualdad». Un postgrado de Master profesional (título propio). Se puede encontrar toda la información en: <http://berdintasuna.asmoz.org/>.

32 En nuestra comunidad existen corporaciones donde los representantes máximos de la ciudadanía se posicionan abiertamente en contra de la igualdad de mujeres y hombres como viene sucediendo en Irún y Hondarribia con el tema de los Alardes.

taciones con la creación de un órgano (Departamento Foral de Igualdad) que fuera considerado relevante en el organigrama de la institución foral. Debería estar dotado de presupuestos y personal formado, ya que, sólo de esta forma se puede garantizar la transversalidad de las políticas públicas de igualdad. Sabemos que buena parte de las acciones que conforman los Planes de Igualdad de la Comunidad Autónoma Vasca necesitan o implican a las Diputaciones, pero estas no se pueden llevar a cabo por falta de programas de actuación que obliguen a su inclusión presupuestaria.

Y Concejalías específicas en los Ayuntamientos. Las características de estas Concejalías serían similares a las de los Departamentos Forales aunque con distinto ámbito de actuación. La Ley debería obligar a que los Planes de Igualdad incorporen programas de actuación vinculados a los presupuestos de la institución, y que también sean obligatorios en las Corporaciones Locales.

La razón de proponer este tipo de estructuras o de instrumentos para la política de igualdad está estrechamente ligada a la necesidad de que los Planes de Igualdad (en los tres ámbitos de la Administración, el autonómico, el foral y el local) incorporen, programas de actuación vinculados a los presupuestos de la institución, de la misma forma que las acciones deberían de estar valoradas e imputadas a plazos determinados de presupuestos de las diferentes áreas de la institución correspondiente para que se haga posible una efectiva evaluación de su cumplimiento. La ley no lo recoge por lo que es previsible que pase mucho tiempo hasta que los planes de igualdad abandonen el ámbito del discurso políticamente correcto y se conviertan en instrumentos para el logro de la igualdad.

## **V. Evolución, desarrollo y consecuencias de la implantación de la ley en el ámbito del Parlamento y el Gobierno Vasco**

La ley entró en vigor en febrero de 2005 en la VIII legislatura por lo que en febrero de 2010 se han cumplido 5 años de su entrada en vigor y según la Disposición Adicional Primera que dice, «De acuerdo con las funciones que le encomienda el artículo 13 de esta ley, la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres, cada cinco años, hará un seguimiento del cumplimiento, del desarrollo, de la aplicación y, en su caso, de la oportunidad de revisión de la presente ley. El informe será remitido al Parlamento Vasco», en esta IX legislatura el Parlamento Vasco deberá valorar el grado de cumplimiento de la ley, identificar las dificultades que hayan surgido en su aplicación y tomar las decisiones pertinentes para mejorar su eficacia y efectividad. Para realizar esta evaluación de implantación nos encontramos con una situación novedosa en el Parlamento Vasco y en el Gobierno Vasco, y lo es por dos motivos. El primero porque se ha producido un cambio de gobierno y hasta el momento desconocemos cuáles son los planes del nuevo gobierno en relación con esta ley. Lo digo porque



a día de hoy, después de un año de gobierno, no disponemos del V Plan de Igualdad para la IX legislatura que ya debería estar aprobado. De acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre la creación de Emakunde y en el artículo 15 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, Emakunde ha de presentar al Gobierno, para su aprobación al comienzo de cada legislatura, y en un plazo de seis meses desde su inicio, un plan general que recoja de forma coordinada y global las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de los poderes públicos vascos en materia de igualdad de mujeres y hombres. En la elaboración de dicho plan el Gobierno Vasco ha de posibilitar la participación del resto de administraciones públicas vascas y, una vez aprobado por el Consejo de Gobierno, ha de ser comunicado al Parlamento Vasco y remitido a las administraciones forales y locales.

La segunda novedad es que la mayoría parlamentaria, gracias al acuerdo firmado por el PSOE y el PP, esta conformada un por un partido el PSOE que apoyó la ley del anterior gobierno y por otro el PP, que no sólo votó en contra de la ley, sino que inició un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Este hecho unido a que en el pacto de gobierno que firmaron ambos partidos no aparece nada sobre las políticas de igualdad nos hace preguntarnos por cuáles serán las intenciones del gobierno en relación con las políticas de igualdad y con la propia ley.

Como he anunciado en la introducción, el segundo objetivo de este artículo se limita a considerar la evolución, desarrollo y consecuencias de la implementación de la ley en algunas materias como la presencia de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones, participación sociopolítica de las mujeres, organismos de igualdad, mecanismos de coordinación, planes de igualdad y estadísticas desagregadas por sexo en el ámbito del Parlamento y Gobierno Vasco.

### **1. Disposición Adicional Cuarta. Evolución de presencia de mujeres en el Parlamento Vasco**

Esta disposición es la que afecta a la composición de las listas electorales al Parlamento Vasco y por lo tanto a la presencia de las mujeres en el máximo órgano de representación de la ciudadanía vasca, y dice: «Modificación de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco.

Se añade un párrafo, con el número 4, al artículo 50 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, con el siguiente tenor:

«4. Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos<sup>33</sup> un 50 por ciento 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.»

<sup>33</sup> La STC 13/2009, de 19 de enero de 2009, ha declarado inconstitucional la posibilidad de presentar candidaturas compuestas sólo por mujeres. Pero declara constitucional que la composición de las listas al Parlamento Vasco deban cumplir con el principio de paridad, 50 por ciento de cada sexo, en tramos de 6 por no atentar sino mejorar el principio de proporcionalidad, 60-40 por ciento recogido en la LOI. Esta cuestión abre un debate interesante sobre la reivindicación de parte del Movimiento Feminista de lograr el 100 por ciento de representación de las mujeres.



Desde la aprobación de la ley se han celebrado dos Elecciones al Parlamento Vasco las de 2005, VIII legislatura y las de 2009, IX legislatura. Pasemos a continuación a ofrecer los datos y resultados de estos comicios junto con los anteriores para analizar la evolución de la presencia de las mujeres en el Parlamento Vasco.

**Tabla 1.1 Evolución de la presencia de mujeres y hombres en el Parlamento Vasco por legislatura (1980-2009)**  
**a) En términos absolutos en el momento de la proclamación<sup>34</sup>**

AÑO	1980	1984	1986	1990	1994	1998	2001	2005	2009
mujeres %	4	8	10	15	18	22	28	40	33
hombres %	56	67	65	60	57	53	47	35	42
legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX

**b) En términos porcentuales en el momento de la proclamación**

AÑO	1980	1984	1986	1990	1994	1998	2001	2005	2009
mujeres %	6,7	10,7	13,3	20,0	24,0	29,3	37,3	53,3	44,0
hombres %	93,3	89,3	86,7	80,0	76,0	70,7	62,7	46,7	56,0
legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX

Podemos observar un incremento paulatino del número de mujeres presentes en el Parlamento desde 1980 hasta 2001. El incremento paulatino oscila entre un 4 y un 7 por ciento, hecho que confirma la idea de que si se quiere lograr una representación paritaria o equilibrada se debía intervenir legislativamente. Podemos ver que después de la aplicación de la LIV en las Elecciones de 2005 el aumento porcentual es sorprendente, tanto es así, que se conforma el primer Parlamento Vasco con mayoría de mujeres. Durante esa VIII legislatura pasará a ser el Parlamento autonómico con mayor presencia de mujeres. No podemos decir lo mismo después de las Elecciones de 2009. En la IX legislatura el porcentaje de mujeres desciende un 10 por ciento y el Parlamento Vasco pasa a ocupar el quinto lugar después de Comunidad Valencia y antes de la de Castilla y León.

La incidencia positiva de la LIV en las elecciones de 2005 al Parlamento Vasco es innegable, pero los resultados de las elecciones de 2009 confirman algunas de las objeciones que se planteaban a la ley por no exigir orden de prelación. El hecho de que en las elecciones de 2009 se pase de 43 mujeres parlamentarias a 33, lo que significa 10 parlamentarias, nos indica que la LIV no ha conseguido consolidar la tendencia de mantener una presencia paritaria en la cámara.

<sup>34</sup> La composición podría cambiar con las bajas de las y los titulares y el nombramiento de suplentes.

Tabla 1.2 Evolución de la presencia de mujeres y hombres en el Parlamento Vasco por partido y sexo. 2001-2005-2009, VII, VII y IX legislatura

a) En términos absolutos en el momento de la constitución de la cámara

	VII LEGISLATURA 2001-2005			VIII LEGISLATURA 2005-2009			IX LEGISLATURA 2009-2013		
	Total	M	H	Total	M	H	Total	M	H
EAJ-PNV	24	8	16	22	14	8	30	16	14
PSE	13	5	8	18	10	8	25	11	14
PP	19	5	14	15	6	9	13	5	8
EH	7	2	5	ilegalizado			ilegalizado		
EHAK	no presentado			9	8	1	ilegalizado		
EA	8	3	5	7	4	3	1	0	1
EB-IU	3	1	2	3	0	3	1	0	3
ARALAR	no presentado			1	1	0	4	1	3
UA	1	1	0	no presentado			no presentado		
UPyD	no presentado			no presentado			1	0	1
Totales	75	25	50	75	43	32	75	33	42

b) En términos porcentuales en el momento de la constitución de la cámara

	VII LEGISLATURA 2001-2005			VIII LEGISLATURA 2005-2009			IX LEGISLATURA 2009-2013		
	Total	M	H	Total	M	H	Total	M	H
EAJ-PNV	24	33,3	66,67	22	63,3	36,4	30	53,33	46,67
PSE	13	38,46	61,54	18	55,5	44,5	25	44,0	56,0
PP	19	26,32	73,68	15	40,0	60,0	13	38,46	61,54
EH	7	28,57	71,43	ilegalizado			ilegalizado		
EHAK	no presentado			9	88,9	11,1	ilegalizado		
EA	8	37,5	62,5	7	57,1	42,9	1	0,0	100,0
EB-IU	3	33,3	66,67	3	0,0	100,0	1	0,0	100,0
ARALAR	no presentado			1	100,0	0,0	4	25,0	75,0
UA	1	100,0	0,0	no presentado			no presentado		
UPyD	no presentado			no presentado			1	0,0	100,0
Totales	75	33,0	67,0	75	57,3	42,7	75	44,0	56,0

Si consideramos los resultados por partidos, después de la entrada en vigor de la LIV, podemos señalar similitudes y diferencias entre ellos. La similitud más evidente es que aunque la LIV habla en términos de paridad 50 por ciento de salida, nadie la obtiene en los resultados, ni en 2005 ni en 2009. Por el contrario partiendo de ese 50 por ciento de salida todos logran mantener más o menos en la llegada un 60-40 por ciento. Con relación a las diferencias decir que en 2005 EHAK es la formación con mayor porcentaje de mujeres, 88,9 por ciento. Podríamos decir que Aralar el 100 por ciento, pero esta formación obtuvo en 2005 una sola representante. En 2009 EHAK ha sido ilegalizada y Aralar ha obtenido 4 representantes de los cuales sólo una es mujer pasando del 100 por ciento al 25 por ciento. En la posición opuesta nos encontramos con EB-IU que de 3 representantes ninguno es mujer, cero por ciento. Mantiene el porcentaje en

2009, es decir, cero por ciento de mujeres aunque en esta ocasión sólo logra un representante. Por otro lado el PNV-EAJ es el único partido que en ambas contiendas logra más representantes mujeres que hombres, el 63,3 por ciento en 2005, y el 53,3 por ciento en 2009. Otro hecho a considerar es que de las 33 mujeres representantes, 16, casi el 50 por ciento pertenecen al EAJ-PNV, partido que aún habiendo ganado las elecciones se encuentra a día de hoy en la oposición.

A modo de conclusión podemos decir que si bien es cierto que la LIV ha logrado incrementar la presencia de mujeres en el Parlamento Vasco tendremos que esperar a posteriores contiendas para saber si la tendencia en la presencia de mujeres se mantiene o es a la baja como parecen indicar los resultados de las elecciones de 2009. El principio paritario que parecía ser el que defendían los partidos en esta ley no parece consolidarse y más bien parece que se apuntan al principio de representación equilibrada o de proporcionalidad del 40-60 por ciento recogido en otros textos normativos y que afecta a otras elecciones de la Comunidad Autónoma Vasca.

La cuestión de la paridad puede ser considerada como una cuestión estrictamente formal. Si suponemos que tener un sexo u otro es irrelevante para la representación democrática, debemos pensar que en una sociedad compuesta más o menos por el 50 por ciento de mujeres y el 50 por ciento de hombres, la composición de todos los órganos políticos representativos debiera reflejar esta realidad, sino lo hace, es lícito pensar que es porque algo no funciona bien, porque algo falla. La falla no es otra que la falta de convicción de nuestra sociedad en la igualdad de mujeres y hombres.

La ley habla de paridad, de 50 por ciento, pero si sometemos la ley a un análisis riguroso, no podemos hablar de tal paridad. Como ya hemos visto en la Disposición Final Cuarta se dice que: «Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas “por al menos” un 50 por ciento 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.» Se podría decir que hecha la ley hecha la trampa. Aquellos partidos, federaciones, agrupaciones... que puedan tener en cada confrontación electoral 6 representantes cumplirán la paridad, pero la ley permite que las tres primeras personas de la lista sean varones, con lo que nos podemos encontrar nuevamente con una sobre-representación masculina, como sucede en la actualidad después de una fugaz representación paritaria. Lógicamente la única forma de preservar la paridad es el orden de prelación, conocido como «listas cremallera», mujer-hombre, mujer-hombre o al revés.

Sabemos que la democracia representativa no puede producir un perfecto reflejo de la sociedad, la única garantía de ello sería que toda la ciudadanía se reuniera en asamblea general. Dentro de los límites de la representación, es difícil ver cómo se

podría llegar a un acuerdo sobre las categorías que habría que cubrir en la representación. Esto nos lleva a preguntarnos si lo que queremos es que los intereses de las mujeres sean representados por mujeres o sus necesidades y preocupaciones por el partido al que apoyan.

La política de paridad 50 por ciento tiene una virtualidad para trabajar políticamente en el interés de las mujeres, y es hacer visible de forma moderada que las mujeres podemos ser descritas como un grupo cuyos intereses deben ser representados.

## 2. Presencia de mujeres en los ámbitos de decisión

### a) Parlamento Vasco

El Título III de la Ley recoge las medidas para promover la igualdad en diferentes áreas de intervención, en su Capítulo 1 y bajo el epígrafe de «Participación Sociopolítica» nos encontramos con el art. 23, Disposición general, que dice:

«Todos los poderes públicos vascos deben promover que el nombramiento y designación de personas para constituir o formar parte de sus órganos directivos y colegiados exista una presencia equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada. A tal fin, adoptarán las medidas normativas o de otra índole necesarias.»

Tabla 2.1 Mujeres en cargos parlamentarios en las nueve legislaturas del Parlamento Vasco en términos absolutos y porcentuales

Nº DE MUJERES	1980	1984	1986	1990	1994	1998	2001	2005	2009	TOTAL	%
MESA DEL PARLAMENTO (compuesto por cinco personas)											
Presidencia	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	22,2
Vicepresidencia 1. <sup>o</sup>	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	22,2
Vicepresidencia 2. <sup>a</sup>	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2	22,2
Secretaría 1. <sup>a</sup>	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	22,2
Secretaría 2. <sup>a</sup>	1	0	0	1	0	1	1	0	0	4	44,4
TOTAL	2	0	1	1	1	2	1	1	2	12	26,6
JUNTA DE PORTAVOCES											
Nº absolutos	7	11	11	11	10	9	9	6	5	79	100,0
Nº de mujeres	0	0	0	1	0	1	0	1	1	4	5,0
COMISIONES											
Nº Comisiones	18	15	13	14	13	15	151	17	16	136	100,0
Presidencia	2	1	0	2	3	5	6	10	8	37	27,0
Vicepresidencia	2	2	2	1	2	4	5	11	6	35	25,7
Secretaría	0	3	1	2	6	7	7	13	9	48	35,0
TOTAL	6	6	4	5	11	16	18	34	23	123	30,0

Los datos hasta la VIII legislatura han sido extraídos de los informes y estudios de Emakunde. Los de la IX legislatura directamente de las fuentes del Parlamento y Gobierno Vasco.

## b) Gobierno Vasco

### b.1) En términos absolutos

CARGO	TOTAL	2004		2008		2010	
		mujeres	varones	mujeres	varones	mujeres	varones
Consejerías	11-10**	4	7	5	6	5	5
Viceconsejerías*	36-35	4	32	5	31	10	25
Direcciones	133-120	37	96	49	84	52	68
Total	180-165	45	135	54	115	67	98

\* Viceconsejerías y Secretarías Generales

\*\* La primera columna son los cargos en 2004-2008 y la segunda en 2010

### b.2) En términos porcentuales

CARGO	TOTAL	2004		2008		2010	
		mujeres	varones	mujeres	varones	mujeres	varones
Consejerías	11-10**	36,4	63,6	45,5	54,5	50,0	50,0
Viceconsejerías*	36-35	11,1	88,9	13,8	86,1	28,57	71,43
Direcciones	133-120	27,8	72,2	36,8	63,2	44,17	56,67
Total	180-165	33,8	66,2	40,6	59,4	40,61	59,39

Con relación a la presencia de mujeres en puestos de decisión tanto en el Parlamento Vasco como en el Gobierno y sus Consejerías señalar que tras las elecciones de 2005 se producen los cambios más visibles. La octava legislatura será la primera en la que una mujer, Izaskun Bilbao, ostentará la presidencia de la cámara vasca. Parece que la tendencia se mantiene después de las elecciones de 2009.

La composición de la Mesa del Parlamento no parece poder superar el cupo de dos representantes mujeres. De las cinco personas que la componen tanto en 2005 como en 2009, 2 son mujeres. Es cierto que en otras ocasiones ya se había producido este hecho, el de la presencia de 2 mujeres en la cámara pero lo que constituye un cambio es que tanto en 2005 como en 2009 las dos mujeres son la presidenta y la vicepresidenta primera. En esta ocasión el cambio es cualitativo. Veremos si en posteriores contiendas el cambio en la composición de la Mesa del Parlamento también es cuantitativo.

Estos cambios introducidos por la aplicación de LIV que podemos calificar de espectaculares no lo son tanto en otros órganos menos visibles para la ciudadanía en general. Así en la Junta de Portavoces tanto en 2005 como en 2009 sólo una mujer era y es portavoz de su grupo parlamentario. La composición de la Junta de Portavoces ha variado a lo largo de la historia desde los 11 representantes que ha tenido en los momentos más numerosos hasta el actual con sólo 5 representantes. Como podemos ver en la tabla 2.1, a lo largo de estos 30 años de existencia del Parlamento Vasco de sus 79 portavoces de grupos parlamentarios sólo 4, un 5 por ciento han sido mujeres y esto independientemente de cuál sea la composición de la cámara que como hemos visto en la VIII legislatura contaba con mayoría de mujeres. Este dato es muy significativo para

preguntarnos hasta que punto los partidos políticos están dispuestos a incorporar mujeres en los órganos de toma de decisiones.

En las Comisiones el porcentaje de mujeres que las componen suben pero como vemos las mujeres en las presidencias, vicepresidencias y secretarías no llegan al 30 por ciento. Un hecho observable es que también parece producirse una tendencia a la baja si comparamos los datos de 2005 (con la presencia más alta de mujeres en estos 30 años de existencia del Parlamento Vasco) con los de 2009. En 2005 se produce un cambio significativo, de las 17 comisiones existentes, 10 tienen presidenta, 11 vicepresidenta y 13 secretaria. En 2009 de las 16 comisiones existentes, 8 tienen presidenta, 6 vicepresidenta, y 9 secretaria. Creo que habrá que esperar a que se realicen nuevas elecciones para poder sacar alguna conclusión que sea algo más que una especulación.

### **3. Organismos y unidades para la igualdad y órganos de coordinación**

En el Título I de la Ley denominado «Competencias, Funciones, Organización y Financiación» encontramos el Capítulo II titulado «Organización institucional y coordinación en tres las Administraciones Públicas Vascas». La Sección 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> hablan de los Organismos y Unidades de Igualdad.

En el art. 9 de la Sección 1.<sup>a</sup> se nos dice que:

«Administración de la Comunidad Autónoma. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer es el organismo encargado del impulso, asesoramiento, planificación y evaluación de las políticas de igualdad de mujeres y hombres en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y su régimen jurídico es el establecido en su ley de creación.»

Este organismo es previo a la aprobación de la LIV y uno de los más importantes en la realización de la misma. La LIV contempla algunas modificaciones del mismo. La LIV contempla algunas modificaciones del mismo que en ningún momento ponen en cuestión las ideas que fundamentan su existencia. Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que sin la existencia de Emakunde la mayoría de las políticas públicas de igualdad realizadas en la CAPV no sólo no se habrían realizado sino que no serían ni tan siquiera pensables. Realizo esta defensa de la institución, porque en estos momentos de crisis económica, los partidos políticos están contemplando la necesidad de reducir o reformular la estructura de la administración pública. Alegan que es necesaria una mayor racionalización en la administración de la gestión pública y parece que los organismos de igualdad están en el punto de mira. El PP en Madrid propone eliminar el Ministerio de Igualdad, y el PSOE en Euskadi plantea la unificación<sup>35</sup> de los distintos organismos que trabajan por la igualdad, y por lo tanto la desaparición o disolución de Emakunde, sin considerar una cuestión fundamental, que no es otra que la de que cualquier grupo discriminado (por opción sexual, por procedencia...) esta a su vez compuesto por mujeres y hombres. No es el momento de polemizar sobre la particularidad de la discriminación por razón de sexo pero creo ineludible señalar la

<sup>35</sup> Me refiero a las declaraciones hechas por la Consejera de Justicia y Administración pública y portavoz del Gobierno la señora Mendia que señaló en relación con la unificación de diferentes órganos lo siguiente «Yo quiero abrir esta reflexión a otros servicios, como pueden ser los relacionados con políticas de igualdad, ya sea de género (Emakunde), de orientación sexual (Berdindu), de origen (Biltzen), o de otro tipo.» En la pregunta realizada al Lehendakari Patxi López por Nerea Antia parlamentaria del grupo Euzko-Abertzaleak- Nacionalistas Vascos. En las sesiones parlamentarias se puede seguir el debate a través de Zabali: <[http://www.parlamento.euskadi.net/c\\_que\\_es\\_zabali.k.html](http://www.parlamento.euskadi.net/c_que_es_zabali.k.html)>

necesidad de la existencia de los organismos de igualdad que trabajan por su eliminación. Confío y espero que uno de los resultados de la aplicación de la LIV no sea la desaparición de Emakunde. Hoy por hoy y como ya he dicho en otro momento los organismos específicos de igualdad son imprescindibles para llevar adelante las políticas de igualdad no sólo las específicas o de acción positiva, también las transversales.

En el art. 11.1 de la Sección segunda se nos dice que:

«Unidades para la igualdad de mujeres y hombres. La Administración de la Comunidad Autónoma ha de adecuar sus estructuras de modo que en cada uno de sus departamentos exista, al menos, una unidad administrativa que se encargue del impulso, coordinación y colaboración con las distintas direcciones y áreas del Departamento y con los organismos autónomos, entes públicos y órganos adscritos al mismo, para la ejecución de lo dispuesto en la ley y en el plan para la igualdad aprobado por el Gobierno Vasco. Dichas unidades tendrán una posición orgánica y una relación funcional adecuada, así como una dotación presupuestaria suficiente para el cumplimiento de sus funciones.»

#### Evolución del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 11.1, 12.1,2 y 13.1.2 por el Gobierno Vasco y sus distintos departamentos

2005	2006	2007	2008	
Determinación del órgano competente dentro de los departamentos	Determinación del órgano competente dentro de los departamentos	Aprobación de la relación de puestos de trabajo de los departamentos <sup>36</sup>	Creación de la plaza de «Técnica-Técnica de Programas en Materia de Género <sup>37</sup>	36 Por el Decreto 160/2007, de 25 de septiembre. 37 En los decretos 134/2008, 168/2008 y 179/2008.
Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social <sup>38</sup>	Presidencia <sup>39</sup>	Regulación de las unidades administrativas de igualdad <sup>40</sup>	Departamento de Hacienda Administración Pública	38 En el art. 10.ª del Decreto 315/2005, de 18 de octubre. 39 En el art. 8.ª del decreto 187/2006, de 3 de octubre. 40 En el Decreto 213, de 27 de septiembre.
Interior <sup>41</sup>	Cultura <sup>42</sup>	Modificación de la relación de puestos de trabajo de Emakunde, más aumento de 9 plazas <sup>43</sup>	Departamento de Industria, Comercio y Turismo	41 En el art. 5.1.m del Decreto 364/2005, de 8 de noviembre. 42 En el art. 5.2.i del decreto 25/2006, de 14 de febrero. 43 En el Decreto 160/2007, de 25 de septiembre.
Industria, Comercio y Turismo <sup>44</sup>	Establecimiento de la estructura orgánica y funcional de Emakunde <sup>45</sup>	Regulación de la Comisión Interinstitucional <sup>46</sup>	Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	44 En el art. 12.1.n del Decreto 284/2005, de 11 de octubre. 45 En el Decreto 214/2006, de 31 de octubre.
Vivienda y Asuntos Sociales <sup>47</sup>	Regulación de la Comisión Inrredepartamental <sup>48</sup>		Transportes y Obras Públicas	46 En el Decreto 5/2007, de 16 de enero.
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio <sup>49</sup>	Nombramiento de la Defensoría <sup>50</sup>		Cultura	47 En el art. 8.s del Decreto 373/2005, de 15 de octubre. 48 En el Decreto 261/2006, de 26 de diciembre.
Agricultura, Pesca y Alimentación <sup>51</sup>	Aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Defensa <sup>52</sup>		Vivienda y Asuntos Sociales	49 En el art. 8.s del Decreto 340/2005, de 25 de octubre. 50 En el Decreto 3/2006, de 16 de mayo.
			Agricultura, Pesca y Alimentación	51 En el art. 4.o del Decreto 290/2005, de 11 de octubre. 52 En el Decreto 119/2006, de 13 de junio.

Aunque en la Disposición Adicional Tercera sobre la adecuación de estructuras por parte del Gobierno Vasco se establecía el plazo de un año para que «los órganos competentes iniciaran los procedimientos administrativos necesarios para la modificar los decretos de estructura orgánica de sus departamentos, a fin de que exista en cada uno de ellos, al menos, una unidad administrativa...», lo cierto es que el proceso no ha sido todo lo rápido y coordinado que debiera.

En los artículos 12 y 13 se establece la creación de dos órganos de coordinación, uno interinstitucional que coordinará las actuaciones en materia de igualdad de los tres niveles de la administración (local, foral y gubernamental) y otra interdepartamental que coordinará las actuaciones en materia de igualdad de mujeres y hombres de los distintos departamentos del Gobierno Vasco.<sup>53</sup>

#### **4. Entidad para la interlocución con el movimiento asociativo de mujeres**

La LIV tenía que contemplar algún organismo que regulara la interlocución entre la Administración autonómica y las asociaciones de mujeres y organismos que trabajan a favor de la igualdad. Por ello nos encontramos con el art. 24.5 del Capítulo I del Título III que dice:

«La Administración de la Comunidad Autónoma promoverá la creación de una entidad que ofrezca un cauce de libre adhesión para la participación efectiva de las mujeres y del movimiento asociativo en el desarrollo de las políticas sociales, económicas y culturales y sea una interlocución válida ante las administraciones públicas vascas en materia de igualdad de mujeres y hombres.»

Como vemos se habla de una entidad pero la ley no la considera obligatoria. En muchos lugares a ese tipo de entidad se le denomina «El Consejo de las Mujeres» pero la ley deja su creación en manos de la voluntad del gobierno. Esta puede ser la explicación por la que a día de hoy, mayo de 2010 todavía no exista dicha entidad aunque se hayan realizado algunas tramitaciones como la elaboración de un primer documento por parte de Emakunde que el día 5 de octubre de 2005 lo presenta a la Comisión Consultiva quien abre un plazo de alegaciones hasta el 20 de julio de 2006. Con las aportaciones se elabora un segundo documento que será el Primer Borrador de Anteproyecto de Ley de creación de la entidad de interlocución. Se vuelve a abrir un plazo de consulta a la sociedad civil desde el 12 de marzo de 2006 hasta el 12 de junio del mismo año y con las aportaciones realizadas por los grupos de mujeres y demás organismos que trabajan por la igualdad de mujeres y hombres se elabora un segundo Borrador. En la actualidad según la información recabada en la web de Emakunde<sup>54</sup> «el anteproyecto de Ley de creación está en fase de informe y dictamen para su posterior aprobación como proyecto de ley por el Consejo de Gobierno y su remisión al Parlamento Vasco a los efectos de su oportuna tramitación.»

La vaguedad de la ley es infinita por eso me permito decir que dichos órganos debieran ser ágiles y abiertos, cuyo reglamento garantizará la participación de las aso-

<sup>53</sup> Datos extraídos del informe de Emakunde (febrero 2009) sobre datos recogidos en diciembre de 2008.

<sup>54</sup> <[http://www.emakunde.euskadi.net/u72-empoder/es/contenidos/informacion/emp-consejo\\_vasco/es\\_emakunde/consejo\\_es.html](http://www.emakunde.euskadi.net/u72-empoder/es/contenidos/informacion/emp-consejo_vasco/es_emakunde/consejo_es.html)>.



ciaciones de mujeres y organismos que incluyan en sus objetivos el fomento de la igualdad de mujeres y hombres y la defensa de los derechos de las mujeres, por lo que desde la Administración debiera buscarse una interlocución real y efectiva. El Consejo de Igualdad<sup>55</sup> debería ser totalmente autónomo e independiente, es decir, compuesto exclusivamente por los asociaciones antes mencionadas debía estar dotado de entidad jurídica, dotado de un presupuesto suficiente, y ser flexible en relación a los horarios de reunión, realizar actas por escrito de las reuniones que se realicen, representación flexible.

## **VI. Consideraciones finales**

Sin duda el logro de la igualdad material de mujeres y hombres en nuestra sociedad es una ardua tarea que requiere de más iniciativas y esfuerzos que la aprobación de una ley y la creación de organismos capaces de llevar adelante políticas públicas de igualdad en el ámbito de la CAPV.

En este pequeño artículo se han tocado sólo algunos de los temas sobre los que trata la LIV y hemos intentado señalar las luces y las sombras que se han producido con su aplicación y desarrollo a 5 años vista de su entrada en vigor.

Recapitulando lo ya dicho, señalar que la ley surge en un momento concreto de la historia del Parlamento Vasco y con un Gobierno cuyo Lehendakari se presenta ante la sociedad civil como un gobernante comprometido con la Igualdad de Mujeres y Hombres. En la actualidad la correlación de fuerzas en el Parlamento Vasco ha cambiado. El PP, partido gracias al que el PSOE ha logrado formar gobierno, se ha expresado históricamente en contra de las políticas de acción positiva a favor de las mujeres. Ha aparecido públicamente en contra del principio de paridad y de representación equilibrada, tanto es así que interpuso un recurso de inconstitucionalidad a la LIV. Quizás sea uno de los hechos que expliquen el cambio de tendencia en la reducción de la distancia de género en las presidencias, vicepresidencias y secretarías de las 16 comisiones del parlamento, no olvidemos que el PP ha obtenido sólo un 38 por ciento de representantes mujeres en ésta, la IX legislatura. Tampoco debemos olvidar que a día de hoy, después de un año de gobierno socialista, no contamos con Plan de Igualdad para esta legislatura, independientemente de que debía haber sido presentado en el plazo de 6 meses al Parlamento Vasco para su aprobación.

También parece que haya dudas sobre los órganos que la ley prevé como los más adecuados para llevar adelante los fines que persigue la ley. Es un momento de incertidumbre en la evolución de la implementación de la ley. Sin duda la crisis económica que padecemos no ayuda demasiado pero no puede ser la excusa para no seguir desarrollando una ley que aunque muy discretamente obliga a caminar hacia el logro de la igualdad de mujeres y hombres.

<sup>55</sup> Una buena referencia sería El Consejo de Igualdad de Madrid.

# Género, ciudadanía y derechos.

## La subjetividad política y jurídica de las mujeres como clave para la igualdad efectiva

M.<sup>A</sup> DEL MAR ESQUEMBRE VALDÉS

Profesora titular de Derecho Constitucional, Universidad de Alicante

### Resumen

La inclusión del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo es, en términos históricos, relativamente reciente en los textos constitucionales y se ha configurado como el cauce para el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas y como sujetos de derechos. Sin embargo ni la consagración de la igualdad en las Constituciones ni su desarrollo normativo, especialmente en la última década, ha posibilitado la erradicación de la situación secular de desigualdad de mujeres y hombres. Y aunque el gran avance en este sentido es indiscutible, también es fácilmente constatable que dicho proceso ha generado muchas confusiones tanto en la conceptualización de la igualdad como en las diferentes técnicas y herramientas que se utilizan para su consecución y que pueden suponer un estancamiento o retroceso para el ejercicio de los derechos por las mujeres. En el presente trabajo sostenemos que la razón principal de estas confusiones se debe al mantenimiento de una concepción del sujeto que, lejos de constituir un parámetro neutro universal de la titularidad de los derechos, sigue siendo masculino. El análisis de la conformación histórica de la subjetividad jurídica (y política) desde la perspectiva de género como herramienta útil para evitar estas confusiones conceptuales es el objetivo principal de este trabajo.

### Resum

La inclusió del principi d'igualtat i no discriminació per raó de sexe és, en termes històrics, relativament recent en els texts constitucionals i s'ha configurat com la via per al reconeixement de les dones com a ciutadanes i com a subjectes de drets. Tanmateix, ni la consagració de la igualtat en les constitucions ni el desenvolupament normatiu corresponent, especialment durant la darrera dècada, no han possibilitat l'eradicació de la situació secular de desigualtat de dones i homes. I encara que el gran avanç en aquest sentit és indiscutible, també és fàcilment constatable que aquest procés ha generat

moltes confusions tant en la conceptualització de la igualtat com en les diferents tècniques i eines que s'utilitzen per a assolir-la i que poden comportar un estancament o un retrocés per a l'exercici dels drets per part de les dones. En aquest treball sostenim que la raó principal d'aquestes confusions és el manteniment d'una concepció del subjecte que, lluny de constituir un paràmetre neutre universal de la titularitat dels drets, continua essent masculí. L'anàlisi de la conformació històrica de la subjectivitat jurídica (i política) des de la perspectiva de gènere com a eina útil per a evitar aquestes confusions conceptuals és l'objectiu principal d'aquest treball.

### **Abstract**

Laws regarding gender equality have only recently been developed in constitutional texts as a way to recognize women as citizens with full and equal rights. Nonetheless, neither the establishment of equality in constitutional law nor its normative development, particularly in the last decade, has accomplished the eradication of social and civil inequality between women and men. Even though there have been significant improvements, efforts have also created many misunderstandings regarding not only the concept of equality but also methods of implementation leading thus to a potential stagnancy or even a backward step for women's ability to practice their rights. In this paper we maintain that the main reason for these misunderstandings is that the concept of citizen continues to be associated with men and thus, fails to constitute a from neutral parameter of the rights holder. The main aim of this paper is to analyze the political legal historic resignation from a gender perspective as a useful tool to avoid these conceptual misunderstandings.

### **Sumario**

- I. Introducción
- II. Usos, abusos, resistencias y ausencias del concepto de género y sus consecuencias
- III. El pacto originario: el constitucionalismo liberal. El «hombre» y el «ciudadano» como sujeto político y sujeto de los derechos
- IV. La reformulación del pacto: el constitucionalismo del Estado social, ¿nuevos sujetos o nuevos intereses?
- V. A modo de conclusión: hacia un nuevo pacto constitucional
- VI. Bibliografía

## I. Introducción

Desde el movimiento feminista, desde la teoría y la práctica, hay que reconocer el éxito de éste en modificar las relaciones de poder que a través de la jerarquía sexual ordenan la vida social. Si tenemos en cuenta que la I Conferencia Mundial sobre la Mujer se celebró en Méjico en 1975 a instancias de la ONU, reparamos en que ni siquiera han transcurrido cuatro decenios desde que la igualdad de género comienza a estar presente en las agendas políticas de cualquier ámbito: internacional, supraestatal, estatal, autonómico y local. En términos históricos es un lapso de tiempo muy breve en el que se ha avanzado (por fortuna) a pasos agigantados, pero ello también ha generado muchas confusiones en la conceptualización de los instrumentos no sólo para conseguir la igualdad de mujeres y hombres sino, incluso, para definirla. Y en ese estadio de confusión nos encontramos. Hemos pasado de reivindicar la igualdad de derecho, jurídica o formal para las mujeres a exigir la igualdad real o efectiva, que incluye la modificación de las formas actuales de la política, de modo que se tomen como referencia las experiencias, las aportaciones de las mujeres, su modo de estar en el mundo y su conocimiento. Sin embargo, es difícil, en sistemas constitucionales dominados por el paradigma individualista masculino, el paso de la lógica comparativa de la igualdad de trato al de la igualdad de estatus. Por eso es necesario hacer notar que «el discurso jurídico en términos de igualdad ante la ley/discriminación/derechos individuales ya no sirve» (Barrère, M., 2008, p. 34). Sin embargo dichos cambios están en continua tensión y generan fuerte contestación social.

De otro lado, la línea desarrollista o expansiva del ámbito de los derechos fundamentales, basada en la consideración de éstos como un principio constitucional hermenéutico ha mostrado sus límites, pues la expansión de la Constitución a más ámbitos no es suficiente para posibilitar la ampliación del ámbito de lo público que integre también lo doméstico (en este sentido se llega a hablar de «hiperconstitucionalización»). Tampoco la técnica de la especificación de los derechos ni su reformulación a partir de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad han superado las barreras reales que las mujeres encuentran en el ejercicio de los derechos. Y eso sin contar con los efectos perjudiciales que determinadas normativas infraconstitucionales de desarrollo del principio de igualdad en ámbitos como el laboral han supuesto para frenar, más que para propiciar, el avance de las mujeres en el disfrute de sus derechos.

Todo ello no es sino consecuencia del mantenimiento de una histórica construcción de la subjetividad jurídica que asume a un sujeto masculino como estándar de derechos y su identificación como parámetro neutro universal de la titularidad de derechos «niega el divergir originario de los dos sexos, esconde la parcialidad masculina, se reproduce en las políticas por la paridad y la igualdad precisamente reconstruyendo continuamente la pertenencia al sexo femenino como razón de exclusión de las muje-

res de la plena subjetividad política y civil» (Pitch, T., 2008, p. 126). Y es este concepto, el de sujeto, la piedra angular que surge en y sobre la que se construye la Modernidad, el origen de nuestros actuales sistemas constitucionales democráticos. El reconocimiento como sujeto permite la individualidad y, con ella, la igualdad. El reconocimiento como sujeto se erige en la condición *sine qua non* para la adquisición de la ciudadanía (Rubio, A., 2008, p. 261). El proceso de ampliación de la ciudadanía y de la extensión y afirmación de los derechos, la historia de los derechos, es el resultado de las luchas y presiones de quienes estaban excluidos de la condición de sujetos por su inclusión en esta categoría. Los criterios conforme a los cuales se atribuyen los derechos no han variado; lo que sí lo ha hecho es su significado, primero restringido y fuertemente discriminatorio y después más extendido y tendencialmente universal (Ferrajoli, L., 2001, p. 41). Se trata, por tanto, de una categoría que se construye de manera fragmentaria (De Cabo Martín, C., 2001, p. 118) y que, por ello, suscita inicialmente dos cuestiones. La primera, relativa al origen del sujeto y, por tanto a su conformación originaria. La segunda, relativa a la sucesiva extensión del mismo a quienes inicialmente estaban excluidos, implica reflexionar acerca de si ese proceso supone alguna variación respecto de su conformación originaria o si, por el contrario, ésta ahorra la categoría de sujeto de forma tal que hace que su extensión a otros no tenga la misma virtualidad que poseía para quienes originariamente se incluyeron en esa categoría. Ambas cuestiones se erigen en los ejes vertebradores de los temas y problemas planteados por el pensamiento feminista sobre el Derecho y los derechos, y podrían formularse en el siguiente interrogante que plantea Tamar Pitch: «¿el contrato constitutivo que se invoca como legitimación del orden moderno puede ser extendido a nuevos contratantes, o bien el irrumpir en escena de estos nuevos participantes impone pensar en un contrato radicalmente diverso?» (Pitch, T., 2003, p. 22).

No es casual entonces que la partida de nacimiento del feminismo tenga la misma fecha que el sujeto de los derechos: la Modernidad ilustrada. Las promesas emancipatorias, basadas en la libertad y la igualdad de los individuos que comparten como cualidad natural la razón como motor de progreso individual y social, se formularon abstractamente en términos universalizadores pero se revelaron excluyentes cuando se concretaron normativamente. Y de la decepción e irritación de las mujeres por su exclusión del proyecto ilustrado en el que tiene origen el constitucionalismo surge la primera ola del feminismo: la vindicación de igualdad con los derechos reconocidos a los hombres. La abolición del esclavismo y la presión de las revoluciones obreras supondrán la extensión de los derechos políticos a todos los hombres, pero no a las mujeres; comienza así la segunda ola feminista: el sufragismo, que prosigue con las vindicaciones de igualdad. Las Constituciones del Estado social reconocen el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo por el que las mujeres se igualan a los hombres. Cuando las consecuencias de esta asimilación al hombre como modelo nor-

mativo de lo humano comienzan a hacerse cada vez más visibles surge, en el contexto de las revoluciones sesentayochistas, la tercera ola feminista: «lo personal es político.» Y, aun reconociendo los avances que política y jurídicamente se han producido en la consecución de una igualdad efectiva, en ello estamos todavía, «perdidas en la traducción jurídica del feminismo» (Bodelón, E., 2008). Y también en la traducción política, podríamos añadir.

Como hemos apuntado, el feminismo discurre históricamente por la senda del constitucionalismo. Reconstruir la ciudadanía y los derechos desde la perspectiva de género requiere, por tanto, analizar históricamente ambas categorías sin desvincularlas del programa jurídico político erigido sobre éstas: las Constituciones. Y ése es el objetivo del presente trabajo. En un primer apartado –que podríamos calificar como metodológico– hemos considerado necesario realizar algunas precisiones sobre el concepto de género y las consecuencias de la insuficiente incorporación del paradigma feminista al ámbito de las Ciencias Sociales y Jurídicas, especialmente respecto del Derecho Constitucional. En los dos apartados siguientes se analizan las causas de la exclusión de las mujeres como sujetos de derechos (en el primer constitucionalismo liberal) y las insuficiencias de su reconocimiento posterior como tales (en el constitucionalismo social). En el último apartado formularemos, desde la perspectiva constitucional y a modo de conclusión, una propuesta para la inclusión de las mujeres como ciudadanas y plenos sujetos de derechos.

## **II. Usos, abusos, resistencias y ausencias del concepto de género y sus consecuencias**

### ***1. El concepto de género como concepto político***

En el feminismo hay un vivo y rico debate teórico, pero excedería los límites y objetivos de este trabajo hacer una exposición de las diferentes tendencias que a partir de las dos líneas políticas básicas dibujadas por el sufragismo se han originado en su seno (para una exposición detallada de las mismas Beltrán, E. y Maquieira, V., 2001). Lo que aquí nos interesa destacar es la común hipótesis de partida del paradigma feminista: que vivimos en sistemas de dominación patriarcal o masculina, que existe un sistema estructural, universalmente extendido, basado en la jerarquía sexual y que ésta es éticamente ilegítima y políticamente disfuncional en democracia (Valcárcel, A., 2009, p. 215).

Los conceptos de género o sistema sexo/género o patriarcado, entre otros, son las herramientas heurísticas que la teoría feminista utiliza para evidenciar y explicar la desigual e injusta posición social de las mujeres y la posición hegemónica (e injusta) de los varones así como para elaborar propuestas –teóricas y políticas– con la finalidad de desactivar los mecanismos de esa discriminación. El paradigma feminista es, por tanto,

simultáneamente, deconstructivo y alternativo. La teoría feminista «se ha configurado como un marco de interpretación de la realidad que visibiliza el género como una estructura de poder» (Cobo, R., 2008, p. 55-56). Estos conceptos (patriarcado o sistema sexo-género o género, utilizándolos como sinónimos y en el sentido apuntado de la común hipótesis de partida del paradigma feminista) sólo son adecuados teóricamente en el nivel más general de la teoría, como sucede, por ejemplo, con el concepto «sociedad de clases»; y su virtualidad reside, como afirma Jónasdóttir, en que «proporcionan pistas particulares de cómo abordar una realidad social compleja y profusamente detallada» (Jónasdóttir, A., 1993, p. 323-324). Ello ha permitido al feminismo identificar realidades que luego ha traducido a conceptos como acoso sexual, violencia de género o feminización de la pobreza, entre otros.

No nos extenderemos aquí sobre el origen, la evolución o los distintas matizaciones teóricas sobre el concepto de género, puesto que, de acuerdo con la comparación que hace Jónasdóttir y que acabamos de citar, sería tanto como pretender explicar el concepto «sociedad de clases». Si ya reputadas teóricas feministas lo han hecho (en España, Celia Amorós, Amelia Valcárcel, Rosa Cobo, Alicia Puleo, Cristina Molina o Alicia Miyares, por citar sólo algunas) no cabe más que apuntar, como recordatorio, su significado más básico, y para ello seguiré a Rosa Cobo (1995, pp. 55-83; 2008, pp. 52-55).

El concepto de género sirve para explicar la dimensión social y política que se ha construido sobre el sexo biológico. Ser mujer, por tanto, no se reduce sólo a estar caracterizada por tener un sexo femenino sino que significa también estar sujeta a una serie de prescripciones normativas y de asignación de espacios sociales asimétricamente distribuidos. De esa forma, puede observarse «en primer lugar que la categoría de género tiene como referente un colectivo, el de las mujeres. Y en segundo lugar, que sobre la marca anatómica de los individuos de este colectivo, el sexo, se ha construido una normatividad que desemboca en un sistema material y simbólico traducido políticamente en subordinación femenina» (Cobo, 2008, p. 54). Como ya decía Simone de Beauvoir en 1949, «no se nace mujer: se llega a serlo» y se llega de una forma no sólo diferente, sino jerarquizada, de tal manera que somos, como bien expresó «el segundo sexo».

Se desprende de ello que el de sexo, como realidad anatómica, es un concepto estático y el de género, como construcción cultural, por el contrario, es dinámico y se va redefiniendo históricamente en función de la correlación de fuerzas de las mujeres en las distintas sociedades en que el feminismo ha arraigado social y culturalmente. Y es que el género es básico para la reproducción del orden social patriarcal. Se afirma su universalidad porque todas las sociedades están construidas a partir de dos normatividades generizadas: la masculina y la femenina. Y las principales estructuras de las sociedades patriarcales (entre las que se encuentra la distinción entre lo público y lo pri-

vado) se asientan sobre estas normatividades. Por esta razón, la pervivencia de las estructuras patriarcales requiere que los géneros no se desactiven como estructuras de dominación y subordinación y utilizan, en consecuencia, vastos sistemas de legitimación. La religión y los discursos filosóficos, científicos, políticos y jurídicos proporcionan los argumentos legitimadores precisos no sólo para que los individuos consideren como deseables y útiles estas estructuras generizadas, sino que incluso las consideren inmutables por naturaleza (Cobo, R., 2008, p. 54). Como afirma Celia Amorós, no hay nada tan eficaz para la legitimación de algo que el considerarlo natural (Amorós, C., 2008, p. 22) para que aparezca como una realidad inmutable y de imposible transformación.

Esto se refuerza mediante otras estrategias que no implican la naturalización, pero que sí contribuyen a que las diferentes normatividades masculina y femenina no se desactiven. Una de ellas es la utilización del concepto de género en términos neutrales, es decir, mediante su aplicación en términos bidireccionales a un sexo o a otro indistintamente. Así se le despoja de su significado político y, por tanto, de su potencial transformador (Barrère, M., 2008). También el uso indiscriminado del término «género» como sinónimo de «mujeres» tiene ese efecto despolitizador del feminismo, pues lo vacía de su contenido crítico más profundo. Cuando se usa el género en los sentidos apuntados, éste se convierte «en un eufemismo para invisibilizar un marco de interpretación de la realidad que nos muestra la sociedad en clave de sistema de dominación» (Cobo, R., 2008, pp. 57-58).

## **2. La incorporación del paradigma feminista al ámbito de las ciencias sociales y jurídicas**

El feminismo, como movimiento social y como teoría crítica –con probada tradición intelectual y elaboración teórica– ha encontrado y todavía encuentra muchas resistencias para su introducción en todos los ámbitos –de poder, podríamos añadir–, lo que incluye, lógicamente, al ámbito científico –no digamos ya al político–. Las teorías «al uso» vigentes en cada momento en las diversas disciplinas, no sólo han ignorado (e ignoran) las aportaciones del feminismo y prescinden de la utilización del género como la categoría analítica básica de éste, sino que suelen excluir de sus análisis lo que los distintos autores han sostenido o sostienen sobre las mujeres, contribuyendo así a la exclusión de las mismas (Mestre i Mestre, R., 2008, p. 26) y a la perpetuación del sistema patriarcal.

Efectivamente, desde las ciencias sociales y especialmente desde las ciencias jurídicas, sólo se suele dar cuenta de los resultados, es decir, de las conquistas sociales, desvinculándolas del movimiento que lo conquistó. El papel decisivo del feminismo en la abolición de la esclavitud o en la consecución del sufragio universal no se hace visible. Los nombres de quienes lucharon para hacer posible la extensión y el reconocimiento



a las mujeres de los derechos civiles, políticos y sociales son desconocidos. El efecto de esta ablación de la memoria –que se traslada también al ámbito político– es un déficit de legitimidad del feminismo, pues parece que las reivindicaciones de las mujeres nazcan de cero en cada generación (Valcárcel, A., 2009, p. 222-224; 2004, pp. 83-86). Se sustrae así a las mujeres de su memoria histórica como grupo oprimido pero también como protagonistas de luchas políticas y, por tanto, pierden, perdemos, legitimidad y eficacia política. Y la memoria histórica es un instrumento necesario en la construcción de una subjetividad política que tenga como finalidad la irracionalización del sistema de dominación patriarcal. Por ello mismo es percibida como peligrosa, porque al rearmar ideológicamente a las mujeres e introducir en la vida pública y política un principio permanente de sospecha sobre la distribución de recursos y la apropiación del poder por parte de los varones, constituye una amenaza para la hegemonía masculina (Cobo, R., 2008, pp. 57-58).

Esto es especialmente patente en la dogmática jurídica, que ha permanecido, al menos hasta fechas muy recientes, refractaria a la admisión de la teoría feminista. Las razones pueden ser muchas y muy variadas. Entre ellas se ha apuntado que el Derecho tiene atribuídos los rasgos de la masculinidad en un contexto social donde lo valorado como positivo es ser como dice ser el Derecho: neutral, objetivo, universal... (Mestre i Mestre, 2008, p. 22) y el género deviene «sospechoso», una especie de intruso al que se le veda el paso porque destruiría esas características consideradas valiosas y pone en peligro un armazón sólidamente construido.

Pero, sobre todo, la explicación que parece más plausible, de acuerdo con lo que se ha dicho sobre el papel esencial que juega la memoria histórica, radica en que la dogmática jurídica, lejos de ser neutral, es política (Melero Alonso, E., 2003). Y los paradigmas jurídicos dominantes hasta ahora en el Derecho público –donde se inscriben principalmente la ciudadanía y los derechos fundamentales–, el liberal y el social, se fundamentan en diferentes concepciones sobre las relaciones entre la sociedad y el Estado, sobre las funciones que le corresponden al Estado y proponen diferentes ideas de justicia (igualdad formal y libertad frente a justicia distributiva o igualdad material). Por tanto, lejos de la aparente neutralidad y objetividad del Derecho, éste reproduce la visión del mundo socialmente hegemónica, cumpliendo así una función política esencial: la legitimación e imposición del poder (de las relaciones de poder). Y esa visión del mundo socialmente hegemónica es patriarcal.

Aunque históricamente la religión y la filosofía han servido como instrumentos fundamentales de justificación y legitimación del poder, la forma más efectiva que éste ha tenido y tiene de imponerse es el Derecho. Si bien es cierto que la función de articulación y regulación de las relaciones sociales no es exclusiva característica de las normas jurídicas y que todas las normas, jurídicas o no, constituyen una manifestación de los poderes sociales existentes en cada estructura social histórica, las normas jurídicas

presentan, frente a las demás, una diferencia fundamental: otorgan a ciertos individuos o grupos la capacidad de afectar a los intereses de otros individuos y grupos. Por tanto, son configuradoras de relaciones de poder y de estructuras de poder (Collado Mateo, C., p. 20). Y el patriarcado es un poder que ha estado y está presente en todas las estructuras sociales. Por tanto, también, y de una forma muy especial, ha estado y está presente en el Derecho.

La teoría feminista aplicada al Derecho no sólo ha desvelado la estructura de género de éste; también realiza las aportaciones necesarias para reconstruirlo a fin de eliminar la discriminación de las mujeres. En este sentido, hay que resaltar, aunque ya se ha dicho, la preocupación de las teóricas feministas porque la utilización del término género por parte de la cultura jurídica dominante sirva para eclipsar el alcance explicativo en términos políticos que el citado término posee para el feminismo (Laurenzo, P., Maqueda, M.<sup>a</sup> L. y Rubio, A., 2008; Mestre i Mestre, R., 2008)

### **3. Teoría feminista y derecho constitucional: una unión imprescindible para el avance del constitucionalismo**

Si, como afirma Amelia Valcárcel, el feminismo es la tradición política de la modernidad, igualitaria y democrática que mantiene que ningún individuo de la especie humana debe ser excluido de cualquier bien y de ningún derecho a causa de su sexo (Valcárcel, A., 2009, pp. 214-215), entonces hay que convenir que el constitucionalismo, como discurso jurídico político que hunde sus raíces en la modernidad, sobre las bases de la libertad y la igualdad, es especialmente idóneo para la aplicación del paradigma feminista al que se ha hecho referencia, pues ambos apuntan a un proyecto de liberación social. Y es que las mismas abstracciones (individuo, sujeto de derechos, ciudadano, derechos...) formuladas en términos universalizadores y aparentemente neutrales que surgen como contraposición a la sociedad estamental del Antiguo Régimen y que se plasmarán ya en las primeras declaraciones de derechos y posteriormente en las constituciones actuales son, precisamente, las que propician la aparición de las primeras vindicaciones sobre las que se irá articulando el discurso feminista hasta la actualidad.

Pero incorporar la teoría feminista a la teoría del Derecho Constitucional no es tarea fácil (Balaguer Callejón, M.<sup>a</sup> L., 2005) y, por supuesto, requiere de un trabajo que va mucho más allá del que aquí se pretende. No consiste, desde luego, aun reconociendo la utilidad de ello, en un análisis del principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo y su desarrollo e implicaciones en cada ordenamiento constitucional concreto. La fuerte orientación positivista que domina en la actualidad el Derecho Constitucional (como destacados constitucionalistas han puesto de relieve a propósito de una encuesta sobre orientación y método del Derecho Constitucional, en Teoría y Realidad Constitucional, núm. 21, 2008) no propicia una incorporación de la teoría feminista más que de forma fragmentada y que, en muchos casos, no resiste

un análisis estrictamente jurídico. Eso sucede a menudo porque en el constitucionalismo actual se prescinde del factor histórico; y para la teoría feminista dicho factor es insoslayable, como se ha apuntado más arriba (ver supra & II.1 y II.2).

Este factor histórico se identifica con el método científico en la teoría del Derecho Constitucional, entendiendo que método y concepción del Derecho Constitucional van unidos, de tal forma que no hay neutralidad en optar por un método u otro, pues ello supone no sólo ya una cierta concepción sino una cierta concepción del Derecho Constitucional (De Cabo Martín, C., 1989, pp. 9-10; el mismo, 2008, p. 83 y ss.). De acuerdo con ello, no se puede deslindar el saber técnico de estudio, interpretación y aplicación del Derecho Constitucional del estudio de éste desde sus determinaciones externas, desde sus causas. De otro lado, supone vincular la ciencia del Derecho Constitucional a la satisfacción de proyectos y demandas sociales (De Cabo Martín, C. 2006, p. 53).

Por estas razones, en el presente trabajo se parte de una concepción del Derecho Constitucional que se comparte críticamente, que supone una propuesta alternativa superadora de posturas deterministas de un Derecho Constitucional meramente legitimador de la realidad existente y que, en el ámbito de la doctrina científica española, tiene su exponente en Carlos de Cabo. Ya desde su *Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, el autor opta por la introducción de una aportación marxista que no ha abandonado, como pone de manifiesto su *Teoría Constitucional de la Solidaridad*, y que, incorpora, por tanto un proyecto transformador de la sociedad.

Consideramos que la introducción de una aportación feminista al Derecho Constitucional puede hacerse desde esta posición, pues no hay que olvidar que el paradigma feminista –el marco interpretativo de la realidad utilizado por el feminismo– se construye en buena medida a través de su diálogo con el marxismo. De hecho, de acuerdo con la anterior definición de género (ver supra & II.1), éste es también una estructura en el sentido realista/materialista, es decir, una relación estructural que, a su vez, condiciona a la historia y es condicionada por ella (Jónasdóttir, A. G., 1993, p. 332). En este sentido, el feminismo aporta un marco político de interpretación de la sociedad como dominación que permite que las mujeres adquieran conciencia política crítica y, por tanto, su articulación como sujeto político colectivo capaz de combatir esa dominación y transformar la sociedad.

Lógicamente, el presente trabajo no constituye, ni mucho menos, toda la aportación feminista al Derecho Constitucional. Eso requeriría bastantes más páginas y una exposición mucho más compleja de la que aquí podemos ofrecer, que es muy esquemática pero que creemos que puede servir para proporcionar pistas útiles sobre cómo abordar esa gran tarea pendiente por parte de la ciencia del Derecho en general y del Derecho Constitucional en particular que contribuya a hacer efectiva la demanda de igualdad de las mujeres.

### **III. El pacto originario: el constitucionalismo liberal. El «hombre» y el «ciudadano» como sujeto político y sujeto de los derechos**

Aunque nuestro propósito difiere sensiblemente del suyo y a riesgo de simplificar el desarrollo ciertamente complejo que de la construcción de la subjetividad jurídica realiza Carlos de Cabo (2001), seguiremos su esquema por estimar que constituye un excelente punto de partida desde el que incorporar la teoría feminista, pues en él se detalla el proceso de elaboración de una plataforma conceptual de abstracciones universalizadoras que posibilitó la vindicación de su aplicación al genérico «mujer» por parte del discurso feminista revolucionario y del sufragismo. Y, precisamente, el nervio del feminismo es la vindicación, que consiste en «demandar, tomando como su referente el techo marcado por una abstracción disponible, un trato igualitario» (Amorós, C. y Cobo, R., 2005, pp. 97-98). Lógicamente esta afirmación se matizará respecto de la última ola del feminismo que surge con posterioridad a las constituciones del Estado social.

#### **1. La conformación del sujeto de los derechos**

El de sujeto es un concepto histórico generado «en el proceso de descodificación de la antigua sociedad estamental» (Amorós, C., 2000, p. 25). El origen del sujeto, coincide, por tanto, con el origen del moderno constitucionalismo. Pero este sujeto al que nos referimos, el sujeto que aparece en las primeras Declaraciones de Derechos, el sujeto de los derechos, es un sujeto abstracto, no es un sujeto real. Y esta abstracción, a la vez que oculta las desigualdades, impide que éstas se trasladen al orden jurídico político. Así, el sujeto de Derecho, el sujeto jurídico, nace cuando desaparece la correspondencia entre realidad y norma y «se hace posible la igualdad formal» (De Cabo Martín, C., 2001, p. 118).

Este proceso de construcción de la subjetividad jurídica vendría determinado a partir de supuestos de carácter material o real, teórico-jurídicos y jurídico-positivos.

##### **1.1 Supuestos de carácter material o real: desaparición de la sociedad estamental y capitalismo**

Por lo que se refiere a los supuestos de carácter material o real, distingue el autor las causas institucionales y socioeconómicas a las que se vincula el surgimiento del sujeto. Así, en el plano institucional el origen del Estado moderno se corresponde con el origen del sujeto, del individuo, en la medida en que ambos surgen por las mismas razones: «la crisis definitiva de rentabilidad del Feudalismo que producirá la crisis de la aristocracia y posibilita la concentración de poder en el Monarca y su fortalecimiento, conlleva la supresión de los demás vínculos y jerarquías; y la unificación jurídico-polí-

tica territorial, implica la eliminación del “privilegio” como elemento jurídico propio del sistema» (De Cabo Martín, C., 2001, p. 119).

En el plano socioeconómico es la aparición del capitalismo la que posibilita el surgimiento del sujeto, pues sólo entre éstos es posible el intercambio. Como afirma este autor «el capitalismo se va a diferenciar de los sistemas anteriores en la “separación” del trabajador de los medios de producción y su conversión en “individuo”, “libre” para participar en el mercado e “igual” a los demás, de manera que el formal intercambio (de mercancías) –aparentemente– equivalentes se corresponde con la formal (aparente) igualdad de quienes lo realizan. Capitalismo y sujeto (libre e igual) son, pues, inseparables» (De Cabo Martín, C., 2001, p. 119). La igualdad formal entre sujetos (que permite ocultar la desigualdad material) se manifiesta pues como exigencia, como requisito funcional del sistema capitalista.

### *1.2 Supuestos teórico jurídicos: iusnaturalismo y liberalismo*

En cuanto a los supuestos teórico jurídicos, los orígenes del individualismo moderno se podrían situar ideológicamente en el nominalismo del siglo XIV y su desarrollo en el Renacimiento, principalmente en la obra de Duns Escoto (Amorós, C., 2000, p. 74), si bien son el iusnaturalismo y el liberalismo los que configuran el origen del sujeto moderno, siendo Kant el máximo exponente de su formulación filosófico-jurídica. La definición del Derecho de Kant dimana de sus ideas de la autonomía de la voluntad y del reino de los fines o comunidad ética, articulándose, por tanto en torno al sujeto, pues define el derecho como «el conjunto de condiciones por las que el libre arbitrio de uno puede concordarse con el de los demás según una ley general de libertad». Pero la construcción de Kant no es posible sin el Estado de Naturaleza, que presupone la existencia del sujeto –de los hombres libres e iguales– porque sólo a partir de él, mediante pactos (y como su garantía), surge el Estado, y, por tanto, el Derecho.

Para Kant la libertad ética interior de cada ser humano, para manifestarse como tal libertad, necesita exteriorizarse. Y ello sólo es posible si dicha libertad se puede proyectar sobre una «cosa», que para Kant, coincidiendo con las tesis liberalistas de Locke, es la propiedad (Crampe-Casnabet, M., 2000). Afirmaba Locke que «la libertad consiste, más bien, en que cada uno pueda disponer y ordenar, según le plazca, su persona, acciones, posesiones y su propiedad toda». Así, la idea de sujeto va inescindiblemente ligada a la propiedad «como condición de autodeterminación de la existencia y de la relación con los otros (propietarios) de manera que la propiedad es una determinación necesaria del proceso de identificación del yo y del desarrollo de su individualidad» (De Cabo Martín, C., 2001, p. 120). Así, pues la identificación entre individualidad y propiedad será la piedra angular sobre la que pivota la teoría política de la modernidad, de tal forma que el Derecho y el Estado nacen de la propiedad para hacerla posible, para garantizarla, configurándose ésta como un «principio de organización social».

### *1.3 Supuestos jurídico positivos: el sujeto en el Derecho*

La positivización del sujeto se produce tanto en el ámbito del Derecho Público, a través de las Declaraciones de Derechos y las primeras Constituciones, como en el del Derecho privado, a través del proceso de codificación (De Cabo Martín, C., 2001, p. 120 y ss.).

Por lo que se refiere al ámbito del Derecho público, la configuración del sujeto tiene lugar a través del reconocimiento de sus derechos, por lo que el hombre deviene sujeto en virtud de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Ésta sitúa al sujeto (a sus derechos) tanto como elemento definidor del concepto de Constitución (art. 16) cuanto como fin del Estado (art. 2) y a la ley como el medio para alcanzar ese fin. La vinculación entre sujeto y ley se establece, por tanto en la medida en que ésta es el medio para garantizar los derechos. De esta forma, la ley queda, al tiempo, definida materialmente por los derechos. Pero la Declaración de Derechos supone también la consagración de dos esferas diferenciadas. Así, en el artículo 16, al tiempo que eleva al sujeto (a sus derechos) a elemento definidor del concepto de Constitución, «se establece la división entre el ámbito privado (el de los derechos) y el público (los poderes del Estado), el de la sociedad y el del Estado, el de la diferencia y el de la igualdad, si bien éste último (el de la igualdad en el Estado) sólo referido a los ciudadanos, no a todos los hombres» (De Cabo Martín, C., 2001, p. 121).

Respecto del Derecho privado, la subjetividad jurídica es positivizada en los códigos civiles principalmente a través de la formulación de la personalidad, que se adquiere con el mero hecho natural del nacimiento. Una consecuencia directa de la personalidad e inseparable de ella es la capacidad jurídica, entendida como la aptitud que tiene la persona para ser titular de derechos y obligaciones, es decir, de relaciones jurídicas. Así, este reconocimiento de la subjetividad jurídica supone «la igualdad formal, un concepto de propiedad “despersonalizada” (estrictamente económico en cuanto se configura al margen de todo vínculo personal y por consiguiente “libre” y “objeto” de cambio) y una disponibilidad sobre sí mismo (sobre su trabajo) de manera que su despliegue como sujeto le permite, sin dejar de serlo, ser también objeto.» Formalizados objeto y sujeto de esta forma, la figura del negocio jurídico aparece como expresión normativa de la relación, del acuerdo entre sujetos y se caracteriza principalmente por su permisividad en el sentido de valorar dicho acuerdo por su mera existencia, es decir, «con un carácter abstracto formal, que no tiene en cuenta ni la cualidad del sujeto ni la del objeto de la relación». Así se configura el sistema jurídico formal del mercado y «los códigos civiles adquieren el significado constitucional de garantía respecto de esa esfera privada globalmente considerada» (De Cabo Martín, C., 2001, p. 122).

#### *1.4 El sujeto de los derechos: una estructura de dominación (de clase)*

Así, mediante estas abstracciones, rompiendo la correspondencia entre la realidad y la norma, se formaliza un sujeto que «no sólo oculta y elude las desigualdades y por tanto el conflicto real, sino que lo que hace fundamentalmente es impedir que la desigualdad, el conflicto (que es intersubjetivo) se traslade al orden jurídico político» (De Cabo Martín, C., 2001, pp. 120-121). Pero en esta construcción del sujeto están presentes dos elementos contradictorios: «el de la igualdad de todos (aunque sea formal) y el de los intereses de cada uno, que hacen que en la subjetividad confluyan como elementos contrapuestos el del interés público (que hace referencia a la igualdad) y el privado (en el que se sitúan las contradicciones). De ahí precisamente la necesidad de mantener la separación entre ambas esferas, pues sólo reduciendo lo económico a un asunto privado es posible una esfera jurídico pública en la que los sujetos desiguales de las relaciones económicas devienen sujetos iguales, abstractamente titulares de todos los derechos y destinatarios de todas las normas» (De Cabo Martín, C., 2001, p. 123). Se conforma así el sujeto de los derechos como un instrumento de dominación de clase.

De esta manera, las Constituciones del primer constitucionalismo, las constituciones liberales configuran un sistema jurídico sin contradicciones (y, por tanto, dotado de unidad y coherencia) en el que el ámbito de lo público –del Derecho Público– se construye y funcionaliza en base a la prevalencia material del ámbito privado –del Derecho Privado–. Por tanto, en la medida en que los intereses en conflicto desaparecen con la abstracción, desaparece así también el propio conflicto, la contradicción, pudiéndose calificar a este constitucionalismo como el «constitucionalismo del capital» (De Cabo Martín, C., 2001, p. 130).

Como hemos dicho antes, la interpretación de esta construcción desde el método del materialismo histórico revela la configuración del sujeto como un instrumento de dominación de clase y no resulta, por ello, extrapolable sin más a las discriminaciones de las mujeres que supone el sistema patriarcal. Sin embargo esta construcción de la subjetividad jurídica resulta especialmente adecuada para analizar cómo en ese proceso se construye para las mujeres una subjetividad bien diferente.

#### **2. Las mujeres no son sujetos; están sujetas**

Afirmábamos más arriba que el requisito para la construcción de la subjetividad jurídica, para la conformación del sujeto de los derechos, es la desaparición de la correspondencia entre realidad y norma. Sólo así es posible la igualdad formal. También resulta imprescindible para ello, como se ha dicho, mantener dos esferas separadas: el ámbito público y el ámbito privado. El ámbito público, el de la igualdad (formal) de todos,

se corresponde con el Estado. El ámbito privado, el de los intereses de cada uno, se corresponde con el mercado.

Esta visión, en cierta manera común a la perspectiva liberal y a la marxista, supone asumir que ciertas actividades, esferas y relaciones son, de algún modo, irrelevantes y, por tanto, apolíticas (o accesorias), por lo que quedan subsumidas en los aspectos secundarios referidos al ámbito más privado dentro del ámbito privado. Pues bien, dentro del ámbito privado se sitúa el familiar, al que solemos referirnos como ámbito o espacio doméstico. En el ámbito de la familia la relación entre los sexos se articula primariamente a través de una institución secular: el matrimonio. En este ámbito, regido por el principio de jerarquía del varón sobre la mujer, lejos de producirse una ruptura entre norma y realidad, se afianza la correspondencia entre ambas, haciendo imposible no sólo la igualdad formal, sino consagrando la desigualdad en las normas, al establecer la sujeción de las mujeres a los varones, en todos los ámbitos. En efecto, el ámbito doméstico o «privado-privado» no sólo se impermeabiliza frente a las transformaciones operadas en el resto de ámbitos –público y privado–, sino que proyectará la jerarquía de los varones en los mismos desplegando una especie de efecto irradiación.

Interesa, para comprenderlo, enfatizar la importancia de la institución del matrimonio –concretamente del matrimonio heterosexual– como la estructura central del patriarcado, puesto que esta institución regula también directa e indirectamente las relaciones de género que se establecen en toda la sociedad y no sólo en el ámbito doméstico. En este sentido, una definición aproximada del matrimonio como institución implicaría considerarlo como «las normas o valores que formal o informalmente señalan a los sexos diferentes derechos de posesión y obligaciones, concernientes al acceso a los poderes vitales de la persona del otro» (Jónasdóttir, A., 1993, p. 326). Estas normas y valores están respaldadas por el poder regulador que reside en la colectividad masculina y por el Estado.

Pero sigamos el esquema del apartado anterior relativo a los supuestos de conformación del sujeto, a fin de desvelar cómo el patriarcado, al tiempo que niega a las mujeres su condición de sujetos políticos, construye la subjetividad jurídica de éstas de manera diferente a la de los varones.

### *2.1 Supuestos de carácter material o real: la familia como pervivencia del orden estamental sexual y como propiedad*

En el orden institucional, nos referíamos a la eliminación del «privilegio jurídico» como elemento definidor del antiguo sistema estamental y a la supresión de los vínculos y jerarquías propios del orden estamental del derecho. Sin embargo dicho privilegio no desaparece en las relaciones entre los sexos y se mantiene por los hombres sobre las mujeres, erigiéndose éstos como un estamento superior.



Ello se hace especialmente evidente en el ámbito doméstico, pues los vínculos y jerarquías propios de las estructuras relacionales de la protección y el vasallaje se van a mantener intactas para la familia a través del matrimonio. Eso se traducirá en la sujeción de la mujer al varón bajo el amparo de la teoría de la complementariedad de los sexos y que en el siglo XIX encontrará su traducción en la expansión del ideal de domesticidad para las mujeres (Miyares, A., 2003, p. 69), como veremos más adelante, al abordar los supuestos teórico jurídicos.

Como afirma Celia Amorós «conceptualizar es politizar». Y uno de los medios por los que se produce esa conceptualización/politización es la resignificación (Amorós, C., 2008). Como ya hemos indicado antes, el feminismo como cuerpo coherente de vindicaciones sólo se pudo articular teóricamente a partir de las premisas ilustradas que se basaban en conceptos abstractos. Pues bien la resignificación del lenguaje revolucionario articuló las primeras vindicaciones feministas. Las mujeres utilizarán los términos denostativos con los que los revolucionarios se enfrentaban al Antiguo Régimen a fin de deslegitimar e irracionar el poder estamental. Lo que conseguían era irracionar y, por tanto, deslegitimar la subsistencia de la dominación de los hombres sobre las mujeres. Empleaban expresiones como «aristocracia» masculina o se referían a ellas mismas como «tercer estado dentro del tercer estado». Así, Mary Wollstonecraft, en su *Vindicación de los derechos de la Mujer* (1792), se expresa en estos términos: «Cabe esperar que el derecho divino de los maridos, al igual que el derecho divino de los reyes, pueda ser combatido sin peligro en este siglo de las Luces... Que los hombres, orgullosos de su poder, dejen de utilizar los mismos argumentos que los reyes tiránicos que no afirmen engañosamente que la mujer debe ser sumisa porque siempre lo ha sido...» (Amorós, C., 2000, pp. 177-178).

Respecto de las causas socioeconómicas, se señalaba que es la aparición del capitalismo la que posibilita el surgimiento del sujeto en la medida en que un sistema basado en el intercambio necesita de sujetos entre los que se produzca el mismo y el requisito para ello es la separación del trabajador de los medios de producción. Aunque estas causas no parezcan, a priori, que afecten de forma distinta a las mujeres que a los hombres, es necesario realizar algunas acotaciones porque sí tendrán enorme relevancia, como veremos al analizar los supuestos teórico jurídicos y jurídico positivos y, especialmente, en el siguiente epígrafe.

Que las mujeres siempre han trabajado (entendido como trabajo extradoméstico) es una realidad constatable empíricamente. Eso no lo cambia el capitalismo en el sentido aquí apuntado, pues, al igual que asalariados, también produce asalariadas –otra cosa será en qué términos, como se verá–. Pero quienes no se enmarcan en esta categoría de trabajador por cuenta ajena, quienes podríamos definir –forzando los términos– como trabajadores autónomos o pequeños empresarios disponen de sus familiares –de sus esposas, hijas e hijos– como mano de obra a la que no se paga salario alguno, puesto

que los beneficios revertirán en ellos mismos. La familia resulta ser así una unidad económica. Pero no en el único sentido y no en el más relevante. Pero a ello se une algo más relevante y no menos denunciado desde el feminismo: la consideración de las mujeres como reproductoras de la vida humana y de las labores de cuidado no se han considerado trabajo productivo. Sin embargo, la perspectiva cambia si se las considera como un medio de producción, en la medida que producen la vida humana, producen personas (Jónasdóttir, A.G., 1993, p. 321). Es obvio que así es imposible la separación de la «trabajadora» del medio de producción.

## 2.2 Supuestos teórico jurídicos: la razón no es atributo de las mujeres, que son toda naturaleza

Por lo que se refiere a los supuestos teórico-jurídicos, la exclusión de las mujeres como sujetos individuales y libres tiene su anclaje en su identificación con la naturaleza, de un lado y, de otro, en su adscripción a la familia –a través del matrimonio– y la concepción de ésta y de las relaciones de poder que se producen su seno como algo natural.

Ahora bien, estas tesis no son una elaboración propia del iusnaturalismo, que lo único que hace, como veremos, es apropiarse de ellas para relegitimarlas. Los discursos sobre la inferioridad natural de las mujeres –o sobre su excelencia moral– y su adscripción a las tareas de reproducción y al espacio donde éstas se realizan, los discursos legitimadores del sistema patriarcal, han sido una constante desde la Antigüedad, y que perdura con independencia de las distintas formas de organización política, económica o social que se han sucedido a lo largo de los siglos. Aunque la cita es un poco larga, vale la pena reproducir lo que afirmaba Aristóteles, en capítulo I del Libro primero («Origen del Estado y de la sociedad») de su *Política*:

«La naturaleza, teniendo en cuenta la necesidad de la conservación, ha creado a unos seres para mandar y a otros para obedecer. Ha querido que el ser dotado de razón y de previsión mande como dueño, así como también que el ser capaz por sus facultades corporales de ejecutar las órdenes, obedezca como esclavo, y de esta suerte el interés del señor y del esclavo se confunden.

La naturaleza ha fijado, por consiguiente, la condición especial de la mujer y la del esclavo. [...] En la naturaleza un ser no tiene más que un solo destino, porque los instrumentos son más perfectos cuando sirven, no para muchos usos, sino para uno solo. Entre los bárbaros, la mujer y el esclavo están en una misma línea, y la razón es muy clara; la naturaleza no ha creado entre ellos un ser destinado a mandar» (p. 40).

Mucho más esclarecedora, si cabe, resulta la lectura del capítulo V, «Del poder doméstico»:

«[...] la administración de la familia descansa en tres clases de poder: el del señor, el del padre y el del esposo. Se manda a la mujer y a los hijos como seres igualmente libres, pero sometidos, sin embargo, a una autoridad diferente, que es republicana respecto

de la primera y regia respecto de los segundos. El hombre, salvo algunas excepciones contrarias a la naturaleza, es el llamado a mandar más bien que la mujer, así como el ser de más edad y de mejores cualidades es el llamado a mandar al más joven y aún incompleto [...].

La naturaleza ha creado en [el alma] dos partes distintas: la una destinada a mandar, la otra a obedecer, siendo sus cualidades bien diversas, pues que la una está dotada de razón y privada de ella la otra. Esta relación se extiende evidentemente a los otros seres, y respecto de los más de ellos la naturaleza ha establecido el mando y la obediencia. Así, el hombre libre manda al esclavo de muy distinta manera que el marido manda a la mujer y que el padre al hijo; y, sin embargo, los elementos esenciales del alma se dan en todos estos seres, aunque en grados muy diversos. El esclavo está absolutamente privado de voluntad; la mujer la tiene, pero subordinada; el niño sólo la tiene incompleta. Lo mismo sucede necesariamente respecto de las virtudes morales. Se las debe suponer existentes en todos estos seres, pero en grados diferentes, y sólo en la proporción indispensable para el cumplimiento del destino de cada uno de ellos. El ser que manda debe poseer la virtud moral en toda su perfección. Su tarea es absolutamente igual a la del arquitecto que ordena, y el arquitecto en este caso es la razón. En cuanto a los demás, deben estar adornados de las virtudes que reclamen las funciones que tienen que llenar.

Reconozcamos, pues, que todos los individuos de que acabamos de hablar tienen su parte de virtud moral, pero que el saber del hombre no es el de la mujer, que el valor y la equidad no son los mismos en ambos, como lo pensaba Sócrates, y que la fuerza del uno estriba en el mando y la de la otra en la sumisión» (pp. 61-65).

Este discurso, como hemos dicho, no desaparece a lo largo de la historia, sino que es relegitimado por el iusnaturalismo racionalista, tanto por lo que se refiere a los nuevos presupuestos sobre los que asentar el Derecho natural (la creencia en unas leyes o principios universales deducidos de la razón humana como principal cualidad natural del hombre) como en la vertiente contractualista para sostener la legitimidad del origen y de las funciones de la comunidad política, del Estado. La afirmación de que todos los hombres nacen libres e iguales es la que sustenta la hipótesis del estado de naturaleza previo al contrato o pacto civil del que surgirá el pacto político, de acuerdo con las teorías contractualistas.

Y en el estado de naturaleza las mujeres ni son libres ni son iguales porque carecen naturalmente de las cualidades de los varones, fundamentalmente, del atributo principal: la razón Y porque el estado de naturaleza incluye también un orden de sujeción de las mujeres a los hombres. Esto es lo que Carole Pateman define como el *contrato sexual*, que supone la dominación de los varones sobre las mujeres y el derecho de aquéllos a disfrutar de un igual acceso sexual a éstas, presente ya en el estado de naturaleza y punto de la firma del pacto que da origen a la sociedad civil, que sólo se realiza entre

los varones, igualmente libres. Con arreglo a ello, mientras el contrato social es una historia de la libertad, «el contrato sexual es una historia de sujeción» (Pateman, C., 1995, p. 10). Aunque es difícil encontrar referencias a esta sujeción en las teorías clásicas contractualistas, no lo es averiguar la razón de ello, puesto que «la historia del contrato social es considerada como una explicación de la esfera pública de la libertad civil. La otra, la privada, no es vista como políticamente relevante.» (Pateman, C., 1995, p. 12).

Realmente no es que se tratara de una cuestión de irrelevancia política. Lo es si se contempla desde sólo desde la perspectiva individualista de los varones, pero como afirma Amelia Valcárcel, «la sociedad política como conjunto es y no es individual, porque a cada individuo que se reconoce varón, se le reconoce también su propia esfera familiar de la que es señor, esfera que el estado debe proteger como esfera de apoyo y autoridad. El estado bien formado desconfía de las estirpes por su mucho poder, pero confía en las familias, a las que entiende como sociedades naturales que garantizan estabilidad y orden. El liberalismo nunca se plantea ser un individualismo extremo. “Cada individuo y su familia” es su verdadera visión» (Valcárcel, A., 2009, p. 26).

Pero esta visión no es construída por el liberalismo. Hunde sus raíces, como hemos visto, en Aristóteles –y se afianza en Roma–, cuyas tesis serán retomadas por uno de los más influyentes teóricos del Estado moderno: Bodino. En *Los Seis Libros de la República* (1576) considera que «la verdadera fuente y origen de la República» es la familia, a la que califica como una institución de carácter natural. La familia está, por tanto, presente en su definición de la soberanía: «La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república [...] que es el recto gobierno de las familias y de lo que les es común, con poder soberano.» Si la República es el recto gobierno de lo que «es común» a las familias, debe quedar fuera lo que no es común, lo particular de cada una, lo que entra en las competencias del padre, cuya función en la familia la compara Bodino a la del soberano en su reino, de tal forma que el ámbito de la familia (madre, hijos, criados y propiedades) está excluido de la soberanía del Estado y sometido a la exclusiva soberanía (poder absoluto y perpetuo) del varón. Sin embargo, aunque la familia represente un límite para el poder soberano del Estado, éste tiene como finalidad su conservación, pues ello significa «conservar el orden».

Recordemos, por lo que se refiere a los supuestos teórico-jurídicos, que las tesis liberalistas de Locke suponían que la idea de sujeto va inescindiblemente ligada a la propiedad por ser ésta la condición necesaria en el proceso de determinación del individuo. Y en este punto cualquier varón, como ya había dicho Bodino y también establece Hobbes, es propietario no sólo de su persona (de su cuerpo y de su mente) sino de su familia. Las mujeres son subsumidas así por el matrimonio en el patrimonio familiar, no adquieren, por tanto, esa condición necesaria para ser sujetos. Por el contrario, están sujetas.

De otro lado la familia, como hemos visto en Bodino, constituye garantía de estabilidad y orden, por lo que debe permanecer inmutable, es decir, sometida totalmente al varón. Una difícil empresa cuando la libertad y la igualdad se predicaban universales. Su legitimación requería de un discurso que justificase la imposible aplicación de estos universales a la mitad del universo. La teoría complementaria de los sexos y más adelante la de la domesticidad constituyen el más amplio y desarrollado discurso sobre la inferioridad de las mujeres que hace fortuna en el siglo XVIII. Rousseau sería el ejemplo paradigmático de esta teoría, como refleja claramente el capítulo quinto de su célebre *Emilio*, el destinado a la educación de las mujeres, las «sofías», complementarias y absolutamente funcionales al nuevo hombre:

«Cultivar en la mujer las cualidades del hombre y descuidar las que le son propias, es trabajar en detrimento suyo... Creedme, madres juiciosas, no hagáis a vuestra hija un hombre de bien, que es desmentir a la naturaleza; hacedla mujer de bien, y de esta forma podréis estar seguras de que será útil para nosotros y para sí misma.»

La *Vindicación de los derechos de la Mujer* (1792) de Mary Wollstonecraft, que reclamaba para las mujeres la misma educación que para los varones y no una educación diferenciada y orientada a la sumisión, es la respuesta a la citada obra de Rousseau (para una amplia exposición vid. Cobo, R., 1995). También en su discurso *Sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres* (1754) Rousseau justifica la exclusión de las mujeres de la participación en el vida pública, limitando la capacidad de gobierno de éstas a la influencia que pudieran ejercer sobre sus maridos, atribuyéndoles la función de guardianas del orden y de la moralidad:

«¿Podría olvidar a esa preciosa mitad de la república que hace las delicias de la otra, y cuya dulzura y sabiduría mantienen la paz y las buenas costumbres? Amables y virtuosas ciudadanas, el destino de vuestro sexo será siempre gobernar el nuestro. ¡Dichoso él, cuando vuestro casto poder, ejercido solamente en la unión conyugal, no se deja sentir más que para la gloria del Estado y la felicidad pública! Así es como las mujeres mandaban en Esparta, y así es como merecéis mandar en Ginebra... A vosotras corresponde mantener siempre, con vuestro inestimable e inocente imperio y con vuestro espíritu insinuante, el amor a las leyes en el Estado y la concordia entre los ciudadanos; reunir mediante felices matrimonios a las familias divididas; ...Sed, pues, siempre lo que sois, las castas guardianas de las costumbres y los dulces vínculos de la paz, y continuad haciendo valer en toda ocasión los derechos del corazón y de la naturaleza en provecho del deber y de la virtud» (p. 191).

Como observa Amelia Valcárcel «la complementariedad se transforma en la palabra clave y de ella está excluida la justicia simétrica. No es conveniente ni deseable que los sexos neutralicen sus características normativas, sino que las exageren. Ello es garantía de orden. No son iguales, sino complementarios» (Valcárcel, A., 2000, p. 27).

### 2.3 Los supuestos jurídico positivos: ni ciudadanas ni capaces

Finalmente, en cuanto a los supuestos jurídico-positivos, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano supondrá la consolidación de dos esferas, pública y privada, separando así la sociedad civil de la sociedad política. De la esfera pública quedarán las mujeres excluidas, en la esfera privada se las mantendrá en una situación de dependencia (Fraisse, G. y Perrot, M., 2000, pp. 29-30).

Por lo que se refiere al Derecho Público, la exclusión de las mujeres de la ciudadanía no estuvo exenta de polémica (la exposición más detallada puede verse en Puleo, A., 1993), pues suponía la negación misma de los supuestos de la razón ilustrada que habían hecho posible el proyecto emancipador del individuo. La declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano resultó ser, efectivamente, del hombre y del ciudadano. Tal exclusión expresa de las mujeres era sencilla de irracionalizar según el modelo de construcción de la subjetividad jurídica. Condorcet lo expresaría de forma rotunda: «O bien ningún individuo de la especie humana tiene verdaderos derechos, o bien todos tienen los mismos derechos; y quien vota contra el derecho de otro, sea cual fuere su religión, su color o su sexo, reniega en ese mismo momento de los suyos.» Y frente a los argumentos que justificaban la imposibilidad de las mujeres de ejercer como ciudadanas en una incapacidad natural derivada de su capacidad de reproducción argüía:

«¿Por qué los seres expuestos a embarazos y a indisposiciones pasajeras no podrían ejercer los derechos de los que jamás se ha soñado siquiera con privar a quienes padecen de gota todos los inviernos o a quienes se resfrían fácilmente?»

Será Olympe de Gouges quien, con su *Declaración de Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* (1791), mejor refleje la exclusión, situándola en el origen del pacto constitucional, en el ámbito del poder constituyente. Éste se positiviza a través de las referencias a la titularidad de la soberanía, la Nación (art. 3) y la forma en que ésta se ejerce: la ley como expresión de la voluntad general (art. 6). La redacción de Olympe deja claro que el concepto abstracto de Nación es «la reunión de la Mujer y el Hombre» y que, por tanto, «todas las ciudadanas y ciudadanos» deben contribuir personalmente o por medio de sus representantes a la formación de la voluntad general.

Pero su afán por evidenciar que el pacto constitucional se ha construido al margen de las mujeres encuentra su expresión más acabada en el párrafo que añade al conocido artículo 16, que contiene la propia definición de Constitución: «Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución; la Constitución es nula si la mayoría de los individuos que componen la Nación no ha contribuido a su redacción.» Impugna así el pacto constitucional por ser sólo un pacto entre varones; pone de relieve su ilegitimidad y, por tanto, desvela la falsa universalidad del sujeto de los derechos y la no menos falsa igualdad formal que supone la ciudadanía.

Como afirma Ana Rubio, es muy importante el análisis de la forma y el fundamento en que esta exclusión se llevó a cabo, pues de éste dependen las acciones y estrategias necesarias que permitan el establecimiento de un pacto que incluya a todas y a todos (Rubio, A., 2006, p. 34). Al fundamento ya nos hemos referido al analizar los supuestos teórico jurídicos. Respecto de la forma, la clave ya la proporcionó, como acabamos de ver, Olympe de Gouges. Y es que todos los ciudadanos –varones– son llamados, en origen, a la conformación de la ley, de la voluntad general, directamente o por medio de representantes. La articulación de las relaciones entre la sociedad y el Estado se efectuará únicamente a través del mecanismo de la representación parlamentaria. Además, la forma de articular el principio representativo mediante la prohibición del mandato imperativo como contraposición a la sociedad estamental supuso que sólo aquellos que reunieran ciertas condiciones de idoneidad para ejercer tan alta responsabilidad pudieran elegir y ser elegidos como representantes; en definitiva, se consagró el sufragio censitario, en el que fue determinante el criterio de la propiedad. El que algunos varones, como consecuencia de ello, fueran excluidos de la ciudadanía no implicaba una exclusión definitiva (la propiedad se puede conseguir), pero, sobre todo, no implicaba una exclusión del pacto constituyente, del que sí habían participado. La exclusión de los varones, por tanto, no se realiza en el nivel constitucional, sino a través del sistema electoral (Rubio, A., 2006, p. 34). Y éste es un importante dato que debemos retener.

Respecto del Derecho privado, decíamos que la subjetividad jurídica se positiviza en los códigos civiles a través de la formulación de la personalidad (sólo por nacer), que lleva aneja la capacidad jurídica, es decir la aptitud que tiene la persona para ser titular de derechos y obligaciones. Así, pues, de acuerdo con esta construcción, varones y mujeres serían jurídicamente iguales. Pero no lo son. Y ello entronca con lo expuesto ya en los supuestos teórico jurídicos acerca de la necesaria sujeción de las mujeres a los varones.

Aunque la autoridad marital y paterna se consideren conformes al derecho natural, y así se consagre en los códigos civiles, había que conjurar el peligro que suponía que a la mujer se le ocurriese hacer uso de esa capacidad jurídica, poniendo en cuestión dicha autoridad. Y ello no podía hacerse más que en el mismo código, mediante otra abstracción: la capacidad de obrar. Ésta se define como la aptitud para realizar actos jurídicos con validez. El Derecho exige que quien pretenda realizar dichos actos debe contar con un nivel de conciencia y responsabilidad que le permita conocer y ejercer su voluntad con razonable autonomía. Por tanto, no todas las personas podrán tener capacidad de obrar ni quienes la poseen la tienen con la misma intensidad. Cualquier varón adulto y no impedido por enfermedad la tendrá por completo. Menores, locos o dementes y mujeres no la tendrán o la poseerán reducida. Al ser la «dependencia el estado natural de las mujeres», como afirmaba Rousseau, son incapaces de



comportarse como sujetos autónomos de sus actos, lo que, a sensu contrario, significa la imposibilidad de ser consideradas como plenos sujetos de derecho (Sledziwski, E.G., 2000, p. 55). Para todo necesitarán la autorización del padre o, cuando contraigan matrimonio, del marido. Su estatus se definirá como hijas, esposas o madres, es decir, «en relación con el hombre, único verdadero sujeto de derecho» (Arnaud-Duc, N., 2000, p. 109) configurando a la mujer como propiedad del hombre cuya tarea fundamental es la producción de hijos y de sus condiciones de bienestar (Käppeli, A.M., 2000, p. 523). Las mujeres mayores de edad y solteras, sí existen jurídicamente en este orden privado, pero ello carece de relevancia porque, aisladas y erigidas en excepciones, no desafían al poder de ningún varón ni al poder de todos los varones. Lo importante es guardar el «orden» y eso se consigue a través del matrimonio. Aparece aquí la figura del contrato para respetar la libre y autónoma voluntad entre dos personas, hombre y mujer, formalmente libres e iguales. Pero, a diferencia de otros contratos, el contenido de éste ya viene prefijado por la ley. Y ese contenido fija las cláusulas por las que el varón ya puede controlar a «su» mujer, pues establece para ésta el deber de obediencia y para él el de representarla y mantenerla (Martín Vida, M.<sup>a</sup> A., 2004, pp. 114-115). Un remedo o subespecie de Estado hobbesiano en el que la mujer renuncia a su libertad a cambio de seguridad.

Pero tiene otra lectura añadida: mediante este «contrato» o negocio jurídico no sólo uno de los sujetos puede ser, a la vez, objeto, sino que mediante el mismo deja de ser sujeto para ser sólo objeto, pues dispone el hombre no ya de la fuerza de trabajo de la mujer, sino de todo su cuerpo. No tiene lugar, por tanto, ese concepto de propiedad «despersonalizada», pues aquí sí se mantienen (¡y cómo!) los vínculos personales. El control del cuerpo y la sexualidad de las mujeres resulta imprescindible para asegurar la paternidad y transmitir así la herencia a los legítimos herederos y el matrimonio cumple esa finalidad. De ahí que todas estas cautelas se trasladen también a la codificación penal, que fue decisiva para dar cobertura jurídica a todas las limitaciones impuestas a las mujeres, y para reforzar los distintos estereotipos femenino y masculino, especialmente en lo relativo a la moral sexual.

#### *2.4 El constitucionalismo liberal como positivización del pacto patriarcal*

En definitiva, la posición jurídica de las mujeres y su exclusión no sólo como sujeto político colectivo sino como sujetos de derechos, no se puede analizar históricamente partiendo del texto de las Constituciones, pues éstas no nos proporcionan los datos necesarios para averiguarlo, ya que el lenguaje en genérico masculino es hoy todavía comúnmente usado con carácter neutro. Aunque ya tempranamente Olympe de Gouges puso en evidencia que la neutralidad en el lenguaje esconde, realmente, una exclusión. Es a partir de las normas de Derecho Privado, las verdaderas constituciones de la época, de donde se puede deducir la construcción jurídica de la subjetividad de las



mujeres (Martín Vida, M.<sup>a</sup> A., 2004, p. 112). Y de la construcción aquí expuesta se extrae como conclusión que el principio de jerarquía sexual se configura también como un principio de organización social (al igual que sucedía con la propiedad), respaldado por el poder regulador que reside en la colectividad masculina y, por ende, por el Estado y el Derecho.

#### **IV. La reformulación del pacto: el constitucionalismo del Estado social ¿nuevos sujetos o nuevos intereses?**

##### **1. La crisis del constitucionalismo liberal: hacia un cambio de concepción de los fines del Estado**

###### **1.1 Extensión del sufragio a todos los hombres, intereses contrapuestos y aparición del trabajo como «nuevo» sujeto histórico. La exclusión de las mujeres del derecho de sufragio**

«Un fantasma recorre Europa»; así comienza, como es sabido, el *Manifiesto Comunista* de Marx en 1848, el año en que estallan revoluciones sociales en Francia, Alemania, Austria, Hungría. Estas ya tenían su precedente en las revoluciones burguesas del primer tercio del siglo. La industrialización es el vehículo en el que el sistema capitalista avanza transformando radicalmente la totalidad de las relaciones sociales. Si la primera mitad del siglo XIX se caracteriza por la consolidación del poder por parte de la burguesía; la segunda será la del empuje creciente del proletariado. Por el camino, el derecho al voto se ha extendido ya a todos los varones, sin restricción. Pero la extensión de la ciudadanía a todos los varones, independientemente de su posición en el sistema socioeconómico, va a poner de manifiesto la insuficiencia de los derechos de contenido liberal para eliminar las relaciones de dominación producto de las desigualdades económicas. Ya se han revelado las primeras contradicciones. El interés público ya no puede circunscribirse a los intereses homogéneos de la burguesía. La presión obrera, articulada ahora a través de sindicatos y partidos de clase, con intereses opuestos, se deja sentir débilmente a través de legislación laboral. Las medidas adoptadas perseguían el objetivo, fundamentalmente, de paliar la extrema miseria de ciertos sectores de población o rebajar la excesiva dureza de las condiciones de trabajo. Se perfilan así los sujetos históricos que sellarán el pacto constitucional que representarán las constituciones del Estado social que se generalizan tras las dos grandes guerras mundiales: el Capital y el Trabajo. Y estos sujetos históricos, a pesar de ser intereses contrapuestos hay algo que sí comparten: tienen sexo masculino.

En ese mismo año, 1848, se celebra la primera convención sobre los derechos de la mujer en Estados Unidos a instancias de Lucretia Mott y Elizabeth Cady Stanton, que tiene como resultado la Declaración de Séneca Falls (o «Declaración de sentimientos»). De manera similar a la crítica que hiciera Olympe de Gouges en la *Declaración de Dere-*

*chos de la Mujer y de la Ciudadana*, la Declaración de Séneca Falls se inspiró como modelo en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, resignificándola para reclamar los derechos de los que las mujeres habían sido excluidas (un análisis detallado en Miyares, A., 1999). Pero esta vez ya no se trata de actuaciones aisladas, como sucedía con las primeras vindicaciones feministas revolucionarias, ahora la vindicación se comenzaba a hacer de forma organizada, si bien cobra más intensidad y adquiere mayor grado de articulación y organización formal cuando se aprueba la Enmienda Catorce, que extiende el derecho al voto a los esclavos varones liberados. A partir de este hecho y de que nadie las hubiera apoyado en su reivindicación del derecho al voto (ni siquiera los abolicionistas, por cuya causa ellas lucharon), se percatan de la necesidad de organizarse para poder tener capacidad de influencia, de presión para lograr sus objetivos. Aunque ya habían surgido pequeñas asociaciones de mujeres reivindicando la igualdad de derechos con los hombres, las conexiones entre éstas eran prácticamente inexistentes hasta casi en el último tercio del siglo XIX, cuando se forma el primer movimiento organizado feminista: el sufragismo, que articulará sus peticiones, fundamentalmente, en torno al derecho al voto y a la educación para las mujeres. No obstante, el movimiento sufragista sólo tendrá verdadera relevancia en Estados Unidos, Francia e Inglaterra. Pero su presión no es suficiente para el reconocimiento del sufragio y despierta los recelos tanto de la burguesía como del proletariado.

Respecto de la burguesía, porque el reconocimiento del derecho de sufragio a las mujeres podría suponer el refuerzo político de las clases más desfavorecidas y, por tanto, una mayor fuerza del Trabajo como sujeto colectivo para imponer sus intereses sobre el contenido liberal del programa jurídico-político. Respecto del proletariado sucede algo similar: las demandas por el reconocimiento del derecho de sufragio de las mujeres, expresadas desde el movimiento sufragista, son valoradas desde las distintas tendencias socialistas como un intento por parte del Capital por desactivar el programa de transformación social que las revoluciones obreras anunciaban. Se temía que el voto de las mujeres fuera un voto conservador que impidiera dicha transformación. Desde estas posiciones se desactivan, por tanto, las demandas de participación política de las mujeres sosteniendo que su liberación social no depende tanto de la consecución de estos derechos cuanto de la unidad en la defensa de un programa jurídico político de contenido social que permita la liberación de las clases oprimidas y, por tanto, de la sociedad en su conjunto. Así, los representantes de los intereses de las clases obreras, todos varones, se erigirán también en representantes de todas las mujeres, si bien con el disenso de algunas mujeres proletarias (detalladamente lo explica De Miguel Álvarez, A., 2005).

### *1.2 Las consecuencias de la exclusión de las mujeres del reconocimiento del derecho de sufragio hasta el constitucionalismo del Estado social*

El sustrato patriarcal, como hemos visto, no cambia con la aparición de intereses en conflicto. Las mujeres tendrán que esperar a la formalización del nuevo pacto constitucional para conseguir ser reconocidas (formalmente) como ciudadanas y como sujetos de derecho y de derechos. Mientras tanto, su sujeción a los varones no sólo no se suaviza, sino que se acentúa aún más, porque también lo hace la división sexual del trabajo. De un lado, si bien las mujeres consiguen el acceso a los niveles básicos de educación, lo hacen utilizando el argumento de que así desarrollarán mejor sus tareas educativas que como madres les corresponden. Ese mismo argumento es el que permite que accedan a la educación superior para ser útiles socialmente en aquello para lo que están «naturalmente» dotadas: maestras, enfermeras. De otro lado, cuando en el siglo XIX la industrialización ocupa gran parte de la producción que antes dominaban las familias, se produce una más tajante división entre el ámbito público y el privado que la que existía desde la época revolucionaria. Como afirma Nicholson, «la condición indispensable de la industrialización está en que la producción de bienes deje de ser una actividad familiar organizada en función de las relaciones de parentesco» (Jennings, A. L., 2004, p. 176), por lo que si la separación entre lo político y lo económico es imprescindible para una economía de mercado, también resulta esencial a su desarrollo la separación entre lo económico y lo doméstico. De esta forma, las mujeres permanecen en este último ámbito, ajenas al mercado. El ámbito doméstico, pues, queda así «subordinado al mundo de la producción para el intercambio y el beneficio» (Longino, H. E., 2004, p. 236).

Eso no significa que las mujeres no accediesen al mercado de trabajo, pero sí que no lo hacen en las mismas condiciones que los varones. La nueva economía industrial requiere de la máxima disposición de tiempo para dedicarlo a la producción y, huelga decirlo, las mujeres no dispondrán del mismo tiempo que los varones debido a sus «obligaciones naturales» de cuidado del hogar y de la familia (lo que se ha denominado como trabajo reproductivo). Ello no sólo provocó que esas labores no fueran consideradas como parte del mundo de la producción, sino que favoreció la aparición del trabajo remunerado dentro del hogar y sustraído, por tanto, de la mínima intervención estatal que comienza a producirse para paliar los efectos en términos de desigualdades económicas que el mercado produce.

Efectivamente, el desarrollo del trabajo remunerado de las mujeres en el interior del hogar familiar cumplía una doble función. De un lado, permitía a las mujeres «compatibilizar» mejor el trabajo productivo con el reproductivo. De otro, no competía con el trabajo de los obreros varones. La incorporación de las mujeres al trabajo asalariado fuera del hogar producía rechazo por los varones de su clase al considerar que la mayor oferta de mano de obra que éstas representaban impedía la consecución de una mejo-

ra, en términos globales, de sus condiciones de trabajo. Ya en 1869 Harriet Taylor y J. Stuart Mill recogen en su ensayo los argumentos que se esgrimen para impedir o dificultar a las mujeres su incorporación al mercado: «se arguye que conceder la misma libertad de ocupación a los hombres y a las mujeres daría lugar a un aumento peligroso del número de competidores que obstruyen el camino hacia casi todos los trabajos, con lo cual la retribución descendería» (Stuart Mill, J. y Taylor Mill, H., 1973, p. 57). Esto explica bastante el sentido de las reivindicaciones obreras por la consecución del salario familiar, así como también la legislación falsamente proteccionista para las mujeres, como la prohibición del trabajo nocturno o de tipo nocivo, peligroso o insalubre. Se configura así una percepción del trabajo desarrollado por las mujeres como un complemento del de los varones, configurándolas, además como sujetos débiles no aptas para según qué tareas. Sin embargo, paradójicamente, y a pesar de esgrimir esta debilidad natural, se excluyó de la aplicación de esta legislación proteccionista a las industrias que se nutrían casi en exclusiva de mano de obra femenina –más barata–, lo que reforzó la exclusión de las mujeres de los sectores con predominio de mano de obra masculina –donde sí se aplicaba dicha legislación– y el desplazamiento de éstas hacia otros sectores que estaban exentos de aplicar la legislación protectora. Sin duda este factor contribuyó decisivamente a consolidar una segregación sexual en materia de empleo y se siguió reforzando la división sexual del trabajo (Martín Vida, M.<sup>a</sup> A., 2004, p. 140; un análisis muy detallado en pp. 129-145).

En cualquier caso, el trabajo productivo de las mujeres fuera del hogar se percibió como una amenaza, tanto desde las posiciones liberales como desde las posiciones sociales, representadas ambas, en exclusiva, por los varones. La concepción del varón como cabeza de familia y la de ésta como principal destino de las mujeres es clave no sólo para asegurar la dominación de éstas por los varones –cumpliendo así la función de mantenimiento del orden que se ha expuesto supra & III.2.2 y III.2.3–, sino para diseñar un modelo productivo fuertemente masculinizado que infravalora cualquier trabajo desarrollado por las mujeres.

De otro lado, no hay que desdeñar otra explicación que se añade a las anteriores: las aspiraciones de la clase obrera por mejorar su nivel de vida. Ésta tiene como modelo el de la burguesía y es a ésta, precisamente, a quien se asocian las normas dominantes de género (Jennings, A.L., 2004, p. 186), de tal forma que la adecuación a las mismas se asimila a un ascenso en la posición social, de acuerdo con la «teoría de la clase ociosa» según la cual los hombres mostrarían su estatus a través de sus mujeres. Esta teoría fue formulada en 1899 por Thorstein Veblen, fundador del institucionalismo económico estadounidense. Ann Jennings la resume de la siguiente forma: «a través de la historia, las mujeres han sido primero objetos poseídos, luego productoras de bienes de consumo para sus dueños y, finalmente, objetos inactivos dedicados a lucir la riqueza de los hombres. Los hombres pueden mostrar con mayor efectividad su esta-

tus, que en la sociedad moderna depende de la propiedad y de la capacidad de consumir sin esfuerzo personal, a través de las mujeres. La reputación social del hombre depende de que su mujer se abstenga de un esfuerzo productivo en público. El vestido de la mujer, aunque se hizo más sencillo, continuó siendo un signo externo de riqueza suficiente para eximirla de la necesidad de un esfuerzo rentable; en cuanto al hombre, incluso cuando tenía que trabajar para ganar un sueldo, salvaba su buena fama manteniendo la ilusión de que su esposa disfrutaba de una vida ociosa. En consecuencia, la mujer aprendía a ser consumidora y ama de casa, ornamento del hombre; sólo las desacreditadas trabajan a cambio de dinero» (Jennings, A.L., 2004, pp. 167-168).

Los discursos de la domesticidad que se despliegan a lo largo del XIX y buena parte del XX contribuyen, finalmente, a reforzar esa sujeción. Como sostiene Jennings «la asociación de la mujer con la familia y la del hombre con la economía de mercado forman el pilar que sostiene la distinción de género desde el siglo XIX» (Jennings, A.L., 2004, pp. 187). No en vano, Adam Smith, el padre de la teoría económica liberal, ya sustentaba ésta en una dicotomía: egoísmo en el mercado y altruismo en la casa, en la familia (Strassmann, D., 2004, p. 89 y Folbre, N., 2004, p. 143). Y ese dejar el altruismo en la familia tuvo nefastas consecuencias, una vez más, para las mujeres pues cuando ya puedan acceder a los ámbitos que les habían sido vedados, llevarán a la espalda esa mochila de altruismo, es decir, se les va a suponer que siempre van a procurar el bien ajeno, aún a costa del propio.

## **2. La constitución del Estado social: un nuevo pacto incluyente... sólo en apariencia**

### *2.1 La constitución del Estado social. Un pacto incluyente ¿para quién?*

El constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial supuso el robustecimiento de las estructuras del Estado de Derecho, convirtiendo a éste en Estado Constitucional, adquiriendo ahora la Constitución un significado diferente al del periodo del constitucionalismo liberal. Las constituciones de postguerra normativizan la nueva forma de Estado, que es ahora el Estado social. A él se llega como consecuencia de la extensión de la representación política –ahora sí con carácter universal– y de intereses (fundamentalmente de clase) que concibe al Estado no como una instancia separada de la sociedad, sino como el lugar idóneo donde se produce la mediación, por medio de las instituciones de participación política de naturaleza tanto directa como representativa, entre los diferentes intereses presentes en la sociedad, una vez probado que el mercado, por sí solo, no produce esa mediación (Asensi Sabater, J., 1996, pp. 40-41), sino que lo que realmente produce es el sometimiento de unos intereses (los del capital) a otros (los del trabajo).

La Constitución del Estado social, supone la juridificación del conflicto de intereses presentes en la sociedad; se reflejan en su contenido los cambios en las relaciones sociales generados por el proceso de industrialización, presentándose como un pacto o acuerdo entre los sujetos antes apuntados: el Capital y el Trabajo. Las constituciones de postguerra recogen así tanto supuestos del Estado liberal (derecho de propiedad, economía de mercado) como supuestos del Estado social (derechos laborales y otros de justicia social). Por ello, las constituciones propias del Estado Social suelen ser consideradas como las verdaderas Constituciones (normativas): porque suponen un marco jurídico integral de la sociedad, idóneo para desarrollar procesos de articulación social y de coexistencia pacífica incluso entre los elementos más contradictorios de la sociedad, como son Capital y Trabajo. (De Cabo Martín, C. 2006, p. 34) En efecto, son precisamente estas Constituciones las que permiten que ciertas desigualdades existentes en la realidad queden reflejadas en ellas, trasladándose, de esta forma, el conflicto al Derecho a través de la consagración en los textos constitucionales no sólo del derecho (formal) a la no discriminación, sino a través de los derechos sociales y del principio de igualdad material o real. El concepto extenso de ciudadanía, como un estatuto de igualdad de derechos y deberes que va unido a la pertenencia a una comunidad política deja, parcialmente, de ser una categoría jurídico formal en la medida en que el criterio de igualdad formal se compensa o corrige con un criterio de igualdad material, que tiende a corregir la disparidad de posiciones individuales en la sociedad (que no de intereses), intentando una igualdad de oportunidades.

Ello conlleva un cambio tanto en las estructuras políticas como en las jurídicas. Por lo que se refiere a las estructuras políticas, éstas se pueden sintetizar, de un lado, en el predominio del Poder Ejecutivo en la fórmula del parlamentarismo racionalizado como consecuencia ahora de las políticas prestacionales y de intervención que la nueva forma de organización jurídico-política impone; de otro, en el reconocimiento constitucional de organizaciones representativas de intereses socioeconómicos (organizaciones sindicales y empresariales) y de los partidos políticos (ahora de masas), que mediatizarán las decisiones tanto de los Parlamentos como de los Gobiernos. Respecto de las estructuras jurídicas: la supremacía normativa y la rigidez constitucional son las garantías jurídicas de la pervivencia del pacto constitucional (reformulación del contenido del primitivo pacto constituyente) entre capital y trabajo, aseguradas por nuevos órganos de justicia constitucional. En este sentido, ciertos derechos, los más representativos del contenido del nuevo pacto constitucional, reciben una protección reforzada a través de su constitucionalización como derechos fundamentales. Ello implica: su eficacia directa, derivada del carácter normativo de la Constitución; un límite al ejercicio de los poderes del Estado; unas garantías procesales reforzadas; y un garantismo específico que se plasma en la necesidad de reforma constitucional si han de ser modificados más allá de lo que permita su desarrollo y aplicación.

El catálogo de derechos fundamentales que recogen las constituciones del Estado social no modifica el de las constituciones del Estado liberal, sino que lo asumen, ampliándolo a derechos sociales que, en la mayor parte de los casos, constituyen el reconocimiento de las relaciones privadas (entre individuos) como una exclusiva relación de clase. Así, se puede decir que las Constituciones del Estado Social suponen la juridificación de la interrelación de clase, pero excluyen cualquier otra situación en que puedan encontrarse los sujetos y cualquier otro tipo de relación entre los mismos. O, si no la excluyen, al menos su reflejo es sumamente débil, de tal forma que se deja a la coyuntura política la consideración de las desigualdades (como sucede con los principios rectores de la política social y económica del Capítulo Tercero, Título I de la Constitución española (en adelante CE). La situación de igualdad real sigue siendo un objetivo no alcanzado, puesto que apenas alcanza a la categoría de trabajador. Salvando el derecho a la educación –indispensable de otro lado para conseguir mejores aptitudes de cara al ingreso en el mercado laboral– los derechos fundamentales que se pueden catalogar como producto del Estado social y que reciben la más alta protección constitucional son los derechos de sindicación y huelga (art. 28 CE), el derecho al trabajo, y los derechos de negociación colectiva laboral y a la adopción de medidas de conflicto colectivo (arts. 35 y 37 CE).

## *2.2 Ciudadanas formales en lo público y súbditas en lo privado*

En todos los casos las mujeres han sido las últimas en acceder tanto a la ciudadanía como al resto de derechos (Sevilla Merino, J., 2004, pp. 155-156), siendo «encajadas» en el principio de igualdad formal establecido en esa nueva reformulación del pacto constitucional «como si de un contrato de adhesión se tratara, firmando en bloque, sin que les cupiese definir los posibles términos de ese contrato» (Sevilla Merino, J., 2006, p. 216).

Las mujeres pasan de una situación de sujeción construida jurídicamente a una situación de igualdad formal mediante la extensión de las abstracciones jurídicas ya construidas por y para los varones; de una desigualdad –discriminación– real a una igualdad abstracta en la que «el derecho no nos hace iguales a los hombres sino que nos hace hombres y, por lo tanto, iguales» (Astola, J., 2005, pp. 545-546). Y es que una cosa es la abstracción y otra la «idealización». Y con la extensión de las abstracciones que realizan las constituciones del Estado social lo que se opera es la identificación de las mujeres con un modelo normativo de lo humano que en realidad supone una idealización de los estereotipos masculinos (Beltrán, E., 2008, pp. 222-223).

Ello supone que la parte de ámbito privado que pasa a tener consideración pública se hace tal y como había quedado conformado ya en el XIX: a costa de la existencia del ámbito doméstico. Si afirmábamos, con Fraisse, que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 consagró la división del espacio público y privado,

podríamos decir que las constituciones del Estado social consagran la división entre éstos y el denominado «doméstico» (o «vital»). Es funcional al mantenimiento de ese pacto (formulado por varones y en referencia a la esfera del mercado) la subsistencia de las condiciones que permiten la vigencia del mismo. De esta forma permanece ignorado para el Derecho Constitucional el ámbito de la vida cotidiana o comúnmente denominado «doméstico», pues su inclusión no va más allá de lo que en principio de igualdad formal y no discriminación por razón de sexo pueda suponer para otorgar a las mujeres idéntico trato que a los hombres.

La consecuencia de esta asimilación a los varones pronto empieza a manifestarse en las dificultades que las mujeres experimentan en el ejercicio de sus recién adquiridos derechos. Tempranamente esta situación será teorizada por Simone de Beauvoir en *El Segundo Sexo* (1949) y más tarde por Betty Friedan en *La mística de la feminidad* (1963). Dichas obras supondrán el punto de arranque, en el contexto de las revoluciones sesentayochistas, de la tercera ola feminista, coincidiendo con una grave crisis económica que supondrá el adelgazamiento de los sistemas de bienestar social construidos al amparo de las constituciones del Estado social. Dos diferencias marcarán al movimiento feminista respecto de los anteriores: su base social y la instancia hacia la que principalmente dirigen sus demandas (Sanchez Muñoz, C., 2002, p. 356). Respecto de la primera, mientras la base social del sufragismo anterior se componía básicamente por mujeres blancas de la burguesía y la clase media, el de esta ola incorpora a mujeres de diferente condición social, edad, raza y orientación sexual. Se trata de una base social heterogénea cuyo único elemento común es su sexo/género. La segunda diferencia es que ya no dirigen sus demandas directamente a los hombres –como en el inicio de la época revolucionaria– ni al Estado –como el sufragismo de la segunda ola–, sino que la interpección principal tiene como destinatarias a las propias mujeres, a sus vidas concretas, a sus experiencias cotidianas como expresiones de la subordinación a los varones y con la pretensión de crear una autoconciencia como sujeto colectivo oprimido. Con el lema «lo personal es político» se ponía de manifiesto la relevancia pública (política) de las cuestiones tradicionalmente consideradas como privadas y ajenas al mercado (lo doméstico), tales como las relaciones familiares, la crianza de los hijos o la división sexual del trabajo.

Y en esta tercera ola de feminismo nos encontramos todavía. El lema de «lo personal es político» ha supuesto un gran esfuerzo en la labor de conceptualizar esos fenómenos no considerados relevantes hasta entonces como marco interpretativo de la realidad. Y si bien en esta labor de conceptualización han surgido fuertes disensos (hasta el punto de identificar un feminismo de la igualdad y un feminismo de la diferencia), sí hay dos objetivos en común: la necesaria reconstrucción de la subjetividad de las mujeres para evitar su asimilación-identificación con un idealizado modelo masculino y la redefinición de lo público, de lo político.



La emancipación de las mujeres no es más que un mito si persiste la desigualdad privada. No se puede ignorar la rémora que supone la histórica reclusión de las mujeres en el ámbito doméstico, atrapadas en la denominada «trampa de la familia» (Arnaud-Duc, N., 2000 p. 129). Son las familias –las mujeres– las que asumen obligaciones, servicios y cuidados, en definitiva prestaciones sociales que deberían ser responsabilidad pública. Las tareas de asistencia social (cuidado de niñas, niños, personas enfermas y/o ancianas) que constituyen unas necesidades mínimas de bienestar se hacen descansar en las familias, es decir, en las mujeres (Astelarra, J., 2000, pp. 237 y ss.). Resulta ya casi ocioso afirmar que el acceso de las mujeres a todos los ámbitos (excluido el doméstico) se realiza desde posiciones diferentes a las de los varones, pues éstos no están gravados por el denominado «impuesto reproductivo», de un lado, y, de otro, se apropian de la que Rosa Cobo ha dado en llamar –siguiendo a Jónasdóttir– «plusvalía de dignidad genérica» (Cobo Bedía, R., 2005, p. 287). Efectivamente, el trabajo realizado por las mujeres en el ámbito doméstico es la consecuencia (y condición de existencia, a la vez) del pacto que da lugar a las Constituciones del Estado social, que consagran al trabajador (varón) como único o principal proveedor económico de la familia. Frente al trabajo gratuito (y, por tanto, carente de valor, en términos de mercado, y, por tanto, de reconocimiento social) de las mujeres se alza el trabajo remunerado de los varones, único trabajo considerado como tal y al que se le otorga valor y reconocimiento. De otro lado, no hay que menospreciar el hecho de que, en el seno familiar, las tareas de cuidado y amor proporcionadas por las mujeres tienen un único sentido, son unidireccionales, pues el varón se apropia de ellas sin compensación o aportación equitativa. Es una suerte de explotación que agota las reservas emocionales de las mujeres (Cobo Bedía, R., 2005, p. 288). Aunque, más que de explotación, se podría calificar el trabajo doméstico y de cuidado proporcionado por las mujeres en el hogar como el de un ser «sexualmente sometido», pues no puede afirmarse que ésta aliene su fuerza de trabajo a su marido, ya que no hay salario. Por tanto, ausente este elemento denotativo de la existencia de un «intercambio libre», hay que concluir que «la mujer le debe los servicios domésticos a su esposo por su estatus de varón y no qua empleador» (Amorós, C., 2005, p. 274). Ausentes los parámetros propios de la explotación laboral, no cabe aplicar una justicia distributiva para resolver este problema por cuanto el mismo reside en que la familia y el matrimonio responden a la normativa sexual (Miyares, A, 2003, p. 121). Así, mientras se proclama la ciudadanía de las mujeres en lo público, seguimos siendo con frecuencia súbditas en lo privado (Renau, D., 2005, p. 13). Todo ello explica, en buena medida, la costosa y precaria inserción de las mujeres en el ámbito laboral, los obstáculos en la promoción profesional, la minoritaria presencia en las instituciones políticas y en puestos de responsabilidad; en definitiva, la subsistencia de la posición subordinada, en términos generales, de las mujeres.

### *2.3 Los riesgos de involución de los avances conseguidos por el feminismo*

Los avances conseguidos por feminismo tienen una frágil base en diversos instrumentos normativos de carácter infraconstitucional que hacen peligrar su afianzamiento y refuerzo frente a riesgos involucionistas ante nuevos desafíos ligados al fenómeno de la globalización. Entre éstos cabe mencionar, siquiera sucintamente, tanto los de carácter económico, como los de carácter ideológico.

Por lo que se refiere a los desafíos de carácter económico, se ha producido, en los últimos años, una literatura relativamente abundante que insiste en la feminización de la pobreza (los informes de la ONU al respecto son definitivos). Los procesos globalizadores han contribuido al desplazamiento y reemplazo de la categoría fordista del salario familiar por el trabajo de las mujeres y los inmigrantes, que aparecen como oferta de trabajo a la que se puede imponer bajos salarios y ausencia de derechos laborales. Pero, fundamentalmente, son los programas de ajuste estructural impuestos por los organismos financieros internacionales los que han producido perniciosas consecuencias para las mujeres (Sassen, S., 2003, pp. 74 y ss.). Como acertadamente señala Rosa Cobo, el crecimiento del trabajo gratuito de las mujeres en el hogar es uno «de los efectos más rotundos de los programas de ajuste estructural» (Cobo Bedía, R., 2005). Y ello debido a que los escasos recursos del Estado del bienestar se ven drásticamente recortados, por lo que las funciones que anteriormente eran (parcialmente) cubiertas por el sector público, revierten de nuevo al ámbito familiar y, por tanto, a las mujeres. Además, las condiciones macroeconómicas que estos programas imponen, reflejadas sobre el sistema impositivo, las políticas monetarias y tipos de cambio, también provocan un impacto negativo sobre las mujeres que las colocan en una situación de desigualdad estructural con respecto de los varones.

Con respecto a los riesgos de carácter ideológico, ya no sólo hay que destacar el individualismo extremo feroz y competitivo con el que se identifican las tesis neoliberales y que legitima las transformaciones sistémicas impuestas por la globalización económica. También, y sobre todo, a un discurso que se erige en oposición a éste y que, simplificada, se representa por el denominado multiculturalismo. La permeabilidad de nuestras sociedades a pretensiones multiculturalistas que impugnan el paradigma individualista puede comportar consecuencias nefastas para las mujeres, pues la mayoría suponen una ontologización de las diferencias, primando los derechos del grupo frente a los derechos de las personas que lo componen. El patriarcado, como sistema universal en todas las culturas, se reforzaría en esta clase de grupos. Aunque en un contexto diferente del occidental, los recientes procesos constituyentes revelan también cómo el concepto de grupo en el sentido apuntado se ha convertido en un sujeto colectivo. Eso legitima que se exploren las posibilidades de cierta acomodación a nuestros sistemas constitucionales de esta clase de sujetos colectivos de

derechos (De Cabo, C., 2006, pp. 67-69), pero despliegan un horizonte inquietante en el momento en el que las mujeres todavía no se han convertido en sujetos individuales de derechos.

Desde esta teoría constitucional crítica se constata la crisis actual del sujeto individual y del sujeto colectivo. Ante esta situación, se propone resignificar las actuales de las Constituciones del Estado social partiendo del principio de la Solidaridad como principio de estructuración social que permitan la superación de todas las contradicciones y todas las desigualdades sociales mediante la reconstrucción y potenciación de los sujetos (De Cabo, C., 2006). Se trata de convertir el actual constitucionalismo débil (los sujetos que aparecen como débiles, y donde se incardinarían de nuevo las mujeres) en un constitucionalismo fuerte a través de una propuesta que supone, desde los postulados defendidos también por Ferrajoli (2001, pp. 15-20), la revalorización del contenido sustancial de las democracias constitucionales de tal manera que los valores y principios constitucionales sean los que determinen los derechos y no al contrario (pues deducir los principios y valores a partir de los derechos no consigue más liberalizar el sistema). Pero, aun siendo atractiva la propuesta, no parece que la solución que se formula para instrumentación jurídica de dicho principio se aleje mucho de la que se ha utilizado para garantizar la efectividad de la igualdad respecto de las mujeres y ya vemos que ésta es insuficiente y no se ha consolidado. La dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad constituye un principio ciertamente fundamental y necesario, pero claramente insuficiente para sostener todo el edificio jurídico-político. También lo es el principio de igualdad sustancial. En cualquier caso, estas propuestas no plantean la reforma constitucional como una posibilidad real pues se sostiene que en el constitucionalismo occidental «todo o casi todo está ya (pre)constituido» (De Cabo, C., 2006, p. 8) de tal manera que el poder constituyente ha perdido su función de constituir y deviene en un poder constituyente difuso.

## **V. A modo de conclusión: hacia un nuevo pacto constitucional**

Las mujeres pasan de una situación de sujeción construida política y jurídicamente a una situación de igualdad formal mediante la extensión de las abstracciones jurídicas ya construidas por y para los varones que les imposibilitan el ejercicio en plenitud de los derechos. La construcción de la subjetividad jurídica y política de las mujeres a partir de la hipótesis del estado de naturaleza y la adscripción de éstas a esa misma naturaleza se ha revelado por la teoría feminista como un instrumento de dominación patriarcal.

Sin embargo el paradigma feminista no sólo está ausente tanto del ámbito científico del Derecho y del Derecho Constitucional como del ámbito del poder político, sino que su potencial transformador de la sociedad intenta desactivarse mediante un uso

espúreo del concepto de género tal y como hemos expuesto. Todo ello tiene como consecuencia que tanto en el discurso jurídico como en el político, la cuestión de la ilegitimidad histórica del poder constituyente quede diluida y se dé por buena la construcción por el mismo del concepto de comunidad política a través del pacto constituyente originario. En este sentido, lo más relevante de ese pacto no es el contenido de lo que en él se establece –que también, pues excluye el ámbito de lo doméstico como una realidad sustraída a la esfera política–, sino el «reconocimiento y pertenencia» que el propio pacto construye. Ese pacto, del que las mujeres quedaron excluidas, «está reconociendo a los iguales, a los sujetos con igual poder y autoridad para decidir sobre los asuntos políticos»; es el propio pacto constituyente el que construye un concepto de comunidad política que revela la exclusión de ella de las mujeres (Rubio, A., 2006, pp. 28-29). Como ya se dijo (ver supra & III.2.3) todos los ciudadanos –varones– son llamados, en origen, a la conformación de la ley, de la voluntad general, directamente o por medio de representantes. La articulación de las relaciones entre la sociedad y el Estado se efectuará a partir de entonces únicamente a través del mecanismo de la representación parlamentaria mediante el sufragio censitario. El que algunos varones, como consecuencia de ello, fueran excluidos de la ciudadanía pasiva no implicaba una exclusión definitiva (la propiedad se puede conseguir), pero, sobre todo, no implicaba una exclusión del pacto constituyente, del que sí habían participado. La exclusión de los varones, por tanto, no se realiza en el nivel constituyente, sino a través del sistema electoral. No es una exclusión del poder constituyente que constituye la comunidad, sino del poder constituido. Las mujeres fueron excluidas del poder constituyente y eso supone no reconocerles el mismo poder y autoridad que a los varones. Por eso un simple cambio legal, desde el poder constituido (por todos los varones) «no puede, sin más restituirles en el lugar que por justicia les corresponde, ni otorgarles una subjetividad y ciudadanía plena» (Rubio, A., 2006, p. 34). Y eso es exactamente lo que se ha hecho, como hemos visto en los epígrafes anteriores. Por eso es importante situarnos en el origen de esa exclusión y en su conformación histórica. Reclamar la inclusión de las mujeres en el poder constituyente es la única forma de situarnos en una posición de igual poder y autoridad. Y eso sólo se consigue a través de la reformulación de ese pacto originario desde la paridad como principio constitutivo de la democracia, «que impone igual reconocimiento y valor de mujeres y hombres para representar con autoridad los intereses colectivos y formar parte de la Política» (Rubio, A., 2006, p. 43).

La cuestión, pues, se reconduce una y otra vez a la necesidad de una nueva reformulación del pacto, a la inaplazable articulación de una «Constitución sustancialmente diferente» (Ventura Franch, A., 2006, p. 269). Una Constitución que incluya como sujetos del pacto a quienes han sido «ancestralmente objetos del mismo» (Amorós, C., 2005, p. 456). Y ello pasa por la reformulación del pacto fundante, de nuevo, del Estado, esta vez sí, social, como marco jurídico integral de la sociedad. Por eso no cabe

ya preguntarse si esta reformulación del pacto se refiere directamente a la necesidad de reforma de la Constitución o bien basta con la ampliación de la agenda pública que suponga el ejercicio de una política «auténticamente social», considerando a estos efectos que el mejor instrumento para ello es la democracia paritaria (Camps, V., 2003, pp. 6-7, Sevilla Merino, J., 2004 y 2006). Ya no se puede admitir que los cambios producidos hasta ahora a nivel legal y jurisprudencial y de interpretación de la igualdad no requieran de la modificación de la literalidad de los preceptos de la Constitución (Red Feminista de Derecho Constitucional, 2005). Las exigencias de la democracia paritaria, ponen en cuestión directamente el origen y el fundamento del poder y requieren un cambio estructural. Y ese cambio estructural pasa por su plasmación en las constituciones, a través del mecanismo de la reforma constitucional, a fin de asegurar la presencia y permanencia de las mujeres en términos de igual autoridad y reconocimiento que los hombres en la redefinición y desarrollo de sus contenidos que permita dar entrada en la Constitución a todo lo que se excluyó también del contenido de la misma (Esquembre, M., 2006, p. 49).

Aunque si bien es cierto que en el último decenio se han reformado textos constitucionales históricos de nuestro entorno, no se ha hecho, sin embargo, desde el planteamiento que la democracia paritaria reclama, aunque no puede despreciarse el efecto simbólico que, a este respecto, poseen las constituciones. Así Alemania, Francia, Portugal, Bélgica e Italia han reformado sus normas supremas a fin de visibilizar a las mujeres como ciudadanas y sujetos de derechos. Fue Alemania la primera que modificó su Constitución en 1994 añadiendo en su artículo 3 un mandato expreso a los poderes públicos para la consecución de una igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres. En julio de 1999 fue Francia la que reformó dos artículos (3 y 4) de la Constitución de 1958 a fin de introducir la posibilidad de que la ley electoral favorezca la igualdad de mujeres y hombres. La revisión de la Constitución portuguesa en 1999 se plasmó en la redacción del artículo 109, que enfatiza la igualdad en la perspectiva de la participación. Y en 2002, se reforma la Constitución belga, dando nueva redacción al art. 10 y añadiendo un nuevo artículo (11.bis) referido al igual goce de los derechos y libertades por hombres y mujeres, especialmente por lo que respecta al acceso a los órganos de toma de decisiones en todos los niveles. Por último, la Constitución italiana, reforma el primer apartado de su artículo 51 para reforzar la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres respecto a la participación pública. Sin embargo, ello se revela, como hemos dicho, insuficiente.

El reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos requiere algo más que una operación simbólica, pues esta transformación fundamental es en nuestros días el punto de partida de la articulación de una verdadera sociedad democrática. Requiere de la reforma constitucional que incluya la paridad como exigencia democrática y el reconocimiento de unos derechos mínimos así como un cambio o modificación de

las formas actuales de la política para incorporar al contenido del pacto constitucional lo que se dejó fuera, aparcado en el olvido del ámbito doméstico. Este ámbito al que los varones, todavía hoy, no saben, no pueden y/o no quieren incorporarse en pie de igualdad con las mujeres.

## Bibliografía

- AMORÓS, Celia y COBO, Rosa, «Feminismo e Ilustración», en AMORÓS, Celia y DE MIGUEL, Ana (Eds.), *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*, vol. 1, Minerva Ediciones, Madrid, 2005.
- AMORÓS, Celia, *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias para las luchas de las mujeres*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Valencia, 2005.
- *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y posmodernidad*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, 2.ª ed., Madrid, 2000.
- ARISTÓTELES, *Política*, Espasa, 22.ª ed., 2002.
- ARNAUD-DUC, Nicole, «Las contradicciones del derecho», en DUBY, Georges y PERROT, Michelle (dirs.), *Historia de las mujeres*, vol. 4, Taurus, Madrid, 2000.
- ASENSI SABATER, J.: *Constitucionalismo y Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996.
- ASTELARRA, Judith, «Nuevos desafíos para el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres», en VALCÁRCEL, Amelia; RENAÚ, M.ª Dolores y ROMERO, Rosalía (eds.), *Los desafíos del feminismo ante el siglo XXI*, Hypatia, Instituto Andaluz de la Mujer, 2000.
- ASTOLA MADARIAGA, Jasone, «La reforma constitucional desde una perspectiva de género», en ROURA, S. y TAJADURA, J. (dirs.), *La reforma constitucional*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.
- BALAGUER CALLEJÓN, M.ª Luisa, *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, Ed. Cátedra, colección Feminismos, Valencia, 2005.
- BARRÈRE UNZUETA, M.ª Ángeles, «Iusfeminismo y derecho antidiscriminatorio: hacia la igualdad por la discriminación», en MESTRE I MESTRE, Ruth (coord.), *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- «Género, discriminación y violencia contra las mujeres», en LAURENSO, Patricia, MAQUEDA, M.ª Luisa y RUBIO, Ana (coords), *Género, Violencia y derecho*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- BEAUVOIR, Simone de, *El segundo sexo*, 2 vols., Ed. Cátedra, colección Feminismos, 6 ed., Valencia, 2002.
- BELTRÁN, Elena, «La construcción de la igualdad constitucional: nuevos desafíos», en *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- BELTRÁN, Elena y MAQUIEIRA, Virginia (eds.), *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- CAMPS, Victoria, «La emancipación femenina y el estado del bienestar», en *Meridiam*, núm. 29, 2003.
- COBO BEDÍA, Rosa, *Fundamentos del patriarcado moderno. Jean Jacques Rousseau*, Cátedra, Madrid, 1995.
- «Globalización y nuevas servidumbres de las mujeres», en AMORÓS, Celia y DE MIGUEL, Ana (Eds.), *Teoría feminista: de la ilustración a la globalización*, vol. 3, Minerva Ediciones, Madrid, 2005
- «Debates teóricos sobre democracia paritaria», en *Nuevas rutas para Clío. El impacto de las teóricas francesas en la historiografía feminista española*, Icaria Editorial, Barcelona, 2009.
- COLLADO MATEO, Concepción, «Mujeres, poder y derecho», en *Feminismo/s*, núm. 8, 2006.
- CRAMPE-CASNABET, Michelle, «Las mujeres en las obras filosóficas del siglo XVIII», en DUBY, Georges y PERROT, Michelle (Dirs.), *Historia de las mujeres*, vol. 3, Taurus, Madrid, 2000.
- DE CABO MARTÍN, Carlos, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, 2 vol., Ed. PPU, Barcelona, 1988 (vol. 1) y 1993 (vol. 2).
- «El sujeto y sus derechos», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 7, 2001.

- *Teoría constitucional de la solidaridad*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- «Intervención en las Actas de la Jornada sobre orientación y método del Derecho Constitucional», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 21, 2008.
- DE MIGUEL ÁLVAREZ, Ana, «La articulación del feminismo y el socialismo: el conflicto clase-género», en AMORÓS, Celia y DE MIGUEL, Ana (Eds.), *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*, vol. 1, Minerva Ediciones, Madrid, 2005.
- ESQUEMBRE VALDÉS, M.<sup>a</sup> del Mar, «Género y ciudadanía, mujeres y Constitución», en *Feminismo/s*, núm. 8, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2.<sup>a</sup> ed., 2001.
- «Derechos fundamentales», en DE CABO, A. y PISARELLO, G. (eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2.<sup>a</sup> ed., 2005.
- FOLBRE, Nancy, «Socialismo feminista y socialismo científico», FERBER, Marianne A. y NELSON, Julie A. (eds.), *Más allá del hombre económico*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 2004.
- GIMÉNEZ ALCOVER, Pilar, «Las leyes alemanas de igualdad», en *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- JENNINGS, Ann L., «¿Público o privado? Economía institucional y feminismo», en FERBER, Marianne A. y NELSON, Julie A. (eds.), *Más allá del hombre económico*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 1993.
- JÓNASDÓTTIR, A.G., *El poder del amor ¿Le importa el sexo a la Democracia?*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 3.<sup>a</sup> ed., 2004.
- KÄPPEL, Anne-Marie, «Escenarios del feminismo», en DUBY, Georges y PERROT, Michelle (dirs.), *Historia de las Mujeres*, vol. 4, Taurus, Madrid, 2000.
- LAURENZO, Patricia, MAQUEDA, M. Luisa y RUBIO, Ana (coords), *Género, violencia y derecho*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- LONGINO, Helen E., «El debate y las críticas», en FERBER, Marianne A. y NELSON, Julie A. (eds.), *Más allá del hombre económico*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 2004.
- MARTÍN VIDA, M.<sup>a</sup> Ángeles, *Evolución histórica del principio de igualdad y paradojas de exclusión*, Universidad de Granada, col. Feminae, Granada, 2004.
- MARTINEZ SAMPERE, Eva, «Hacia la plena ciudadanía», en FREIXES SANJUAN, Teresa y SEVILLA MERINO, Julia (Coords.), *Género, constitución y estatutos de autonomía*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- MELERO ALONSO, E., «La dogmática jurídica es política. La importancia de las concepciones políticas en el trabajo de los juristas: un acercamiento desde el derecho público», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 9, 2003.
- MESTRE I MESTRE, Ruth (coord.), *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- «Mujeres, derechos y ciudadanías», en MESTRE I MESTRE, Ruth (coord.), *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- MIYARES, Alicia, *Democracia feminista*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 2003.
- «1848: El Manifiesto de “Séneca Falls”», en *Leviatan*, núm. 75, 1999.
- MURILLO, Soledad, *El mito de la vida privada. De la entrega al tiempo propio*, Siglo XXI, Madrid, 2006.
- NICHOLSON, Linda, *Gender and History*, Columbia University Press, Nueva York, 1986.
- PITCH, Tamar, *Un Derecho para dos. La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*, Trotta, Madrid, 2003.
- «Libertad femenina y derechos», en *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- PULEO, Alicia (ed.), *La Ilustración olvidada. La polémica de los sexos en el siglo XVII*, Anthropos-Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid, Barcelona, 1993.
- RED FEMINISTA DE DERECHO CONSTITUCIONAL, «Bases para la incorporación de la perspectiva de género en las reformas de los Estatutos de Autonomía», en FREIXES SANJUAN, Teresa y SEVILLA MERINO, Julia (Coords.), *Género, constitución y estatutos de autonomía*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- RENAU, M. Dolors, «De súbditas a ciudadanas», en *Meridiam*, núm. 36, 2005.
- RIOT-SARCEY, Michèle, «Las ausentes de ‘lo político’: mujeres y ciudadanía femenina en la historia», en *Nuevas rutas para Clío. El impacto de las teóricas francesas en la historiografía feminista española*, Icaria Editorial, Barcelona, 2009.
- ROUSSEAU, J.J., *Del contrato social. Discursos*, Alianza, Madrid, 1989.
- RUBIO CASTRO, Ana, *Lo público y lo privado en el contexto de la globalización*, Instituto Andaluz de la Mujer, 2006.
- «La igualdad de género: los derechos de las niñas», en *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.



- SANCHEZ MUÑOZ, Cristina, «Feminismo y ciudadanía», en DIAZ, E. y COLOMER, J.L (eds), Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- SASSEN, Saskia, *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Ed. Traficantes de sueños, Madrid, 2003.
- SEVILLA MERINO, Julia, «Paridad y Constitución» en FREIXES SANJUAN, Teresa y SEVILLA MERINO, Julia (Coords.), *Género, constitución y estatutos de Autonomía*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- *Mujeres y ciudadanía. La democracia paritaria*, Institut d'Estudis de la Dona, Valencia, 2004.
- SLEDZIEWSKI, Elisabeth G., «Revolución Francesa. El giro», en DUBY, Georges y PERROT, Michelle (dirs.), *Historia de las mujeres*, vol. 4, Taurus, Madrid, 2000.
- STRASSMANN, Diana, «No existe el mercado libre: la retórica de la autoridad disciplinal en la economía», en FERBER, Marianne A. y NELSON, Julie A. (eds.), *Más allá del hombre económico*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 2004.
- TAYLOR MILL, Harriet, «La emancipación de la mujer», en STUART MILL, Jhon y TAYLOR MILL, Harriet, *La igualdad de los sexos*, (trad. de J. Villa), Guadarrama, Madrid, 1973.
- VALCÁRCEL, Amelia, *Feminismo en el mundo global*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 3.<sup>a</sup> ed., 2009.
- *La política de las mujeres*, Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 3.<sup>a</sup> ed., 2004.
- «La memoria colectiva y los retos del feminismo», en VALCÁRCEL, Amelia; RENAU, M.<sup>a</sup> Dolors y ROMERO, Rosalía (eds.), *Los desafíos del feminismo ante el siglo XXI*, Hypatia, Instituto Andaluz de la Mujer, 2000.
- VAN LEEWEN, Fleur, «¿El derecho a decidir de una mujer? El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, derechos humanos de las mujeres y cuestiones de reproducción humana», en *Mujeres, derechos y ciudadanía*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- VENTURA FRANCH, Asunción, «Igualdad real y reforma constitucional», en FREIXES SANJUAN, Teresa y SEVILLA MERINO, Julia (Coords.), *Género, constitución y estatutos de autonomía*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- Asunción, *Las mujeres y la Constitución Española de 1978*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1999.



# Parlamento y políticas públicas: procedimientos parlamentarios de evaluación e impulso

**LUIS GONZÁLEZ DEL CAMPO**

Letrado Director de Régimen Jurídico y Estudios Parlamentarios  
Parlamento de Cantabria

## Resumen

La mayoría de los reglamentos parlamentarios españoles prevén procedimientos destinados al examen de las herramientas de gestión e información que el Gobierno utiliza en el desarrollo de las políticas públicas, agrupados en torno a las figuras de las comunicaciones, programas, planes e informes. Aunque la práctica y el interés doctrinal sobre dichos procedimientos han sido escasos, un número creciente de leyes sectoriales, estatales y autonómicas, imponen la participación parlamentaria en la programación de las políticas sectoriales, o en la información a posteriori sobre los resultados de su gestión. Esa participación, a la vista de los reglamentos parlamentarios vigentes, debe reconducirse a los procedimientos mencionados, lo que aconseja su revisión como instrumentos para favorecer una eventual renovación de las funciones del Parlamento como órgano de evaluación e impulso de las políticas públicas. Ello contrasta, sin embargo, con el reciente impulso gubernamental de la actividad específicamente evaluadora apostando por un modelo de adscripción de dicha función al poder Ejecutivo. El análisis se completa con un breve excursus sobre el caso francés, donde la reforma constitucional de 2008 ha supuesto la atribución al Parlamento de la función de evaluación de las políticas públicas, hasta entonces residenciada en órganos gubernamentales de carácter interministerial.

## Resum

La majoria dels reglaments parlamentaris espanyols preveuen procediments destinats a l'examen de les eines de gestió i informació que el govern utilitza en el desenvolupament de les polítiques públiques, agrupats entorn de les figures de les comunicacions, els programes, els plans i els informes. Encara que la pràctica i l'interès doctrinal sobre aquests procediments han estat escassos, un nombre creixent de lleis sectorials, estatals i

autonòmiques imposen la participació parlamentària en la programació de les polítiques sectorials, o en l'informació a posteriori sobre els resultats de la gestió. Aquesta participació, a la vista dels reglaments parlamentaris vigents, ha de reconduir-se als procediments esmentats, la qual cosa n'aconsella la revisió com a instruments per a afavorir una eventual renovació de les funcions del parlament com a òrgan d'avaluació i impuls de les polítiques públiques. Això contrasta amb el recent impuls governamental de l'activitat específicament avaluadora que aposta per un model d'adscripció d'aquesta funció al poder executiu. L'anàlisi es completa amb un excurs sobre el cas francès, on la reforma constitucional de 2008 ha comportat l'atribució al parlament de la funció d'avaluació de les polítiques públiques, fins llavors residenciada en òrgans governamentals de caràcter interministerial.

#### **Abstract**

The majority of Spanish parliamentary Regulations provide procedures to evaluate information and management tools used by the Government to develop public policies. These procedures are built around figures like governmental communications, programs, plans and reports. Although there has been little doctrinal interest and practice about these procedures, there is a rising number of autonomic and state sectorial laws imposing parliamentary participation in sectorial policies planning, or in the a posteriori information about the result of its management. This participation, according to the current parliamentary regulations, should be redirected to the above mentioned procedures. This entails its revision as a possible way of updating Parliament's duties as a body to evaluate and promote public policies. However, this contrasts with the recent governmental promotion of specifically evaluative activities, committing itself to an adscription model of the above mentioned duties to the Executive power. This analysis is completed with a brief excursus about the French case, where the constitutional reform of 2008 meant assuming the public policies evaluative function by the Parliament, which was until then under governmental body's charge, being of inter ministerial nature.

#### **Sumario**

- I. Justificación del estudio
- II. La posición del Parlamento en los distintos modelos institucionales de evaluación de las políticas públicas
- III. Los procedimientos parlamentarios para la evaluación e impulso de las políticas públicas

## I. Justificación del estudio

No resulta fácil introducir al lector en el análisis de un tema como el propuesto, y ello por diversas razones. La primera: la dificultad de encuadrar los procedimientos parlamentarios en los que se propone centrar la atención en las funciones que integran la tríada clásica de la institución parlamentaria, constitucionalmente consagrada por el artículo 66.2 CE (legislativa, presupuestaria y de control). La segunda razón: porque son procedimientos que, pese a estar presentes en el articulado de la práctica totalidad de los reglamentos parlamentarios españoles, podrían calificarse como de segunda línea; procedimientos que hasta el presente –y se subraya esto porque, como se verá, últimamente las cosas parecen cambiar– no ocupan muchas páginas de los diarios de sesiones y, cuando las ocupan, no suelen captar más atención que la de aquellos parlamentarios que deben intervenir en las correspondientes sesiones, las más de las veces en el seno de una de las Comisiones permanentes, y mucho menos la de los medios de comunicación –por otra parte cada vez más presentes y atentos a la actividad de las Cámaras–. Y aún cabe aducir una tercera razón: el escaso material doctrinal o jurisprudencial sobre los procedimientos a estudiar, que sitúa al redactor de estas líneas ante el doble reto de la originalidad y de la prudencia.

Por todas esas razones resulta complicado introducirse en el análisis de los procedimientos parlamentarios que tienen por objeto el examen, fiscalización y evaluación de las herramientas de gestión e información que suelen utilizar los gobiernos en el diseño, implantación y ejecución de las políticas públicas sectoriales, y que los reglamentos parlamentarios suelen agrupar en torno a las figuras de las comunicaciones, programas, planes e informes.<sup>1</sup>

Sin embargo, a todas esas razones pueden oponerse argumentos que, a mi juicio, resultan de entidad suficiente para ensayar el análisis planteado. Así, en relación con la dificultad de encuadrar los procedimientos descritos en las funciones parlamentarias por antonomasia, cabe señalar que hoy en día resulta pacífico admitir el carácter transversal, polivalente, plurifuncional, o versátil de la mayor parte de los procedimientos parlamentarios,<sup>2</sup> si bien, respecto de los que ahora nos ocupamos, parece clara su adscripción a la esfera del control parlamentario, con los matices que más adelante puedan introducirse. No obstante, también de forma mediata pueden establecerse vínculos entre tales procedimientos y el ejercicio de las funciones legislativa o presupuestaria. Así, por una parte resulta evidente que el soporte normativo para el desarrollo de la mayoría de las políticas sectoriales –o, al menos, las de mayor entidad– proviene de las leyes y son éstas las que, cada vez con mayor frecuencia, como veremos, prevén instrumentos de gestión y seguimiento sobre su ejecución que se corresponden con los que conforman el objeto de los procedimientos señalados.

1 Sirvan de ejemplo, por ahora, las previsiones del Título XI del Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 196-203) y del Título VIII del Reglamento del Senado (arts. 182 y 183) y, por la vinculación del autor, las del Título XII del Reglamento del Parlamento de Cantabria (arts. 181-185).

2 Cfr. sobre esta idea, entre otros, Astarloa Huarte-Mendicoa, I.: «Acuerdo Parlamentario», en Aragón Reyes, M. (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Madrid, Civitas, 2001, p. 123; Díez-Picazo, L. M.: «Procedimientos parlamentarios de control, impulso e información», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 1, 1999, p. 1768; Martínez Elipe, L.: «Fiscalización política del Gobierno», vol. 1.º del Tomo II de su *Tratado de Derecho Parlamentario*, Elcano, Aranzadi, 2000, pp. 146 ss.; Molas, I. y Pitarch, I. E.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 217; Pitarch, I. E.: «La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en Garrorena Morales, A. (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 315; Rubio Llorente, F.: «El control parlamentario», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, CEC, 2.ª ed., 1997, p. 220.

Por otra parte, no necesita de mayor explicación el vínculo entre Presupuesto y políticas sectoriales, pero no solamente porque no hay política realizable sin el consiguiente respaldo presupuestario, sino porque existen indudables conexiones entre la ejecución presupuestaria y la de las políticas que de ella dependen, y también aquí existe un espacio para el control, la evaluación y el impulso realizados en sede parlamentaria.

En segundo lugar, decíamos, atendiendo a su escasa relevancia en el pasado más reciente, ya sea desde la perspectiva del conjunto de la actividad de las Cámaras –tanto en términos tanto cualitativos como cuantitativos–, ya desde la de su repercusión mediática y de cara a la opinión pública, los procedimientos parlamentarios para el examen y debate de comunicaciones, programas, planes o informes podrían situarse –parafraseando el ingenioso título de un interesante ensayo de Pascua Mateo–, «en los intersticios» de los reglamentos parlamentarios.<sup>3</sup> Basta una ojeada a su inserción en la sistemática de las normas que disciplinan la organización y funcionamiento de las Cámaras, para descubrir que suelen quedar relegados a los últimos títulos, cuando la característica numeración en romanos de sus rúbricas adquiere la extensión suficiente para propiciar, sin más, la indiferencia del operador jurídico sobre la cifra que representan. Es allí, en los confines del Reglamento, donde a menudo quedan relegados estos procedimientos junto a otros de análoga entidad y significación en el conjunto de la actividad de las Cámaras, como los destinados a los nombramientos, autorizaciones, y similares.

Pues bien: a pesar de todo lo dicho, parece que hay suficientes razones para rescatar este tipo de procedimientos de su posición subalterna en el conjunto de la actividad de las Cámaras, y –permítase la nota de humor– seguramente hasta para irse aprendiendo la cifra en romanos del Título que los regula. Porque son cada día más numerosas las leyes que, al establecer la regulación de un determinado organismo o sector de actividad pública, o al disciplinar jurídicamente la implementación de una determinada política sectorial, prevén algún tipo de participación de los Parlamentos, ya sea en el momento de la planificación o programación de esas políticas, o de la actividad de los órganos encargados de su ejecución, ya sea a posteriori, recibiendo información sobre la misma, e incluso, participando en la evaluación de sus resultados. Se trata, por lo demás, de un fenómeno fácilmente contrastable tanto a nivel estatal –donde ya ha sido puesto de relieve por algún autor como Villarino Marzo–,<sup>4</sup> como a nivel autonómico. Así, por acudir al ejemplo más cercano para quien redacta estas líneas, en una Comunidad Autónoma como Cantabria, con el nivel de desarrollo autonómico alcanzado sobre la reforma estatutaria de 1998 –es decir, con un desarrollo menor al que ya disfrutaban otras Comunidades tras las últimas reformas–, y como resultado sobre todo de la actividad legislativa más reciente, se viene produciendo una extraordinaria proliferación de previsiones legislativas, de contenido ciertamente heterogéneo, pero cuya finali-

3 Cfr. Pascua Mateo, F.: «En los intersticios del Reglamento: análisis de las facultades de dirección política de las Cámaras parlamentarias», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54 (2001), pp. 89-122.

4 Cfr. Villarino Marzo, J.: «La función de impulso político de los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1 (2007), p. 338, donde en nota al pie de página se recogen algunas referencias legislativas del tipo señalado, cuya relación exhaustiva y actualizada puede consultarse en la página web del Senado, como anotación al artículo 183 de su Reglamento, en la dirección: <<http://www.senado.es/reglamen/index.html>>.

dad puede reconducirse a un objetivo común: establecer la obligatoriedad de poner en conocimiento del Parlamento determinada información sobre la actividad de los órganos integrantes del sector público autonómico o sobre las distintas fases del desarrollo de determinadas políticas sectoriales, propiciando el debate y, en ocasiones, el posicionamiento de la Cámara sobre tales asuntos.

En un ejercicio de síntesis, y a pesar de la heterogeneidad de las materias, cabe agrupar tales disposiciones legislativas en tres categorías:

- a) Las que imponen al Gobierno la dación de cuentas, la obligación de informar, o de remitir a la Cámara información sobre determinadas actuaciones, sobre la adopción de determinados acuerdos, o sobre las razones para llevarlos a cabo, especialmente en los ámbitos financiero, presupuestario, organizativo o de política social.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Así, de acuerdo con diversas leyes de Cantabria, el Gobierno de Cantabria debe dar cuenta/informar/remetir a la Cámara:

- Para su debate, antes de proponerlo al Ministerio de Economía y Hacienda, la distribución por ejes de los fondos del FEDER (art. 2.4 LCant 2/1994).
- La aprobación del Catálogo de la Red Autonómica de Carreteras de Cantabria (art. 5 LCant 5/1996).
- Las modificaciones que se introduzcan en el Plan de Carreteras así como las actualizaciones del Catálogo de la Red Autonómica de Carreteras de Cantabria (DA 6.ª LCant 5/1996).
- La aprobación del Decreto quinquenal de actualización de las cuantías de las sanciones previstas en la Ley 2/2001 (DA 3.ª.2 LCant 2/2002).
- Las actuaciones que vayan realizándose y del cumplimiento sucesivo de los objetivos previstos en la actualización del Plan de Saneamiento y Depuración (art. 7 LCant 2/2002).
- Los acuerdos que adopte autorizando la fusión de Cajas de Ahorro con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Cantabria (art. 10.1 LCant 4/2002).
- La declaración de bienes del Presidente y miembros del Gobierno, referida tanto al momento de la toma de posesión como al del cese (arts. 8 y 32 LCant 6/2002).
- La creación, denominación, modificación y supresión de Consejerías (art. 51.5 LCant 6/2002).
- La creación de órganos directivos nuevos en la Administración (art. 61.5 LCant 6/2002).
- El Plan de salud de Cantabria (art. 63.2 LCant 7/2002).
- Las razones que justifican la aprobación de Decretos que aprueben la realización de estadísticas no incluidas en el Plan Estadístico de Cantabria o que, incluidas en éste, no se incluyeron en los Programas Anuales de Estadística (art. 45.2 LCant 4/2005).
- Información trimestral sobre los créditos extraordinarios y suplementos de crédito de los organismos autónomos tramitados (art. 54 LCant 14/2006).
- Memoria anual sobre la política de endeudamiento del ejercicio precedente (en el primer semestre, art. 91 LCant 14/2006).
- Información trimestral a la Comisión de Economía y Hacienda sobre la ejecución del Presupuesto; las provisiones de vacantes de personal; los créditos extraordinarios y suplementarios; las autorizaciones de gastos plurianuales en vigor, con indicación de las cantidades, para cada proyecto y ejercicio presupuestario, así como de la fecha del acuerdo inicial; las operaciones de crédito y del saldo vivo de la deuda; las incidencias relativas a los avales que hubieran sido otorgados por las entidades pertenecientes al sector público autonómico de la Comunidad Autónoma y, en particular, de los avales de los que haya debido responder. (art. 127.1 LCant 14/2006).
- Información sobre actuaciones, inversiones y financiación de las entidades integrantes del sector público autonómico empresarial, así como aquella otra que se determine mediante Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda (art. 127.2 LCant 14/2006).
- Información anual, a través de la Comisión parlamentaria encargada de cooperación para el desarrollo, de la ejecución de los proyectos, resultados y del contenido del informe del Consejo Cántabro de Cooperación Internacional al Desarrollo (art. 19.2 LCant 4/2007).
- Con carácter previo a su nombramiento, el Gobierno debe poner en conocimiento del Parlamento el nombre de las personas propuestas para formar parte del Consejo Jurídico Consultivo de acuerdo con la Ley que regule el mismo, del Presidente del Consejo Económico y Social y de los altos cargos de aquellos organismos o entidades del sector público autonómico que, con arreglo a sus estatutos legales deban ejercer sus funciones con plena independencia del Gobierno de Cantabria y de la Administración General, acompañando la comunicación al Parlamento un informe de la Inspección General de Servicios en el que se establecerá si se aprecia o no la existencia de conflicto de intereses (art. 8 LCant 1/2008).
- El Decreto que apruebe el Programa Anual de actuación estadística, así como toda la documentación descriptiva del programa (art. 16.2 LCant 3/2008).

b) Las que establecen la obligatoria remisión al Parlamento de determinados Planes sectoriales, en algún caso para someterlos a su aprobación, en otros para que la Cámara debata y se pronuncie sobre ellos.<sup>6</sup>

c) Las que prevén la remisión imperativa al Parlamento de determinados Informes o Memorias de carácter periódico (normalmente anual) sobre la ejecución de determinadas políticas sectoriales o sobre la actividad de los órganos del sector público encargados de su ejecución.<sup>7</sup>

En todo caso, se trata de previsiones cuyo tratamiento procedimental en sede parlamentaria, a la vista de los reglamentos vigentes, debe reconducirse a instrumentos como los ya expuestos –comunicaciones, programas, planes e informes– que pasan a cobrar así una relevancia de la que hasta ahora carecían que justifica su revisión y un análisis, siquiera aproximativo, a su actual regulación en los reglamentos parlamentarios.

Pero antes de llevar a cabo esa tarea, parece oportuno realizar una exposición, sumaria, acerca de los procedimientos y estructuras para la evaluación de políticas públicas de muy reciente desarrollo en sede gubernamental, y su confrontación con otros modelos existentes en Derecho comparado, con especial atención a la posición de los Parlamentos en dichos procesos.

6 Deben ser objeto de aprobación parlamentaria:

– El Plan de Carreteras (art. 6 LCant 5/1996).

– El Plan Regional sobre Drogas (art. 31 LCant 5/1997).

Deben, asimismo, ser remitidos al Parlamento para que se pronuncie sobre ellos:

– El Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias (art. 11.ª LCant 5/2004).

– El Plan Director de Cooperación al desarrollo (arts. 11 y 19.1 LCant 4/2007).

– Sin embargo, el Plan de Salud de Cantabria, debe ser remitido al Parlamento a los solos efectos de «su conocimiento» (art. 63.2 LCant 7/2002).

7 Diversas Leyes de Cantabria prevén la remisión periódica al Parlamento de los siguientes Informes o Memorias:

– Informe anual del Consejo Social de la Universidad de Cantabria (DA única LCant 10/1998).

– Informe anual del Gobierno sobre el proceso de asunción de competencias por las comarcas, grado de cumplimiento y la correlativa asignación de recursos económicos a las mismas (art. 32 LCant 8/1999).

– Informe anual del Gobierno sobre las actuaciones en materia de violencia contra las mujeres (art. 15 LCant 1/2004).

– Informe anual del Gobierno sobre evaluación y seguimiento de las actividades de conservación de la naturaleza (art. 82 LCant 4/2006).

– Informe anual sobre las listas de espera de la Consejería de Sanidad (primer trimestre de cada año, art. 14 LCant 7/2006).

– Informe bianual sobre la situación general de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma elevado al Gobierno por el Consejo Asesor de Servicios Sociales [art. 73.ª) LCant 2/2007].

– Informe semestral de la Inspección General de Servicios con la relación nominal de declaraciones presentadas, así como sobre el cumplimiento por parte de los altos cargos del régimen de conflicto de intereses (art. 4.1 LCant 1/2008).

– Informe anual del Consejo Ejecutivo del Instituto Cántabro de Finanzas que recoja los resultados más significativos del sector de actividades al que se extiende la competencia del Instituto (art. 14.2 LCant 2/2008).

– Informe anual sobre el cumplimiento del Programa Anual de Actuación Estadística (art. 16.2 LCant 3/2008).

– Memoria anual de actividades del Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo (DF 1.º bis LCant 5/2008).

– Informe «periodicamente» sobre los principales indicadores del sistema educativo cántabro, las conclusiones de los resultados de las evaluaciones educativas y las recomendaciones planteadas a partir de ellas (art. 151 LCant 6/2008).

## II. La posición del Parlamento en los distintos modelos institucionales de evaluación de las políticas públicas

### 1. El reciente desarrollo de la evaluación de políticas públicas en España

Como ya ha quedado apuntado, desde el punto de vista de las funciones que desempeña el Parlamento en las democracias contemporáneas, los procedimientos de examen de comunicaciones, programas, planes e informes deben adscribirse a la órbita del control parlamentario, al menos en su acepción más amplia de fiscalización de la actividad del gobierno y sus agentes realizada con el rigor procedimental y las garantías de pluralidad y de publicidad consustanciales al debate parlamentario.

Pero desde la perspectiva de la polivalencia de los procedimientos parlamentarios a la que también se ha hecho ya referencia, lo cierto es que estamos en presencia de un tipo de iniciativas que se incardinan más bien en la denominada función de orientación e impulso, por cuanto no sólo se trata de fiscalizar la actividad del Gobierno o de otros entes públicos al desarrollar determinadas políticas para poner en evidencia sus carencias o disfunciones, sino que con ello se persigue también, al mismo tiempo y como resultado del debate en sede parlamentaria, hacer posible que los distintos grupos políticos presentes en el Parlamento puedan confrontar diversas formas de concebir y desarrollar las políticas sectoriales, formular alternativas, prorizar unos u otros objetivos, e incluso propiciar cambios en la orientación de aquéllas.<sup>8</sup>

Se deja así una puerta abierta a la posibilidad de condicionar la orientación de las políticas públicas e impulsar su desarrollo mediante la previsión legislativa de una serie de obligaciones relacionadas con el suministro de información relativa al diseño, la programación y la ejecución de dichas políticas. Y el dato de la obligatoriedad legal resulta esencial, porque comporta un alto grado de exigencia, tanto para el Gobierno y cualesquiera otros entes sujetos a tales previsiones, que deben informar, comunicar o remitir al Parlamento lo que las leyes sectoriales les demandan; pero también compromete la responsabilidad de los grupos minoritarios que integran la oposición, a los que cabe demandar el deber correlativo de exigir diligentemente el cumplimiento de las obligaciones establecidas y de participar activamente en los correspondientes debates parlamentarios, formulando, en su caso, las alternativas precisas.

Sin embargo, tratándose de previsiones legales relativas a la participación de las Cámaras en diversas fases del desarrollo de las políticas públicas, cabe plantearse tam-

<sup>8</sup> De modo certero señala Pitarch que «La función de impulso político es aquella que permite al Parlamento manifestar su voluntad, determinar los grandes objetivos de la política nacional, orientar la actividad del Gobierno y la Administración, individualizar los fines propuestos e indicar los instrumentos y medios más adecuados para conseguirlos [...] Está ligada a las funciones legislativas y de control, pero con claros elementos diferenciadores.» *Vid.* «La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», cit. en *loc. cit.*, pp. 313-314.

Aunque no cabe desconocer que otros autores niegan al impulso político la categoría de función parlamentaria, considerando más bien que se trata de uno de los posibles efectos o resultados de la función de control, que es la que tendría sustantividad propia, mientras que la información sería una actividad instrumental de aquél. Cfr. Díez-Picazo, L. M.: «Procedimientos parlamentarios de control, impulso e información», en *loc. cit.*, p. 1770.



bién hasta qué punto estamos en presencia de la irrupción del Parlamento en el proceso de evaluación de dichas políticas y, de ser así, hasta qué punto puede revelarse como una nueva e interesante actividad de la institución parlamentaria en el marco de su función de control. Sobre todo porque se trata de una novedad en el ámbito funcional del Parlamento que viene a coincidir con el reciente impulso gubernamental de la actividad evaluadora de la acción pública, aunque el modelo institucional finalmente adoptado ha apostado por residenciar dicha actividad en la órbita del poder Ejecutivo.

Cabe recordar al respecto que en el año 2004 se constituyó por iniciativa del Ministerio de Administraciones Públicas un grupo de trabajo denominado «Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas» (Orden APU/1463/2004, de 19 de mayo) con la finalidad de realizar un análisis de la experiencia internacional en la materia, el diagnóstico sobre la situación de la evaluación en España y las propuestas metodológicas e institucionales para la puesta en funcionamiento de dicho organismo. El resultado de sus trabajos se plasmó en un elaborado e interesante Informe<sup>9</sup> en el que, por lo que ahora interesa, se concluía que, a pesar de no existir un modelo ideal o generalizable para articular institucionalmente la evaluación de las políticas públicas, en la mayoría de los países los órganos evaluadores están adscritos al poder ejecutivo, aun estando dotados de entidad y autonomía propias, siendo en cualquier caso la adscripción parlamentaria excepcional y minoritaria.<sup>10</sup> Por ello, en atención a «la naturaleza de nuestro modelo político e institucional», y considerando que la adscripción parlamentaria del órgano evaluador «presentaría un excesivo sesgo hacia el control», el Informe apostó por el modelo institucional más generalizado de adscripción al Ejecutivo,<sup>11</sup> pero subrayando en todo caso la necesaria conexión del órgano evaluador con el Parlamento, y todo ello en un marco lo suficientemente flexible para incorporar al proceso evaluador nuevas necesidades o adaptarlo a circunstancias sobrevenidas, como pudiera ser –y así se recoge expresamente– una eventual reforma del Senado acentuando su carácter territorial que permitiera plantear una vinculación de la Agencia de Evaluación con la Cámara Alta.

De cualquier modo, la Comisión de estudio recomendaba el establecimiento de un marco de relaciones de la Agencia evaluadora con el Parlamento planteando distintas alternativas, como «la rendición de cuentas o Informes», la presencia de representación parlamentaria en su Consejo Institucional, o la participación de las Cámaras en la designación de su Presidente o Director Ejecutivo.<sup>12</sup>

Posteriormente tuvo lugar la aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, promulgada –de acuerdo con su Exposición de Motivos– con el objetivo de incorporar a la Administración General del Estado una nueva fórmula organizativa general –la de las Agencias Estatales–, como entidades de Derecho público adscritas al Ministerio que ejerza la iniciativa de

9 Que puede consultarse en la dirección web del INAP <<http://www.inap.map.es>> o en su edición impresa: Garde Roca, J. A. (coord.): *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: reflexiones y propuestas de creación. Informe Comisión de Expertos*, Madrid, INAP, 2005.

10 Aunque más adelante se volverá sobre ello, entre los modelos analizados en el momento de realizar el Informe, tan sólo Estados Unidos y Suiza se adscribían al modelo parlamentario de evaluación. *Cfr. op. cit.*, p. 23.

11 *Cfr. op. cit.*, p. 30.

12 *Idem*, pp. 33, 34.



su creación –que debe ser autorizada por Ley–, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y facultadas para ejercer potestades administrativas, y provistas de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión que, al mismo tiempo, persigue reforzar los mecanismos de control de eficacia y promover una cultura de responsabilización por resultados en el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias.

La misma Ley autorizaba en su DA 1.<sup>a</sup> la creación de la «Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios», y el posterior Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, aprobatorio del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación, asumió –condicionado ya por la opción legislativa previa– las propuestas del Informe de la Comisión de Estudio en cuanto al modelo institucional de adscripción de la Agencia al Ejecutivo, pero no tanto en cuanto a su relación con el Parlamento, por cuanto algunas sugerencias planteadas por los expertos en su Informe, como la participación parlamentaria en la designación o composición de sus órganos rectores, no fueron finalmente atendidas.

Sin embargo, por lo que se refiere al marco de relaciones de la Agencia de Evaluación con el Parlamento, no cabe desconocer que la propia Ley de Agencias Estatales dedica su DA 7.<sup>a</sup> a las relaciones de dichos órganos con las Cortes Generales, mediante el establecimiento de dos previsiones, la segunda de las cuales no figuraba en el Proyecto de Ley, sino que fue incorporada por vía de enmienda en el trascurso de la tramitación parlamentaria:

- En primer lugar se prevé que, en el marco de lo dispuesto por los reglamentos parlamentarios, los Ministros de los Departamentos de adscripción de las Agencias Estatales y los Presidentes de éstas, puedan ser requeridos por las Comisiones de las Cámaras, a fin de informar acerca del desarrollo del Contrato de gestión y demás aspectos de su gestión.
- En segundo lugar, se impone a las Agencias Estatales la remisión anual a las Cortes Generales o a las Comisiones parlamentarias que correspondan, a través del Ministro de adscripción correspondiente, del informe general de actividad aprobado por el Consejo Rector, relativo a las tareas de la Agencia y al grado de cumplimiento de sus objetivos.

Pero además, y de manera específica respecto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, la propia Ley de Agencias Estatales previó al autorizar su creación la presentación por la Agencia de un Informe anual al Congreso de los Diputados, «acerca de la actividad desplegada por las agencias estatales, y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos» (DA 1.<sup>a</sup>, aptdo. 3).

Ante tal estado de cosas pueden realizarse algunas observaciones, desde la perspectiva de quien trabaja al servicio del Parlamento y cree firmemente en la potencialidad de la institución en el marco del actual sistema político –frente a quienes de forma reiterada diagnostican su crisis–, así como en su capacidad de asumir nuevas tareas que permitan profundizar en el control del ejercicio del poder y en el debate público sobre las distintas opciones políticas, mediante una actualización o redefinición de sus funciones tradicionales –cuya operatividad es reiteradamente puesta en tela de juicio por los mismos críticos, casi siempre sin formular alternativas.<sup>13</sup>

En primer lugar, cabría apreciar una cierta contradicción en el reciente diseño legislativo de la actividad evaluadora de las políticas públicas considerado en su conjunto puesto que, como ha quedado expuesto, mientras por una parte cada vez son más numerosas las leyes sectoriales que atribuyen al Parlamento competencias para fiscalizar y recibir información sobre el planteamiento, programación y ejecución de tales políticas, promoviendo así el debate sobre las mismas y propiciando incluso, en ocasiones, el pronunciamiento parlamentario al respecto, por otra parte se restringe su participación en la función específicamente evaluadora, que queda incardinada en el poder Ejecutivo.

Pero, en segundo lugar y una vez asumido el modelo, lo anterior no debe impedir llevar a cabo una valoración positiva del marco de relaciones diseñado por la Ley entre las Agencias Estatales y las Cortes Generales, al garantizar el suministro de información al Parlamento sobre sus actividades, tanto por la vía presencial de las comparecencias de los responsables políticos y de la gestión, como por la vía de los Informes que pueden ser examinados y debatidos en el seno de las Cámaras, dando así a los representantes de la ciudadanía la oportunidad de comprobar si se satisfacen las aspiraciones de un mayor control de eficacia y de responsabilidad por la obtención de resultados en el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas, aspiraciones perseguidas, según se ha visto, con la creación de las Agencias.

Una valoración que se torna más escéptica, sin embargo, en el específico caso de la Agencia Estatal de Evaluación, cuyas relaciones con las Cámaras, en atención a la especial significación de su actividad, podrían haberse articulado, por una parte, a través de un mayor aporte de información, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, acerca de los resultados de la actividad evaluadora llevada a cabo en cumplimiento de los objetivos y resultados previstos en sus correspondientes instrumentos de gestión (contrato de gestión plurianual y plan de trabajo anual); y por otra parte, el marco de relaciones Agencia-Parlamento podría haberse visto potenciado mediante el establecimiento añadido de algún tipo de dependencia orgánica entre ambas instituciones, como la sugerida en el Informe de la Comisión de Estudio.

Finalmente, es necesario destacar que tanto la Ley de Agencias Estatales (DA 1.<sup>a</sup>, aptdo. 4), como el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación (art. 4.1.b) prevén la

<sup>13</sup> Cfr. al respecto las atinadas reflexiones de Garrorena Morales, A.: «Algunas sugerencias para renovar la función de control», en Pau i Vall, F. (coord.), *Parlamento y control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Pamplona, Aranzadi, 1998, pp. 421 ss.

posibilidad de que el organismo lleve a cabo la evaluación de políticas y programas públicos gestionados por las Comunidades Autónomas, previo convenio con éstas y en los términos que el propio convenio establezca, habilitándolas a participar en el Consejo Rector de la Agencia. A pesar de la escueta previsión, parece lógico pensar que la iniciativa para poner en marcha esta posibilidad corresponderá a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas interesadas, que serán los que celebren los correspondientes convenios. Pero también parece lógico pensar en que los propios convenios deberían prever algún tipo de participación de las Asambleas Legislativas autonómicas en el proceso: por una parte, celebrado el correspondiente convenio, nada debería impedir que sean ellas mismas quienes insten a sus Ejecutivos, o incluso directamente a la propia Agencia Estatal, el ejercicio de su actividad evaluadora sobre algún programa o política propia. Y por otra parte, tales convenios deberían prever algún tipo de compromiso para que la Agencia Estatal, bien directamente, bien a través del Ejecutivo autonómico, diera cuenta al Parlamento territorial de los resultados de la evaluación realizada.

En conclusión, el Parlamento no debería renunciar a implicarse y participar activamente en el reto que supone la evaluación e impulso de las políticas públicas. Y nótese que pongo como sujeto al Parlamento, no a la oposición o las minorías parlamentarias, a quienes desde hace tiempo se viene considerando ya como verdaderos sujetos del control parlamentario. La actividad de evaluación y, en su caso, impulso de las políticas públicas es, como ya se ha apuntado anteriormente, una actividad de naturaleza eminentemente positiva o constructiva, de signo evidentemente integrador; no constituye un nuevo límite o control, una nueva carga a soportar, o una traba más que deban superar los gestores de la cosa pública en la esfera gubernamental y quienes les apoyan en sede parlamentaria, sino una herramienta de valoración y mejora cuyo tratamiento en las Cámaras no debería limitarse a la mera confrontación de opciones políticas tan característica –y a veces tan improductiva– entre mayoría y oposición, sino a aportar soluciones y alternativas para la mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos perseguidos en el desarrollo de las políticas públicas y la mejor calidad en la prestación de los servicios públicos. El Parlamento es el único lugar donde pueden llevarse a cabo ambas cosas con un resultado positivo: la fiscalización crítica de la actividad de los gestores públicos, pero también su puesta en valor, con el consiguiente refuerzo de su legitimidad.

En este sentido, el Parlamento puede aportar al proceso evaluador nuevos ingredientes o perspectivas que, por la propia lógica de las cosas, estarán ausentes de dicho proceso durante su ejercicio en sede gubernamental:

- El debate sobre alternativas y de síntesis entre la sectorialidad y la transversalidad de muchas políticas públicas, con un evidente y necesario efecto integrador;

- la transparencia y la publicidad de los resultados de la evaluación que contribuyan a su socialización;
- el diagnóstico sobre el acierto o el error con la plena legitimidad democrática que sólo las Cámaras atribuyen; y
- lo que es más importante, si los resultados de la evaluación deben influir sobre las políticas para su mejora, porque ésa es su razón de ser, el fundamento último de su ejercicio, el que ello se logre a corto, medio o largo plazo dependerá, no pocas veces, de la propia actuación del Parlamento, que además tiene la posibilidad añadida de influir –valga la expresión– sobre «los políticos», llamados en última instancia a aplicar las correcciones o mejoras necesarias.

Todos ellos –y seguramente no es una lista cerrada– constituyen elementos difícilmente desechables para el buen fin del proceso evaluador cuya incorporación al mismo debería, a mi juicio, propiciarse. Y si como hemos visto, no lo ha hecho la regulación sustantiva de la actividad evaluadora, deben ser las propias Cámaras quienes lo hagan, actualizando y revitalizando instrumentos que ya prevén sus Reglamentos, como los que después se van a analizar.

## **2. Excurso: el reciente cambio de modelo institucional de evaluación en Francia**

Conviene recordar ahora, aunque ya se mencionó anteriormente, que Francia fue, en atención a su «proximidad administrativa», uno de los países seleccionados por la Comisión de expertos constituida en 2004 para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación, con el objetivo de analizar los modelos institucionales de adscripción de los órganos evaluadores en otros países cuyo modelo podía ser considerado como «más integrable» en nuestro sistema.<sup>14</sup> Así, junto al modelo francés, fueron analizados el alemán y el canadiense, por su carácter descentralizado; mientras que otros lo fueron por su amplia tradición y experiencia en la materia (Australia, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza). Una vez descartados aquellos que simplemente tenían órganos especializados de auditoría y control presupuestario o financiero, pero no propiamente evaluador, se constató la existencia de dos grandes modelos de adscripción institucional de los órganos específicamente evaluadores entre los restantes países: el modelo minoritario de adscripción parlamentaria, integrado por Estados Unidos y Suiza, y el mayoritario, de adscripción gubernamental, integrado entonces por Francia, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia, Finlandia, Reino Unido y Países Bajos. Al margen de otras consideraciones a las que ya se hizo referencia anteriormente –a las que probablemente quepa añadir una opción política previa del Gobierno, impulsor al fin y al cabo de la creación de la Agencia–, la mayor implantación del modelo de adscripción gubernamental fue especialmente destacada por la Comisión de expertos para optar por nuestro modelo final, de adscripción al Ejecutivo de la Agencia evaluadora.

<sup>14</sup> *Vid.* al respecto las pp. 42 y siguientes del Informe de la Comisión en Garde Roca, J. A. (coord.): *La Agencia Estatal de Evaluación...*, *op. cit.*

Todo esto se trae de nuevo a colación porque, paradójicamente y al poco tiempo, Francia, país encuadrado en el modelo institucional de adscripción al Ejecutivo de su actividad evaluadora, dio un giro radical, y al máximo nivel decisorio y normativo. Nada más y nada menos que introduciendo, en su reforma constitucional de 2008, lo que seguramente constituye una novedad absoluta en el Derecho Constitucional comparado: la expresa atribución al Parlamento de la función de evaluar las políticas públicas.

De modo sumario cabe señalar que, aunque la actividad de evaluación comenzó a implantarse en el seno de la Administración francesa desde principios de los años noventa, con la creación de un Conseil Scientifique de l'Évaluation, recibió un impulso decisivo a finales del año 1998, cuando tiene lugar la creación de un organismo interministerial en la esfera del Ejecutivo denominado Conseil National de l'Évaluation, integrado por técnicos designados por los principales órganos de control (Consejo Económico y Social, Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas), especialistas universitarios en el ámbito de la evaluación o las ciencias sociales y jurídicas, representantes del ámbito sociolaboral y otros elegidos por los entes territoriales. Dicho órgano acordaba un plan anual de evaluación que se sometía a la aprobación del Primer Ministro y se desarrollaba de forma coordinada con el Commissariat Général du Plan, que se ocupaba de recabar las propuestas de evaluación de los departamentos ministeriales y de la coordinación con las entidades territoriales.<sup>15</sup> Sin embargo, el Consejo Nacional de Evaluación fue suprimido por el Consejo de Ministros en el mes de julio de 2008, coincidiendo con la aprobación de la reforma constitucional, y previa propuesta formulada por el Consejo de Modernización de las de las políticas públicas.<sup>16</sup>

El cambio trascendental llegó, como ha quedado dicho, por la vía de la reforma constitucional operada por Ley constitucional de 23 de julio de 2008,<sup>17</sup> que incluyó entre otras muchas e importantes modificaciones la del artículo 24 de la Constitución de 1958, el precepto que abre su Título IV, «Del Parlamento», para afirmar en su primer apartado que dicho órgano constitucional, además de votar la ley y controlar la acción del Gobierno, «evaluará las políticas públicas», tarea en la que además contará con la asistencia del Tribunal de Cuentas por disposición del también nuevo artículo 47-2. Y asimismo, según la nueva redacción del apartado cuatro del artículo 48, «una semana de sesión sobre cuatro estará reservada prioritariamente, y en el orden fijado por cada Cámara, al control de la acción del Gobierno y a la evaluación de las políticas públicas.»

La reforma, que de acuerdo con Pierre Bon ha sido la vigésimo cuarta experimentada por el texto de 1958 y ha supuesto reescribir el cuarenta por ciento de sus disposiciones,<sup>18</sup> se llevó a cabo sobre la base de los trabajos previos de un «Comité de reflexión y de proposición sobre la modernización y reequilibrio de las instituciones de la Quinta República», creado por el Presidente Sarkozy en julio de 2007 y presidido por el exprimer Ministro Edouard Balladur, todo ello con la doble aspiración de atenuar la primacía presidencial en el sistema político francés y de propiciar un retor-

15 Cfr. el Dossier «L'évaluation des politiques publiques», en la web de *La Documentation Française de la Direction de l'information légale et administrative* (DILA), disponible en Internet en la dirección: <<http://www.ladocumentation-francaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/index.shtml>>.

16 De ello da cuenta la web del portal gubernamental de la República en la dirección: <<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/evaluation-des-politiques-publiques>>.

17 *Loi constitutionnelle n.º 2008-724 du 23 juillet 2008, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République*.

18 Véase Bon, P.: «La Constitución de la Quinta República cumple cincuenta años», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 85 (enero-abril 2009), p. 48.

no del Parlamento al escenario político, revalorizando sus funciones, aunque finalmente también incorporó algunas novedades en materia de garantías de los derechos de los ciudadanos.

El calado de la reforma, como recuerda Ángel J. Sánchez Navarro, ha llevado incluso a que en la prensa francesa se haya llegado a hablar de una V República *bis*<sup>19</sup> y, junto a la nueva adscripción parlamentaria de la función evaluadora de las políticas públicas, atribuye al Parlamento nuevas facultades que, sin duda, pueden desempeñar un importante papel instrumental para el ejercicio de aquella, como la capacidad de solicitar informes al Consejo Económico, Social y Medioambiental sobre cualquier problema en dicho ámbito (artículo 70), la posibilidad de crear Comisiones de Encuesta en el seno de las Cámaras para reunir elementos de información necesarios para el ejercicio de las funciones de control y evaluación de las políticas públicas (artículo 51-2), o el reconocimiento del poder de votar y aprobar resoluciones de las Cámaras (artículo 34-1). Un poder del que, por mucho que pueda resultar extraño desde la consideración de nuestro sistema parlamentario, carecía hasta entonces el Parlamento galo.

Consecuentemente, la reforma constitucional, además de conllevar la ya expuesta supresión de las estructuras administrativas evaluadoras adscritas al Ejecutivo, ha implicado la creación de nuevos órganos en el seno del Parlamento, por medio de las consiguientes innovaciones reglamentarias, aunque cabe señalar que en el pasado habían existido ya algunos órganos de naturaleza parlamentaria con atribuciones específicas en el campo de la evaluación de políticas públicas, entre los que cabe reseñar la «Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques», creada por Ley en el año 1996 y que fue suprimida a finales del año 2000, siendo sustituida por una «Mission d'évaluation et de contrôle» en el seno de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional. En todo caso, la consecuencia directa de la nueva atribución constitucional ha sido la creación en el seno de la Asamblea Nacional, mediante una reforma reglamentaria aprobada en mayo de 2009, de un «Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques» (CEC), presidido por el propio Presidente de la Asamblea y configurado como un nuevo órgano parlamentario de carácter transversal para el ejercicio de la renovada competencia en materia de evaluación de las políticas públicas.<sup>20</sup>

Además del Presidente, el Comité está integrado por un total de treinta y dos miembros, diecisiete de los cuales son miembros natos por pertenecer a otros comités y comisiones parlamentarias, incluyendo a los presidentes de los grupos, mientras que los quince restantes son designados por los grupos reflejando la composición política de la Asamblea, de forma que, como entre los miembros natos prevalece la adscripción política a la mayoría, diez de los miembros designados son propuestos por la oposición, y sólo cinco por la mayoría.

Las principales funciones del Comité son las siguientes:

19 Véase Sánchez Navarro, A. J.: «Actualidad política y constitucional francesa (2007-2008): hacia la V República bis?», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22 (2008), pp. 453-472.

20 La información que aquí se ofrece sobre el CEC se ha obtenido sobre todo a partir de la «Nota de presentación» que puede consultarse en la web de la Asamblea Nacional: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/contrôle/com—cec/note.asp>, así como de la consulta específica de los artículos 98-1 y 146-2 a 146-7 del Reglamento de la Asamblea Nacional, que son los que regulan la composición y funciones del CEC.

- 1.<sup>a</sup>) La realización, a iniciativa propia o de una comisión permanente, de trabajos de evaluación transversales de acuerdo con un programa anual, en cuya determinación la oposición adquiere una posición singular, por dos razones: por una parte, cada grupo político puede elegir un tema de evaluación al año y, por otra, cada trabajo es responsabilidad de dos ponentes, uno de los cuales debe pertenecer a la oposición.
- 2.<sup>a</sup>) Dictaminar sobre el estudio de impacto que debe acompañar a los proyectos de ley gubernamentales, tanto a petición del Presidente de la comisión que deba conocer de dichas iniciativas legislativas, como a iniciativa del propio Presidente de la Asamblea y del CEC, así como realizar una evaluación preliminar de algunas enmiendas parlamentarias.
- 3.<sup>a</sup>) Desempeñar una función supervisora y de reparto de tareas en materia de evaluación y control en el seno de la Asamblea, a modo de «torre de control».<sup>21</sup>

Para finalizar este ya prolijo excursus sobre el cambio de modelo evaluador recientemente acontecido en Francia para su adscripción parlamentaria,<sup>22</sup> puede concluirse, desde una perspectiva institucional, que la función evaluadora de las políticas públicas es una tarea que, sin desconocer su complejidad y siempre que cuente con las estructuras administrativas y técnicas adecuadas, puede incardinarse tanto en el seno de la Administración dependiente del poder ejecutivo, como dentro de la estructura organizativa de los parlamentos, existiendo suficientes experiencias respecto de ambos modelos y, como acaba de verse, incluso países que han ensayado ambos.

El balance que en su día pueda llevarse a cabo del funcionamiento de nuestro reciente modelo evaluador, residenciado en la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, junto al que pueda resultar de la experiencia francesa tras apostar por la vía parlamentaria, habida cuenta de la coincidencia temporal en la puesta en marcha de ambos, y una vez que se encuentren consolidados y el producto de su actividad pueda ser examinado con la suficiente perspectiva, aportará sin duda interesantes elementos de comparación y juicio respecto al rendimiento de uno y otro modelo institucional de adscripción de la función evaluadora.

### III. Los procedimientos parlamentarios para la evaluación e impulso de las políticas públicas

Resta finalmente retomar el propósito inicialmente planteado de llevar a cabo el examen de algunos procedimientos parlamentarios, presentes en la mayoría de los Reglamentos de nuestras Cámaras, cuya puesta en valor puede contribuir a que los Parlamentos asuman un mayor protagonismo en la actividad de evaluación e impulso de las políticas públicas.

<sup>21</sup> La expresión es de la misma «Nota de presentación» anteriormente citada.

<sup>22</sup> No procede por ello detenerse en el examen de la Proposición de ley núm. 2081, tendente a reforzar los medios del Parlamento en materia de control de la acción del Gobierno y de evaluación de las políticas públicas, cuya tramitación parlamentaria se encuentra, en el momento de redactar estas líneas, en la fase de 2.<sup>a</sup> lectura en la Asamblea Nacional, tras su paso por el Senado. Dicha tramitación puede, no obstante, consultarse en la dirección: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/parlement—controle—gvt.asp>.



La opción auspiciada por el Gobierno y asumida por el Legislador estatal a favor del modelo institucional de adscripción al Ejecutivo de la actividad evaluadora especializada de las políticas públicas no solamente no puede implicar la exclusión del Parlamento de esa actividad –así lo señaló el Informe de la Comisión de expertos que sirvió de base para apostar por dicho modelo, y ya hemos visto cómo, al menos, se ha establecido legalmente la obligación de que las Cortes Generales reciban o puedan solicitar información sobre la actividad de la Agencia de Estatal de Evaluación y el resto de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos–.<sup>23</sup> Todo lo contrario: las propias Cámaras pueden, y aun deben, en ejercicio de las funciones que constitucional y estatutariamente les corresponden, con la extensión y el alcance que su ejercicio permita, y con los medios –a menudo escasos– a su disposición, participar en el examen, fiscalización y evaluación del diseño, ejecución y resultados de las políticas y los servicios públicos. Si ello debe inscribirse en el marco de la función de control de la acción del Gobierno y la Administración, o constituye el ejercicio de facultades específicas, como las denominadas de impulso u orientación, es una cuestión de naturaleza más teórica que práctica que excede, en cualquier caso, la pretensión de este trabajo, aunque algo ha quedado dicho al respecto.

Lo cierto es que a menudo se pierde de vista que el artículo 66.2 CE, cuando enumera las tres funciones constitucionales que corresponden a las Cortes Generales, legislativa, presupuestaria y de control, añade que ejercen las demás competencias que les atribuya la Constitución, lo que implica tener presentes las disposiciones del Título V, donde se establecen la responsabilidad del Gobierno «en su gestión política» ante el Congreso de los Diputados (art. 108 CE), así como las facultades de las Cámaras para recabar «la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas» (109 CE). Algo que pueden hacer a través de los cauces reglamentariamente previstos –especialmente, por medio de las solicitudes de información y documentación, o de las preguntas con respuesta escrita–, pero que también puede tener lugar por disposición de la legislación sectorial, como de hecho y según hemos visto, sucede con cada vez mayor frecuencia.

Respecto de muchas de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el fundamento jurídico de su participación en el examen, evaluación e impulso de las políticas públicas, más allá de su genérico anclaje en la función de control, puede reconducirse directamente a las previsiones estatutarias que les atribuyen de forma específica y separada las funciones de «impulso» u «orientación», que aparecen bajo una u otra formulación en las normas institucionales básicas de las distintas Comunidades. En concreto, siendo cierto que algunos Estatutos siguen el modelo constitucional y sólo se refieren al control de la acción gubernamental y/o de la Administración –caso de los Estatutos gallego (art. 10.1.b), valenciano (art. 22.b y e), castellano-manchego

<sup>23</sup> Recuérdese lo establecido por las disposiciones adicionales 1.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.



(art. 9.2.b del texto vigente), canario (art. 13.c) y balear (art. 11.b)–, buena parte del resto de textos estatutarios, y no precisamente los más recientemente reformados, prevén de forma expresa y separada una u otra de las funciones señaladas, o aún ambas a la vez:

- Prevén de forma separada las funciones de impulso y control los estatutos vasco (art. 25.1), catalán (art. 55.2),<sup>24</sup> cántabro (art. 8.1), riojano (art. 16.1), aragonés (art. 33), navarro (art. 11) y castellano-leonés (art. 24.2);
- los apartados 2.º y 3.º del artículo 106 del Estatuto andaluz distinguen entre las funciones de «orientación e impulso de la acción del Consejo de Gobierno» y el «control sobre la acción del Consejo de Gobierno y sobre la acción de la Administración situada bajo su autoridad»;
- los Estatutos murciano y madrileño, por su parte, atribuyen a sus Asambleas sucesivamente las funciones de impulso, orientación y control del ejecutivo (arts. 22 y 9, respectivamente);
- y finalmente, el caso más original es el extremeño, cuyo vigente Estatuto atribuye a la Asamblea la facultad de «promover y controlar la acción de la Junta de Extremadura» (art. 19.2.b), redacción que mantiene, en términos similares, el art. 16.2.h) de la reforma actualmente en trámite.<sup>25</sup>

Asimismo, y en estrecha relación con las funciones parlamentarias que aquí se analizan, algunos Estatutos prevén expresamente la participación parlamentaria en la aprobación de planes económicos o de fomento,<sup>26</sup> dando así un relieve estatutario a los procedimientos parlamentarios que los reglamentos destinan al examen de dichos instrumentos de gestión.

Las disposiciones de los reglamentos parlamentarios que, según ha quedado expuesto, pueden permitir a las Cámaras participar de forma más específica en la evaluación e impulso de las políticas públicas y sobre las que va a centrarse el análisis son

24 Precisamente, como ha relatado Ismael E. Pitarch, el estatuto catalán fue el primero en incluir, desde su primera versión, la función de impulso como separada e independiente de la de control, siendo seguido después por el Estatuto vasco –aunque éste se aprobaría finalmente antes– y algunos otros, habiendo tomado para ello como base la reinterpretación de la doctrina del *indirizzo politico* elaborada por algunos teóricos del constitucionalismo democrático italiano para reclamar la centralidad del Parlamento, singularmente el prof. Manzella. Cfr. «La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», cit. en *op. cit.*, p. 311-313. Por otra parte, la referencia clásica en relación con el significado general de la función de *indirizzo* en la doctrina italiana, es la de Martínez, T.: «Indirizzo politico», en el tomo XXI de la *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè Editore, pp. 134-171.

25 Aunque probablemente la originalidad es tan solo terminológica, siendo inevitable la identificación entre la «promoción» y el «impulso» de la acción del Ejecutivo, como por otro lado parecen evidenciar la propia Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la

Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo artículo 39 refiere al ejercicio por la Asamblea del «impulso de la acción política y de gobierno», y el Reglamento de la Asamblea, de 19 de junio de 2008, cuyo art. 1 señala que la Asamblea «orienta, impulsa y controla la acción de la Junta de Extremadura» –yendo por tanto más lejos, al incluir la orientación–. Cfr. también Moreno Hurtado, D. M.: «El Parlamento extremeño», en la obra coordinada por el mismo autor y Blanco-Morales Limones, P., *El Derecho de Extremadura (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura)*, Asamblea de Extremadura, 2005, en especial p. 126.

26 Así por ejemplo en los Estatutos de Andalucía (art. 106.11.º), Cantabria (art. 9.7), La Rioja (art. 19.f); Aragón (art. 41.k) y Madrid, cuyo art. 16.3 atribuye incluso separadamente a la Asamblea «el conocimiento y control de los planes económicos» (aptdo. b) y «la aprobación de planes generales de fomento relativos al desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, en el marco de los objetivos señalados por la política económica nacional» (aptdo. n).

aquéllas que hacen posible el debate en sede parlamentaria y, según los casos, el pronunciamiento del Parlamento en relación con determinados planes o programas gubernamentales, o bien sobre determinada información que el Gobierno u otros órganos dependientes del mismo remiten a las Cámaras, en ocasiones a iniciativa propia, y las más de las veces por exigirle alguna disposición legal de carácter sectorial como las que se referenciaron al comienzo de este estudio. Resulta evidente que otros tipos de iniciativas o procedimientos pueden también desempeñar un papel de naturaleza fiscalizadora o evaluadora de las políticas gubernamentales o del sector público, pero no de forma tan específica como los señalados, no siendo ésa su finalidad primordial, sino más bien la de impulso o colaboración en la dirección política que constitucionalmente tiene atribuida el Gobierno.<sup>27</sup>

### **1. Los debates monográficos o sectoriales**

Junto a la cada vez más extendida previsión de la celebración de debates de política general, siguiendo la práctica instaurada por el denominado «Debate sobre el estado de la Nación», que constituye ya una práctica consolidada en el Congreso de los Diputados, algunos reglamentos parlamentarios autonómicos prevén la posibilidad de celebración de debates monográficos sobre asuntos concretos o relativos a determinadas políticas sectoriales. Aunque cada regulación presenta sus propias peculiaridades, sus características comunes consisten, por un lado, en que la iniciativa puede corresponder al Gobierno o a los grupos parlamentarios, si bien, cuando es ejercida por la minoría, suele someterse a algún género de restricción; y por otro lado, en que los debates pueden celebrarse en Pleno o en Comisión, aunque no todos los reglamentos prevén ambas posibilidades; finalmente, resulta habitual que puedan dar lugar a la presentación, debate y votación de propuestas de resolución por los Grupos parlamentarios, respecto de las cuales suele exigirse la congruencia con el objeto del debate.<sup>28</sup>

Resulta evidente la virtualidad evaluadora y de impulso a las políticas públicas sectoriales que encierra la celebración de este tipo de debates, cuyo planteamiento sujeto a criterios de oportunidad, ya sea por el bloque Gobierno-mayoría, ya sea por la oposición, permite elegir el momento adecuado a los intereses de cada uno de los actores, dando relevancia a una determinada acción de política sectorial en el momento de su puesta en práctica, o bien haciendo balance de sus resultados. Por ello sería deseable su generalización en el seno de las Cámaras, muchas de las cuales siguen limitando este tipo de iniciativas a las meras comparecencias informativas por parte de miembros del Gobierno, cuyo desarrollo y resultado suele favorecer los intereses de éste en detrimento de las facultades de la oposición.

<sup>27</sup> Un reciente tratamiento en profundidad sobre este tema en Martínez Elípe, L.: *Parlamento y Dirección Política. Impulso y colaboración parlamentaria*, vol. 3.º de su *Tratado de Derecho Parlamentario*, Cizur Menor, Aranzadi, 2007.

<sup>28</sup> Para un tratamiento más detallado de éstos debates véase Folchi Bonafonte, I.: «Los debates de política general y monográficos», en Pau i Vall, F. (coord.), *Parlamento y control del Gobierno*, VJornadas de la Asociación Española de Letrados de Parla-mentos, *op. cit.*, pp. 251 ss.

## 2. Las comunicaciones del Gobierno

Con perfil similar al de los debates monográficos o sectoriales, la práctica totalidad de los reglamentos parlamentarios incluyen la posibilidad de celebrar debates en Pleno o en Comisión sobre la base de una comunicación presentada por el Gobierno correspondiente, tomando como modelo la regulación original del Título XI del Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 196 y 197).<sup>29</sup> La diferencia respecto del procedimiento previamente examinado radica precisamente en que el debate debe girar en torno a un posicionamiento previo del Ejecutivo, contenido en un instrumento genéricamente denominado «comunicación», que debe ser remitido previamente a la Cámara para proceder a su posterior debate.

No existe precisión alguna respecto al contenido que puedan tener dichas comunicaciones, pero fácilmente cabe pensar que podrán estar referidas, como en el caso anterior, bien a una declaración de política general, bien a un posicionamiento del Gobierno en torno a una política sectorial o un tema monográfico. Tampoco se especifica nada en torno a las circunstancias que puedan propiciar el ejercicio gubernamental de este tipo de iniciativas, pero parece claro que su oportunidad radica en la búsqueda del debate y el posicionamiento de las Cámaras en torno a alguna cuestión a la que el propio Gobierno quiere dar relevancia, ya que la iniciativa es exclusivamente suya, confrontando su posición con la del resto de los Grupos. Será precisamente en el trascurso de la tramitación cuando se ponga de manifiesto el posicionamiento de éstos respecto de la cuestión planteada, incluyendo, en su caso, la formulación de alternativas por parte de los que integran la oposición a la mayoría gubernamental.

El reparto de los turnos de intervención en el debate, articulado en dos fases, propicia también la confrontación dialéctica de acuerdo con dos esquemas distintos y sucesivos: en la primera fase del debate, tras la exposición del Gobierno los grupos fijarán su posición sobre el contenido de la comunicación, en un debate de tipo bilateral Gobierno-Grupos; en la segunda fase, sin embargo, una vez exteriorizadas las posiciones y en circunstancias normales, el debate será multilateral, enfrentando dialécticamente al Gobierno y los grupos que le apoyen con los demás grupos de la oposición.

Finalizado el debate de la comunicación propiamente dicho, los reglamentos prevén un receso para que los Grupos parlamentarios puedan presentar propuestas de resolución, que sólo serán admitidas por la Mesa –cabe entender, del Pleno o de la Comisión, en función de dónde tenga lugar el debate– si son congruentes con el objeto de la comunicación debatida. Reanudada la sesión, se procede al debate de las propuestas presentadas, en su caso, mediante un breve turno a favor y otro en contra, siendo votadas a continuación por orden de presentación, salvo las que signifiquen el rechazo global del contenido de la comunicación, que se votarán en primer lugar.

<sup>29</sup> Por su interés y especificidad en este punto cabe citar el caso de la Junta General del Principado de Asturias: su Reglamento da un tratamiento conjunto a las comunicaciones, planes y programas del Gobierno, eliminando el trámite de la doble lectura y abriendo la posibilidad de la participación social por medio de la celebración de comparecencias previas al debate (*cf.* arts. 200 y 201).

De nuevo, la posibilidad de que el órgano parlamentario en el que se celebre el debate pueda manifestar su posición mediante la aprobación de Resoluciones, potencia la utilidad del procedimiento desde el punto de vista de la evaluación y el impulso de las políticas públicas, cuando éste sea su objeto. Como dato añadido por la experiencia cabe señalar que no es infrecuente que la mayoría que apoya al Gobierno presente alguna propuesta de resolución que comprometa el apoyo de la Cámara a la iniciativa gubernamental; no solo por el mimetismo o la *vis* atractiva del procedimiento legislativo, que hace parecer incompletos a aquellos procedimientos cuyo debate no concluye con una votación final de aprobación o rechazo, sino también como forma de contrarrestar las propuestas de la oposición de signo desfavorable o alternativo, que serán habituales.

Finalmente, hay que poner de relieve la importancia de este debate porque, tanto en la sistemática del Reglamento del Congreso de los Diputados como en la de la mayor parte de los Reglamentos autonómicos que han seguido, con pocas salvedades, su modelo, el esquema de tramitación que acaba de describirse es el que sirve de base o de referencia, con algunas variantes, para la tramitación del resto de los procedimientos que vamos analizar: los programas, planes o informes –excluidos aquéllos remitidos por los órganos de fiscalización dependientes de las Cámaras, que suelen contar con previsiones reglamentarias específicas.<sup>30</sup>

### **3. El examen de programas o planes e informes**

Los dos procedimientos que restan por examinar, son seguramente los más idóneos para su utilización como instrumento para la evaluación en sede parlamentaria de las políticas públicas. No se trata de minusvalorar los que acaban de exponerse, sino de valorar la funcionalidad de cada procedimiento en su justa medida desde el prisma adoptado.

Los debates monográficos, con menor presencia en los reglamentos, pueden proporcionar una imagen más o menos fiel de la orientación de la política gubernamental en un determinado sector de su competencia, sobre la mayor o menor adecuación de los medios puestos a su servicio, y hasta de los resultados obtenidos en un determinado periodo de tiempo, o de los que se esperen obtener; pueden permitir también a la oposición formular alternativas o –¿por qué no?– mostrar su conformidad con la gestión desarrollada o con el planteamiento de la que se piensa llevar a cabo en la materia de que se trate. Y otro tanto puede decirse respecto de las comunicaciones, éstas sí, prácticamente generalizadas en todas las normas que disciplinan la organización y funcionamiento de las Cámaras.

Pero en el caso de los programas o planes y los informes sobre la gestión gubernamental hay una diferencia de partida insoslayable: la existencia de un documento previo, específicamente concebido para una finalidad concreta en relación con una política

<sup>30</sup> Así, a título de ejemplo, el art. 198.2 del Reglamento del Congreso remite para el debate en comisión de planes y programas remitidos por el Gobierno «a lo establecido en el capítulo anterior» –el de las comunicaciones, arts. 196 y 197–; y el artículo 201, referido a la tramitación de «los demás informes que, por disposición constitucional o legal deban ser rendidos a las Cortes Generales o al Congreso», remite igualmente a los citados preceptos.

sectorial o con la prestación de un servicio público: en el caso de los planes o programas, se trata de proyectar hacia el futuro, normalmente a medio o largo plazo, la gestión y ejecución de tal política o servicios públicos, lo que inevitablemente comportará determinar en el documento presentado los presupuestos de las decisiones adoptadas, el análisis de la situación de partida, la concreción de los medios de toda naturaleza necesarios, análisis económicos, descripción de procedimientos, calendarios de actuaciones... Y en el caso de los informes, el documento remitido a las Cámaras normalmente deberá dar cuenta de los resultados de la gestión de una determinada política o servicios públicos, confrontando, en su caso, la situación de partida y la alcanzada, aportando información sobre el coste de las actuaciones realizadas, análisis en términos de eficacia y eficiencia en la gestión, disfunciones apreciadas y, en su caso, propuestas de mejora, etc.

Todo ello debe transformar los términos del debate en sede parlamentaria respecto de las iniciativas ya examinadas, porque sus protagonistas contarán con una información previa al debate que, aunque necesite ser contrastada por provenir de una de las partes –normalmente el Gobierno o cualesquiera de sus agentes u organismos dependientes–, coloca a los intervinientes en una situación que podría calificarse como de «igualdad de armas», aunque no cabe desconocer que, en tanto las cosas no cambien radicalmente en el seno de las Cámaras respecto a los medios auxiliares a disposición de los parlamentarios, el complejo Gobierno-Administración siempre tendrá muchos más y mejores medios de obtención, proceso y análisis de la información de cara a afrontar el debate con los Grupos parlamentarios.

En cualquier caso, la regulación de los procedimientos en uno y otro caso presenta importantes diferencias, que es preciso poner de relieve.

### *3.1 La tramitación parlamentaria de planes y programas*

El artículo 198 del Reglamento del Congreso –y otros similares en buena parte de los reglamentos– prevé la eventual remisión por el Gobierno de un «programa o plan» requiriendo el pronunciamiento de la Cámara. La tramitación que prevé puede resumirse del siguiente modo:

- La Mesa, una vez admitido y calificado el documento, ordena su remisión a la Comisión competente.
- La Mesa de la Comisión organiza la tramitación y fija los plazos para la misma, pero el propio precepto, en una apretada y concisa redacción, prevé distintas alternativas, que pueden sintetizarse del siguiente modo: primero, cabe designar, «en su caso», una Ponencia; si la iniciativa se sustancia íntegramente en la Comisión, se aplican las disposiciones relativas al debate de las comunicaciones del Gobierno (arts. 196 y 197, ya examinados); pero también se prevé que la Mesa de la Cámara –no la de la Comisión– decida que las propuestas de resolución que puedan

presentarse se debatan en Pleno, ampliándose entonces el plazo para su presentación de los treinta minutos del art. 197.1 a los tres días.

Inevitablemente surgen varias cuestiones que el precepto no aclara: primero, en qué casos puede o no proceder y en qué momento debe decidir la Comisión competente la creación de una Ponencia que estudie el plan o programa. Y, a salvo de mejor criterio, la respuesta sólo puede hallarse convocando una sesión de la Comisión que debata sobre tan particular extremo. En segundo lugar, parece claro que corresponde a la Mesa de la Cámara decidir si la sustanciación puede llevarse a cabo íntegramente en la Comisión competente, o bien que la Comisión proceda a una primera fase de debate sobre el plan o programa y sea después el Pleno de la Cámara el que, en su caso, debata y vote las propuestas de resolución que se presenten. Al respecto parece razonable, por una parte, que la decisión de la Mesa se lleve a cabo previa consulta del parecer de la Junta de Portavoces, incluyendo, si procede, atender al criterio que manifieste el Gobierno como autor de la iniciativa. Y por razones de economía y previsibilidad respecto de la tramitación para todos los actores del procedimiento, parece igualmente prudente sugerir que la decisión sobre este aspecto se adopte en el trámite de admisión y calificación de la iniciativa.

El debate, por lo demás, se desarrolla como el previsto para las comunicaciones y con análogas implicaciones, por tanto, para el ejercicio de las funciones que aquí se analizan, con la salvedad relativa a la indudable mayor repercusión y relevancia que comportará, en su caso, el debate y votación de las propuestas de resolución ante el Pleno de la Cámara.

Para concluir el análisis de estos procedimientos, por razón de su especificidad respecto al régimen expuesto y de cercanía respecto de quien redacta estas líneas, cabe llamar la atención sobre la regulación llevada a cabo por el Reglamento del Parlamento de Cantabria (RPCant) tras su reforma de 2007<sup>31</sup> sobre este tipo de iniciativas, tratando de despejar alguna de las incógnitas planteadas para dejar el menor margen posible a la discrecionalidad de los órganos y sujetos implicados, y habida cuenta de que, como quedó expuesto anteriormente, existen disposiciones de rango legal en la Comunidad Autónoma cántabra sobre determinadas políticas sectoriales que, imponiendo al Gobierno la remisión al Parlamento de los correspondientes instrumentos de planificación, en ocasiones prevén que la remisión se haga para «su aprobación»,<sup>32</sup> y en otras ocasiones para «pronunciamiento del Parlamento».<sup>33</sup> Pero también existen precedentes respecto de la remisión a la Cámara de instrumentos de planificación de políticas sectoriales por mera iniciativa gubernamental, sin que la ley le obligue a ello. En consecuencia, la regulación contenida en el artículo 183 RPCant parte de la asimilación de los supuestos en los que la ley impone la «aprobación» y el «pronunciamiento» del Parlamento sobre planes gubernamentales, estableciendo que su aprobación deberá tener lugar, en todo caso, ante el Pleno de la Cámara –lo que implica, además, una

31 Cfr. el Reglamento del Parlamento de Cantabria, aprobado por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el 26 de marzo de 2007 (BOPCA núm. 580, de 2 de mayo, con corr. de err. en núm. 586, de 14 de junio; BOC núm. 90, de 10 de mayo, con corr. de err. en núm. 123, de 26 de junio; y BOE núm. 119, de 18 de mayo, con corr. de err. en núm. 165, de 11 de julio).

32 En concreto, el Plan de Carreteras (art. 6 LCant 5/1996) y el Plan Regional sobre Drogas (art. 31 LCant 5/1997).

33 Así se prevé para el Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias (art. 11.1 LCant 5/2004) y el Plan Director de Cooperación al desarrollo (arts. 11 y 19.1 LCant 4/2007).

votación final sobre el documento—. Mientras que en los restantes casos —es decir, cuando la ley no imponga la remisión del documento y ésta se produzca a iniciativa del Gobierno—, la decisión sobre su tramitación íntegra en Comisión, o bien reservando al Pleno del debate final de las eventuales propuestas de resolución, corresponderá tomarla a la Mesa de la Cámara «atendidas la importancia del documento y, en su caso, la voluntad manifestada al respecto por el Gobierno». En lo demás, la tramitación se corresponde con la prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados, que remite a la establecida para las comunicaciones del Gobierno (cfr. arts. 181-182 RPCant).<sup>34</sup>

### 3.2 La tramitación de informes que por disposición legal deban remitirse a las Cámaras

Resta por analizar el supuesto previsto por el artículo 201 del Reglamento del Congreso, que encuentra también su equivalente en el artículo 183 del Reglamento del Senado —el cual, cabe anticipar, no contiene una regulación sustantiva del debate, sino que remite a lo que disponga el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces—, así como en bastantes reglamentos autonómicos, sobre todo los más fieles al modelo inicial del Congreso.<sup>35</sup>

Es necesario poner de relieve el extraordinario interés que encierra este procedimiento, desde una consideración en abstracto y comprensiva de la posición que los actuales reglamentos parlamentarios otorgan a los distintos actores que intervienen en el funcionamiento de nuestros actuales sistemas parlamentarios, fuertemente *racionalizados*, que determina la existencia de un monopolio, al menos de facto, sobre el conjunto de la actividad que se desarrolla en el seno de las Cámaras, en manos del binomio Gobierno-mayoría. Una situación que suele ser invocada como uno de los factores determinantes de la perenne crisis de la institución y de la falta de atractivo e interés entre la ciudadanía respecto de la actividad de sus representantes políticos, convencida de que las cosas son como son y de que el contenido y el resultado de prácticamente todos los debates y votaciones en sede parlamentaria está predeterminado por la correlación de fuerzas resultante de cada convocatoria electoral.

Pues bien, pese a la brevedad de la redacción del artículo 201 RCD —y sus equivalentes autonómicos, como el art. 165 RPCant—, su potencialidad como instrumento para pro-

34 También deben mencionarse, por su especialidad, el tratamiento que al debate de planes y programas da el reciente Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 2008, que formaliza su sustanciación por medio de la comparecencia de un miembro de la Junta, aunque el trámite es similar al previsto en el modelo del Congreso (cfr. arts. 207-208); y la previsión que recoge el artículo 149.3 del Reglamento del Parlamento Andaluz, el cual, de forma congruente con la atribución que el art. 106.11.º del Estatuto de Autonomía le confiere sobre la aprobación de los planes económicos, impone en el trámite de este tipo de instrumentos una votación final de totalidad, sin perjuicio de la votación de las propuestas de resolución que se hubieran presentado.

35 Por su originalidad cabe mencionar que en el caso del Reglamento del Parlamento catalán de 2005, los Informes cuya remisión venga impuesta por disposición legal, a cualquier órgano estatutario, ente local, ente instrumental dependiente de la Administración de la Generalidad o vinculado a ella, o cualquiera de los órganos integrados en dichos organismos, podrán ser presentados a solicitud de un cierto número de parlamentarios mediante la comparecencia oral de un representante del órgano o ente responsable del Informe, que se tramitará en la Comisión o subcomisión que la Mesa considere competente.



piciar un debate político protagonizado casi en exclusiva por los Grupos Parlamentarios sobre un documento ajeno, elaborado por el Gobierno sobre la base de una obligación impuesta por una norma vinculante (Constitución, Estatuto o ley), es enorme. Téngase en cuenta además que el artículo remite, como en los casos anteriores, a la tramitación-base prevista para las comunicaciones del Gobierno (196-197 RCD), limitándose a precisar que el debate podrá dar lugar o no a la presentación ulterior de propuestas de resolución, según la «naturaleza» del Informe. Pero omite un elemento clave: la intervención inicial del Gobierno, que es el autor del Informe.

Basta con asistir a una sesión en la que se aplique dicho procedimiento para comprobar lo que se acaba de señalar. Normalmente asistimos a debates en los que Gobierno y mayoría parlamentaria se enfrentan dialécticamente a una oposición con muy limitadas facultades de hacerse oír; debates en los que la postura del Gobierno aparece enormemente amplificadas por el orden de las intervenciones, en las que, además de contar con el refuerzo de los Grupos que le apoyan, casi siempre tiene la última palabra y, si no la tiene, puede pedirla... Frente a este tipo de debates típicos del denominado «parlamentarismo racionalizado», en el caso de los Informes remitidos a la Cámara por disposición legal son los Grupos Parlamentarios los que previamente han debido estudiar y analizar el documento, para manifestar su posición sobre el mismo al comienzo del debate. El miembro del Gobierno que comparece como responsable del Informe interviene a continuación, habiendo escuchado previamente a los Grupos. Su intervención, frente a lo habitual, no puede limitarse a reiterar el contenido del Informe, porque previamente lo habrán hecho los Grupos que le apoyan y resultaría reiterativo. Inmediatamente antes de intervenir habrá recibido la aprobación de éstos, pero también la crítica de la oposición. Y tiene que responder a esas críticas sin apenas tiempo para analizarlas y encontrar argumentos para rebatirlas, en una posición que es la que habitualmente padecen los grupos de la minoría. Después intervienen de nuevo los Grupos en el turno de réplica, y el miembro del Gobierno es entonces testigo de un debate novedoso, en el que, a diferencia de lo que suele ser habitual, el centro de gravedad no pivota sobre él, sino que asiste, de forma pasiva, a un debate que es más bien de tipo circular, donde los representantes de los Grupos Parlamentarios se ven forzados, según el caso, a insistir en la defensa de la línea política del Gobierno, pero también a valorar y –como es lógico– criticar las alternativas de la oposición; o, en el caso de ésta, a criticar esa política gubernamental defendiendo sus alternativas y contraponiéndolas a las del bloque mayoritario. Finalmente y tras un breve receso, los Grupos pueden presentar propuestas para su debate y votación. El Gobierno ya no interviene en esta parte, aunque la cortesía parlamentaria y la propia finalidad del trámite –manifestar la posición de la Cámara sobre el Informe debatido–, aconsejarían que su representante permaneciera en la sala.



En conclusión: un auténtico debate sobre distintas alternativas para el diseño de políticas públicas, que seguramente despertaría el interés de quienes pudieran asistir a él, ya fuera presencialmente o por medio de las nuevas tecnologías.

\*\*\*

Es momento ya de concluir. Seguramente podría hacerse mención de algunas peculiaridades previstas en los textos reglamentarios de más reciente revisión y con interés para el tema que, de forma un tanto caótica, se ha pretendido abordar. Sin embargo, razones evidentes de extensión del trabajo y falta de información de primera mano para su autor, hacen imposible extenderse más sobre las «Comisiones de Seguimiento» previstas por el artículo 56 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, «para el control específico de determinadas actuaciones y políticas públicas del Gobierno de la Generalidad»; o sobre la interesante y completa regulación de las Propuestas de impulso del Reglamento de la Asamblea Extremeña (art. 209-217).

Como casi siempre ocurre en sede parlamentaria, el tiempo corre en contra del ponente, que debe ceder a otros su turno.

# El gobierno local en la Comunidad Valenciana: situación y perspectivas de futuro \*

**JOAQUÍN MARTÍN CUBAS**

Profesor de Ciencia Política y de la Administración  
Universitat de València

## Resumen

El artículo analiza la situación actual del poder local en la Comunidad Valenciana. A tal fin el autor introduce el tema con una primera reflexión sobre el papel de los entes locales en un mundo globalizado. Sitúa, en segundo lugar, la problemática analizada en el marco del proceso autonómico español, deteniéndose especialmente en la coyuntura por la que atraviesa actualmente la distribución territorial del poder en España tras algunas importantes reformas de estatutos de autonomía. Desde esa atalaya, dedica un amplio epígrafe al análisis de la reforma del Estatuto de Autonomía en la Comunidad Valenciana de 2006 en materia local. Y, finaliza, por último, el artículo con un análisis pormenorizado del proyecto de ley de régimen local de la Comunidad Valenciana que se está tramitando en las Cortes Valencianas.

## Resum

L'article analitza la situació actual del poder local a la Comunitat Valenciana. Amb aquest fi l'autor introdueix el tema amb una primera reflexió sobre el paper dels ens locals en un món globalitzat. Situa, en segon lloc, la problemàtica analitzada en el marc del procés autonòmic espanyol i es deté especialment en la conjuntura per la qual passa actualment la distribució territorial del poder a Espanya després d'algunes importants reformes d'estatuts d'autonomia. Des d'aquest mirador, dedica un ampli epígraf a l'anàlisi de la reforma de l'Estatut d'Autonomia a la Comunitat Valenciana de 2006 en matèria local. I, finalment, acaba l'article amb una anàlisi detallada del Projecte de llei de règim local de la Comunitat Valenciana que s'està tramitant en les Corts Valencianes.

\* Este artículo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación «Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia» (referencia CSO2010-20481-subprograma 6E06) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional I+D+i 2008-2011).

## **Abstract**

The article discusses the current situation of the local power in the Valencian community. For this purpose, the article's author introduces the topic with a first thought about the role of the local authorities in a globalized world. Second of all, it analyzes the problematic within the framework of the Spanish autonomies process, which emphasizes the situation for which the territorial distribution of the power in Spain is going through, after some important reforms of the statute of autonomy in the Valencian community. From this privileged perspective, the author dedicates a wide epigraph to analyze the reform of the Statute of Autonomy in the Valencian community in 2006 concerning the local matter. Finally, it analyzes in detailed the local regime bill of the Valencian community which is being implemented at the Valencian parliament.

## **Sumario**

- I. Introducción: los gobiernos locales en la coyuntura actual
- II. España, el gobierno local ante una nueva encrucijada
- III. La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 2006
- IV. El proyecto de Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana
- V. Conclusión
- VI. Bibliografía

## I. Introducción: los gobiernos locales en la coyuntura actual

A finales de la década de los ochenta Manuel Castells nos explicó cómo la globalización del mundo implicaba, de forma paradójica, un fortalecimiento de lo local como única respuesta viable de los ciudadanos ante la pérdida de control de sus propias vidas: lo local frente a lo global.<sup>1</sup> No es extraño que en los últimos años los gobiernos locales hayan asumido en nuestras sociedades un mayor protagonismo en las políticas de impulso económico y de cohesión social. Si bien, de forma paralela, se han hecho evidentes también las dificultades que este nivel de gobierno enfrenta en el camino emprendido por la mejora de la calidad de vida y las oportunidades de futuro de sus vecinos. Y es que, como afirma Manuel Zafra, «para convertirse en gobiernos promotores, los gobiernos locales necesitan un marco jurídico y económico a la altura de los retos anteriores. Deben abandonar la marginalidad política de instancias terminales de la Administración estatal o regional y emprender el liderazgo necesario.»<sup>2</sup>

Desde un punto de vista jurídico estos fenómenos se han encarnado en cambios fundamentales y de gran alcance en la distribución del poder territorial en nuestros Estados. En Europa son significativos la asunción del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y la aprobación de la Carta Europea de Autonomía Local. Esta última, en su artículo 3.1, establece que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes» y en el artículo 4.3, en relación al principio de subsidiariedad, que «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.»<sup>3</sup>

Estos cambios a nivel europeo se han visto acompañados de cambios en la estructuración del régimen local a nivel comparado en los diferentes estados que compo-

1 Castells, M. defiende que «hay un espacio que se está dando en todas las sociedades en la medida en que éstas se articulan crecientemente en un sistema global. En el centro de esa transformación está la aparición de lo que denominó el «espacio de los flujos», como forma de articulación espacial del poder y la riqueza en nuestro mundo. El espacio de los flujos conecta a través del globo flujos de capitales, gestión de multinacionales, imágenes audiovisuales, informaciones estratégicas, programas tecnológicos, tráfico de drogas, modas culturales y miembros de una élite cosmopolita que gira, gira, crecientemente despegada de cualquier referente cultural o nacional. Junto o frente o al lado del espacio de los flujos, persiste el espacio de los lugares en el que se construye y practica la experiencia, el espacio de la vida cotidiana de la gran mayoría de las personas. Este espacio es cada vez más local, más territorial, más apegado a la identidad propia, como vecinos,

miembros de una cultura, de una etnia, de una nación» (*La ciudad informacional*, Madrid, Alianza, 1995, p. 18).

2 «El gobierno local, pilar de la articulación territorial» en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 5, 2009, p. 12).

3 A juicio de muchos, «la Carta Europea de Autonomía Local no es un tratado internacional normal sino que es un tratado *sui generis* cuya finalidad es otorgar un significado y un alcance común y mínimo a la autonomía local, y que es de aplicación en todos los estados del Consejo de Europa signatarios de la CEAL, que hoy son 34 de los 43 estados miembros. La identificación de estas normas con lo que aquí entendemos por normativa básica es evidente y así lo ha entendido el propio Tribunal Supremo en su Sentencia de 6 de marzo de 2000» (Torres Cobas, F. «La autonomía local en España en los albores del siglo XXI» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 2, 2003, p. 91).

nen la Unión. Así, por ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, países antaño unitarios y centralizados como Francia, Italia o Gran Bretaña han emprendido un camino de descentralización que, en mayor o menor medida, ha afectado al nivel de gobierno local que han visto ampliadas sus responsabilidades, competencias y poderes.<sup>4</sup>

Francia comenzó a dar pasos en ese sentido ya en la década de los ochenta, con la ley 1982-213 (ley Defferre) sobre los derechos y las libertades de los Municipios, Departamentos y Regiones, a la que siguieron las leyes 1983-8 del 7 de enero y 1983-213 del 2 de marzo, sobre la distribución de competencias mediante bloques para cada ente territorial. La rigidez del criterio era mitigada por el principio del respeto a la vocación natural de cada categoría de entes; la ley 1992-125 de 6 de febrero que se centraba en la reforma de la administración periférica del Estado central; y, finalmente, las leyes 1995-115 de 4 de febrero y 1999-586 del 25 de junio, que incrementaban las posibilidades de gestión estratégica de los diferentes territorios junto con mayores posibilidades de cooperación entre los entes locales. El proceso descentralizador se completó con la reforma constitucional de 2003, tras la cual las Regiones pasan a ser entes territoriales constitucionalmente reconocidos junto a municipios, departamentos, territorios de ultramar y aquellos instituidos por ley. Esta reforma, además, afianzó en el país vecino los principios de libre administración –introduce la previsión de la potestad reglamentaria local–, el principio de subsidiariedad –art 72.2 CF–, la necesidad de dar pasos hacia el asociacionismo municipal y la apertura a la participación ciudadana en los entes locales.

A partir de los años noventa también Italia emprendió el camino de la descentralización: ley de reforma del ordenamiento local número 142 de 1990, ley número 81 de 1993 sobre la elección directa del alcalde; la reunificación en 2000 en un texto normativo único de toda la regulación sobre los entes locales y, sobre todo, la reforma constitucional de 2001 y la consiguiente ley número 131 de 2003 que ampliaron significativamente las competencias legislativas de las regiones afectando al papel de los entes locales en la nueva estructura territorial del poder italiana sobre la base de la incorporación del principio de subsidiariedad. La reforma constitucional, además, introdujo la figura de los Consejos de las Autonomías Locales a los que, en algunas regiones, se ha atribuido participación en la función legislativa. En ese mismo sentido apuntaba –por ejemplo, con una mayor participación de los entes locales en determinados órganos estatales como el Senado– la frustrada reforma constitucional de 2005 rechazada por referéndum en 2006.

En Gran Bretaña también hemos podido asistir a un buen número de reformas durante la última década. En 1998 se introdujo la regionalización del sistema local británico con las respectivas leyes de autonomía para Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Además, son especialmente importantes la Local Government Act 1999 que, aunque sólo se aplica en Inglaterra y Gales, supuso la derogación de algunas medidas de gobiernos

<sup>4</sup>Para un estudio más exhaustivo véase Pavani, G. y Pegoraro, L. *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, Donzelli, 2006 (*Municipios de Occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas*, Universidad Libre de Colombia, 2008).

anteriores que han permitido que, en la actualidad, los gobiernos locales tengan posibilidad de contratar determinados servicios sin las rígidas obligaciones que caracterizaban la regulación precedente; y la Local Government Act 2000 que ha simplificado el complejo modelo de gobierno local ofreciendo varias alternativas, pero reforzando en todo caso el poder del alcalde. En el mismo sentido reformista se ha producido la recuperación parcial del antiguo Greater London Council (GLC) por la Greater London Authority Act 1999 que representa el último intento de dar solución al problema del gobierno de Londres. Por último, cabe mencionar que la autonomía escocesa en materia de régimen local ha permitido aprobar la Local Government in Scotland Act 2003, aunque no se aparte en gran manera del modelo vigente en Inglaterra y Gales.

Asimismo, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto un nuevo marco para la vida de los entes locales europeos pues no sólo se reconoce la autonomía local, se intensifica la presencia del principio de subsidiariedad y se amplían los poderes del Comité de las Regiones, sino que se introduce en el acervo comunitario el principio de cohesión territorial. En ese nuevo marco, los pasados 22, 23 y 24 de febrero de 2010, con ocasión de la Cumbre Europea de Gobiernos Locales «Gobiernos Locales en Red para una nueva Europa» se aprobó la denominada Agenda de Barcelona 2010 con la pretensión de «ser un instrumento que contribuya a avanzar hacia una Agenda Local Europea, en la estela de aportaciones precedentes tal como la Declaración de Bristol de diciembre de 2005 y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de mayo de 2007. En ese sentido, se invita especialmente a las asociaciones nacionales de municipios y de gobiernos locales de los Estados miembros de la Unión Europea, a las grandes redes y organizaciones de poderes locales y de ciudades (CMRE, Eurocities,...) así como al Comité de las Regiones a la discusión de los contenidos de esta Agenda de Barcelona y a la eventual asunción de la misma como plataforma y hoja de ruta de sus respectivas organizaciones. Del mismo modo, es voluntad de esta Agenda de Barcelona que sea tomada en consideración tanto por las instituciones de la Unión Europea como por sus Estados miembros.»

Pues bien, resulta interesante resaltar como las recomendaciones y propuestas desarrollan el papel de los entes locales europeos en materia de «cohesión económica» (generación de entornos competitivos y creativos, estrategias económicas proactivas, concepto de desarrollo endógeno, creación de *clusters*, proyección exterior, potenciación de los servicios locales de empleo y promoción económica, economía del conocimiento), «cohesión social» (planificación estratégica basada en valores democráticos, recuperación y regeneración de espacios públicos, políticas orientadas a la diversidad, fomento de la convivencia, cultura del trabajo en red, participación ciudadana, proyectos intergeneracionales y especial atención a las personas mayores, en definitiva, ciudades inclusivas), «cohesión territorial» (nuevos servicios de valor añadido, mejora de las infraestructuras de transporte y comunicación, criterios multimodales y sostenibili-

dad medioambiental) y sobre «la gobernanza» (refuerzo de los gobiernos locales de acuerdo con los principios establecidos en la Carta Europea de Autonomía Local). En especial, interesa resaltar a nuestros efectos la afirmación según la cual «la gobernanza multinivel debe profundizar en el principio de subsidiariedad garantizando, al mismo tiempo, la cohesión y la fortaleza institucional de la Unión Europea. Para conseguirlo resulta fundamental avanzar hacia una adecuada representación de los gobiernos locales en el sistema institucional de la Unión Europea y sus Estados miembros, incluyendo –cuando resulte oportuna– su representación en los órganos de autogobierno de las regiones con poderes legislativos.»

En definitiva, las dos últimas décadas han significado una revolución en la forma de entender el papel que corresponde a los gobiernos locales en el entramado político-institucional de nuestras sociedades. Y todo indica que sus nuevas responsabilidades han llegado para quedarse, esto es, los gobiernos locales las van a mantener en el futuro próximo lo que hace necesario, cuanto menos, reforzar y garantizar aquellos aspectos de su diseño jurídico que faciliten desde un punto de vista funcional su desempeño.

## II. España: el gobierno local ante una nueva encrucijada

En España, los entes locales se han caracterizado históricamente por una gran debilidad en relación al poder de los órganos centrales del Estado, especialmente durante casi dos largos siglos de organización unitaria y centralizada del poder, pero incluso también con y a partir de la descentralización del poder que supuso la Constitución española de 1978. Y es que ésta en su artículo 137, junto con la de las Comunidades Autónomas, reconoció la autonomía de los entes locales, pero con una débil garantía que la asegurara especialmente en lo que se refiere a la definición de sus competencias.<sup>5</sup> De hecho la Constitución dejó en una situación de franca debilidad a los entes locales frente a los órganos legislativos del Estado y los de las Comunidades Autónomas: el artículo 149.3 las dejaba fuera del reparto competencial diseñado directamente en la propia carta magna y expresamente en manos del legislador, ya sea estatal o autonómico,<sup>6</sup> al establecer que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos»

<sup>5</sup> Requejo Pagés, J.L., al respecto, dice «la autonomía local, en la Constitución, es una categoría que se mueve en el vacío. El constituyente la quiere funcionalmente orientada a la gestión de unos determinados intereses, pero sin referirla al ejercicio de poderes o facultades específicos que hayan de ser objeto precisamente de esa gestión. Se define el «fin» y también la «forma» en que han de ejercerse los «medios» [...] pero nada se dice sobre los medios en sí el ámbito del poder local no tiene en la Constitución encaje competencial alguno. Es un ámbito reducido constitucionalmente a la calificación del modo de ejercicio de un poder indefinido» («Garantía de

autonomía local y estatutos de autonomía» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006, p. 53-54).

<sup>6</sup> Como ya se expresa con rotundidad en la STC 32/1981 «a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza»; o, como dice la STC 170/1989 «más allá de ese contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que permite, por tanto, configuraciones diversas».

y al añadir sin solución de continuidad que «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado».<sup>7</sup> Como era de esperar, pronto aparecieron los conflictos y el Tribunal Constitucional tuvo que encargarse de definir los trazos de la garantía constitucional de la autonomía local y lo hizo en términos de garantía institucional, instrumento claramente insuficiente de defensa ante el legislador –más allá de asegurar su mera existencia y un «núcleo esencial que la define, caracteriza y permite reconocerla»–<sup>8</sup> dado que los rasgos institucionales de los entes locales en nuestro país siempre han sido producto de la voluntad de un legislador que nunca les ha reconocido el poder autonómico que hoy les otorga la Constitución. Como se ha dicho, «la garantía institucional tiene simplemente un carácter negativo y, por lo tanto, no nos permite en positivo construir con solidez una autonomía local políticamente potente; simplemente nos permite una defensa ante casos de retroceso de la autonomía local».<sup>9</sup> Por fortuna, el propio Tribunal Constitucional, aun sin renunciar expresamente a su doctrina, ha ido construyendo unos perfiles de la autonomía local que van más allá del alcance de la garantía institucional y que se apoyan en dos mecanismos complementarios: el establecimiento de unos estándares mínimos de autonomía local y el entendimiento principal de la autonomía local como un mandato de optimización a los poderes públicos para que eleven el nivel de la autonomía local no tan sólo a lo suficiente sino al máximo de lo posible.<sup>10</sup> No es todo lo que podría ser pero, dadas las circunstancias, en algo se ha mejorado la protección de la autonomía de los entes locales.

Ahora bien, como en tantas otras ocasiones, los problemas de la regulación constitucional en relación a la autonomía de los entes locales no acababan en la indefinición de sus límites (especialmente materiales), sino que se extendían a la hora de discernir los papeles respectivos en la materia de los legisladores estatal y autonómico. Y es que la redacción constitucional al respecto tampoco resultaba muy clarificadora: en el artículo 148.1.2 se señala que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Esta-

7 Como recuerda Requejo Rodríguez, P. la garantía institucional de la autonomía se expresa en tres planos: subjetivo, objetivo e institucional y es «claramente la dimensión objetiva [...] la que plantea a los entes locales mayores problemas en tanto se ha venido entendiendo que la garantía no asigna un concreto ámbito competencial, sino que [...] supone el derecho a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existentes entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (STC 32/1981, 27/1987, 170/1989 y 109/1998)» («El nuevo diseño de las competencias locales» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007, p. 25).

8 El Tribunal Constitucional entiende desde la sentencia 32/1981 hasta la 109/1998 que «la garantía institucional de autonomía local no ase-

gura un contenido concreto un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que sólo podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre.»

9 Entre otros, véase Ferret i Jacas, J., en «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006, p. 49.

10 Véase al respecto, especialmente, Velasco Caballero, F. *El derecho local: sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, 2009.



do sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local», si bien, «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149» que es el que establece en su apartado 1 las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, entre las que se encuentra en el apartado 18 «las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas», entre las cuales hay que considerar obviamente la administración local. Obsérvese, no obstante, que la competencia exclusiva garantizada al Estado en su literalidad no es exactamente la del «régimen local» sino la del «régimen jurídico de las administraciones públicas». Una vez más, fue el Tribunal Constitucional el encargado, en la STC 32/1981, de deshacer el nudo gordiano al entender que «la garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. Bien es verdad que [...] la fijación de estas condiciones básicas no pueden implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas.» Esta doctrina del Tribunal Constitucional propició la aprobación en 1985 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local que, desde ese año hasta el momento, ha sido el marco normativo de referencia para la vida local española.

No podemos si no hacer un juicio positivo sobre las aportaciones que supuso en la década de los ochenta la ley básica reguladora del régimen local para la vida de nuestros gobiernos locales. Nadie puede dudar especialmente del impulso que implicó para la vida de nuestros municipios, pero también es verdad que con el tiempo empezaran a hacerse evidentes sus límites, carencias y excesos. En relación al tema que nos ocupa, aparecieron dos problemas fundamentales: el grado de detalle en que se entendía lo básico en la dimensión institucional de la vida local, aspecto éste que dejaba poco margen para el desarrollo legislativo posterior, y el carácter bifronte de los entes locales que se tenían que ver con la legislación básica del Estado, por un lado, y la de desarrollo y sectorial de las Comunidades Autónomas por otro, que a ellos les dejaba poco margen de opción política práctica.<sup>11</sup> Fruto de la constatación de esa realidad y de la presión del denominado «movimiento municipalista» las principales fuerzas políticas de nuestro país firmarían a finales de la década de los noventa el Pacto Local que supondría un segundo impulso para el fortalecimiento de los entes locales.

11 Manuel Zafra, con gran expresividad, define de la siguiente forma la situación: «Así las competencias locales ofrecen poca calidad. No son inhabituales las atribuciones de funciones de mera ejecución de planes o programas elaborados por la comunidad autónoma correspondiente en lugar del reconocimiento de ordenación y gestión. Tampoco resulta infrecuente que la legislación sectorial autonómica entienda respetada la auto-

nomía local remitiendo a la legislación básica de régimen local, una remisión circular que evita la atribución de competencias. Así, la autonomía local acaba degradada como un derecho de intervención o participación más cercano a una relación interadministrativa que a un núcleo de competencias propias» («El gobierno local, pilar de la articulación territorial» en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 5, 2009, p. 13).

Se sucedieron entonces toda una suerte de medidas encaminadas a la modernización del gobierno local, entre otras, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional o la de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, entre otras muchas de carácter sectorial, para terminar con la reforma parcial de la Ley reguladora de Bases de Régimen Local en 2003.<sup>12</sup> Estas medidas, aunque no colmaran todas las expectativas del movimiento municipalista, fortalecieron desde un punto de vista institucional a los entes locales que, a partir de entonces, dispusieron, por poner algunos ejemplos, vías para defender su autonomía ante el Tribunal Constitucional o la posibilidad de regímenes orgánicos diferenciados para las grandes ciudades. Podemos afirmar que se trató de un paso adelante aunque no lo suficientemente largo como desde las entidades locales se hubiera deseado. Pero, paso al fin y al cabo, aunque –todo hay que decirlo– desde el nivel de gobierno estatal y no desde el autonómico. Por desgracia, las Comunidades Autónomas no acompañaron al Estado y quedó pendiente la denominada segunda descentralización. No es extraño que, desde ese momento, las voces municipalistas dirigieran sus medidas hacia las Comunidades Autónomas y pusieran sus esperanzas en la futura reforma de los Estatutos de Autonomía.<sup>13</sup> En ese contexto, además, se había aprobado la fundamental Recomendación del Consejo de Europa 121 (2002) sobre la democracia local y regional en España que abogaba por un mayor regionalización del régimen local y por una mayor garantía del principio de subsidiariedad en los Estatutos de Autonomía.<sup>14</sup>

Las reformas de los Estatutos de Autonomía que se produjeron a partir de 2006 se dispusieron a abordar ese reto pendiente en la estructura federal de nuestro Estado, pero, por desgracia, las habidas hasta el momento no han sido del todo clarificadoras. Es verdad, en palabras de Requejo Rodríguez, que «la tónica de las reformas es potenciar la garantía de la autonomía local y superar las carencias estatutarias en la materia, resaltando elementos ya conocidos o incrementando el núcleo de la autonomía con la

12 Las modificaciones de la normativa local como consecuencia del pacto local se concretaron en toda una serie de normas legislativas como la ley 11/1999, de 21 de abril, de reforma de la LRBRL; la Ley orgánica 8/1999, de 21 de abril, de reforma del régimen electoral general; la ley 7/1999, de 21 de abril, de reforma de la ley del Tribunal Constitucional; la ley 10/1999, de 21 de abril, de reforma de la ley de protección de la seguridad ciudadana; la LO 9/1999, de 21 de abril, de reforma de la ley reguladora del derecho de reunión; la LO 10/1999, de 21 de abril, de reforma de la ley orgánica del derecho a la educación; la ley 11/1999, de 21 de abril de reforma de la ley de aguas; o la ley 11/1999, de 21 de abril de reforma de la ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

13 Como explica Tudela Aranda, J., «los estatutos, y más desde las premisas de las reforma, son una pieza normativa esencial para la definición del lugar institucional que corresponde a los entes locales (Font), aunque, como señala otro sector doctrinal, el alcance de la referencia estatutaria podría ser menor limitándose a introducir cuestiones como las formas

de participación local en la adopción de decisiones administrativas y normativas que les pueden afectar; los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; listado de competencias autonómicas que se descentralizan a los entes locales; órganos de colaboración y coordinación, etc. (Ortega)» («La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 124).

14 Font, T. «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía» en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 16 (*vid.* también del mismo autor: «La reconstrucción jurídica de la autonomía local»). Hay que señalar, sin embargo, sobre esta cuestión que, a juicio de Luis Ortega, «no se desprende de esta Recomendación una regionalización del régimen local español en el sentido de desplazar su regulación desde la instancia estatal a la autonómica» (Ortega, Álvarez, L. «La interiorización autonómica del régimen local» en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 61).

incorporación de otros nuevos. Lo que hacen es clarificar el alcance de las competencias autonómicas que se asumen en materia local.» Pero ni todas lo han hecho en la misma medida ni siquiera las que parecen haber avanzado más en ese terreno se libran de interrogantes. El ejemplo más emblemático en ese sentido es la reforma del Estatuto de Cataluña.<sup>15</sup> Como es sabido, a día de hoy, sigue pendiente de fallo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por parlamentarios del Partido Popular que plantea la inconstitucionalidad de un buen número de artículos referidos al gobierno y régimen local; fallo del que dependerá la interpretación constitucional en la materia a partir de ese momento. El recurso afecta a la práctica totalidad de artículos que diseñan el nuevo mapa del gobierno local en la Comunidad autónoma catalana: el importante artículo 2.3, capítulo IV del Título II (El gobierno local), capítulo II del Título IV (De las competencias) y del capítulo III del Título VI (Las Haciendas de los gobiernos locales), si bien, a nuestros efectos, lo que importa es que en la sentencia del TC se han de sustanciar dos cuestiones esenciales analizadas por la doctrina hasta la saciedad:<sup>16</sup> en primer lugar, el alcance material que haya de darse al artículo 149.1.18 de la Constitución, esto es, al título competencial «bases de régimen jurídico de las administraciones públicas» (y hasta qué punto este título competencial puede incorporar con naturalidad la regulación de las bases del régimen jurídico sobre el gobierno y la administración local); y, en segundo lugar, el propio alcance de aquello que hay que considerar «básico» a partir del enjuiciamiento del Tribunal Constitucional en este caso concreto.

Y es que, para una parte de la doctrina, el inciso 18 del artículo 149 en su apartado primero no comprendería la regulación básica del gobierno local, sino un concepto mucho más estricto y restringido que es el de régimen jurídico de las administraciones públicas en su literalidad, lo que permitiría la asunción estatutaria del régimen local.<sup>17</sup> De esta forma, las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos, podrían asumir

15 Y es que como indica Tudela Aranda, J. «cada Estatuto ha optado por asumir la competencia sobre régimen local con una dicción particular. Aunque existen textos con importantes similitudes entre sí, no hay ninguno idéntico a otro. En todo caso, después de la modificación sufrida por el Estatuto de Autonomía en el Congreso de los Diputados, hay que subrayar como el núcleo del problema interpretativo se circunscribe al Estatuto catalán y, en menor medida, al aragonés, en tanto que éste sí realiza un par de referencias a la legislación básica del Estado, una de ellas de significativo alcance» («La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 152).

16 No en balde Ferret i Jacas, J. afirma que, desde el punto de vista de la autonomía de las comunidades autónomas, el sistema de descentralización operado por la Constitución «ha tenido dos puntos débiles: las bases y la delimitación de materias» y, un poco más adelante, «si el Estatuto desarrollando la Constitución establece el parámetro para enjuiciar lo que es básico, el Tribunal Constitucional tendrá más fácil realizar su función de con-

trolar los límites de lo básico, que hasta ahora no se ha atrevido a realizar. Ciertamente también el Tribunal Constitucional puede interpretar que quien se ha excedido es el Estatuto, y declararlo inconstitucional [...] Al final la decisión está en manos del Tribunal Constitucional» («Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006, p. 42 y p. 44).

17 Entre otros Velasco, F. «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», *op. cit.*, p. 306; Font, T. «El régimen local en la reforma de los Estatutos», *op. cit.*, en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, pp. 35-38; o Caamaño, F. que afirma que «las bases estatales, por tanto, deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa: La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico» («Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, p. 185).

el papel de fijar en su casi totalidad los estándares mínimos de la autonomía local que hasta ahora ha correspondido fundamentalmente al Estado a través de su legislación básica. Sin embargo, para otra parte de la doctrina, esta interpretación presenta algunos problemas que se resumen en esencia en la tradicional interpretación del TC que viene entendiendo desde la Sentencia 32/1981 que el régimen local forma parte integrante de esta competencia exclusiva estatal.<sup>18</sup>

Por otro lado, se plantea el problema de la posible compatibilidad de lo básico con excepciones estatutarias, contradicción en los términos aceptada en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional. Podría ser ésta, desde luego, una de las posibles interpretaciones del TC: aceptar la regulación estatutaria catalana exceptuando la aplicación de lo básico en esta Comunidad en función de lo establecido en el propio Estatuto de Autonomía (posibilidad admitida para casos parecidos, aunque no idénticos, en sentencias como la STC 214/1989 o STC 109/1998),<sup>19</sup> pero sería una solución de cortas miras que no evitaría otros problemas.<sup>20</sup> Por ejemplo, ¿podemos mantener a partir de ese momento el concepto jurídico de normas básicas de aplicación general para todo el territorio estatal? ¿Si la normativa ha dejado de ser básica *por mor* de una decisión del legislador estatal vía ley orgánica de aprobación de un Estatuto de Autonomía, a quién corresponde la competencia en los casos de las comunidades autónomas que no la han asumido en sus estatutos sin la excepción de lo dispuesto en el artículo 149.1.18? O, a nuestros efectos, ¿qué ocurre en la Comunidad Valenciana? ¿Estaríamos ante un supuesto de aplicación hermenéutica de la denominada «cláusula Camps»?<sup>21</sup>

Sea como fuere, a juicio de distintos autores, las reformas de los Estatutos de Autonomía, lejos de dar adecuada respuesta a los principales retos de los entes locales en la actualidad, se han centrado más bien en resolver las diferencias autonómicas con el estado en la materia. De esta forma ha quedado pendiente, lo que para muchos municipalistas resulta esencial: clarificar el alcance de la autonomía local. Como dice Tudela Aranda «los Estatutos han sido elaborados mirando excesivamente hacia dentro. No se han tomado en consideración los notables cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos de los últimos años. Ello se refleja en numerosas materias. En lo que a nosotros

18 Jimenez Asensio, R., «El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 82; o Ortega Álvarez, L. «La interiorización autonómica del régimen local» en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 64 y ss.

19 Postura esta defendida, entre otros, por Font, T. «La reconstrucción jurídica en la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos», *op. cit.*, p. 40.

20 En el mismo sentido, Jimenez Asensio, R. plantea: «¿cómo puede un Estatuto de autonomía desactivar o limitar la potencialidad de ese enunciado constitucional excepcionando la aplicación de esas bases en una comunidad autónoma? ¿se debe entender que al ser el Estatuto (y, por tanto, su reforma, una ley orgánica del Estado hay un cambio de voluntad de las

Cortes Generales en torno a lo que debe ser considerado básico por un determinado territorio» («El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 83)

21 De una u otra forma, la sentencia del TC abrirá en cualquier caso cuestiones, como la que apuntan Fernando Velasco y Tudela Aranda: si se acepta la competencia estatal en la materia y vigentes textos como el catalán que atribuyen a la Comunidad Autónoma una competencia muy amplia sobre organización territorial y régimen local, será preciso, en cualquier caso, «determinar los criterios de desplazamiento con los cuales se identificará la norma válida» (Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 153).

interesa, se refleja en la lógica conservadora con la que en general se contempla el mundo local y, especialmente, la transferencia del poder al mismo.»<sup>22</sup>

Hay que decir, en otro orden de cosas, que mientras se gestaban las reformas estatutarias, el Ministerio de Administraciones Públicas impulsó en 2004 el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, aprobando el texto definitivo en 2005. Si bien estábamos ante una reflexión global sobre el fortalecimiento de la democracia local y la asunción del principio de subsidiariedad en nuestro ordenamiento, este trabajo tenía un objetivo muy concreto: la futura elaboración de una nueva Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local. Hasta el momento esta ley ha quedado pendiente de aprobación pero sí conocemos su anteproyecto en cuyo articulado se dispone con claridad un cambio de comprensión sobre el alcance de la intervención del Estado en el régimen local. Obviamente, se parte de la consideración del régimen local como materia básica estatal pero con una auto restricción evidente en el alcance de lo básico, especialmente si lo comparamos con la normativa actualmente vigente: «En general, el anteproyecto refleja una ley en muchos aspectos más básica, por así decirlo, que la actual, es decir, más ajustada a la idea principal que se esconde tras lo básico, dejando al legislador autonómico un ámbito muy amplio.»<sup>23</sup>

Asimismo y por lo demás, está pendiente la siempre imprescindible y nunca cerrada reforma del sistema de financiación local, presupuesto de una real autonomía de los entes locales. Al respecto, la Federación Española de Municipios y Provincias recientemente ha elaborado un documento para la reforma de la financiación local sobre la base de «un modelo coherente de financiación del conjunto del sector público que permita distribuir adecuadamente los recursos económicos entre los diferentes niveles de gobierno» basado en la población de los municipios, de tal forma que para los municipios pequeños sería clave la transferencia incondicional de recursos, mientras que los municipios mayores verían reforzados sus mecanismos de participación tributaria.<sup>24</sup> Sea con estos criterios o con cualesquiera otros, la actual situación de crisis económica y la merma de ingresos consecuente que sufren los entes locales obliga a que se tomen cartas en el asunto a la hora de garantizar tanto la prestación y la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos como la autonomía local que reconoce la Constitución de 1978.

### III. La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006

Pues bien, en ese contexto que acabamos de describir se sitúan los gobiernos locales de la Comunidad Valenciana. En estos momentos: 3 provincias, 542 municipios, 2 entes metropolitanos monofuncionales, 63 mancomunidades y un número creciente de consorcios, fundaciones, empresas y otro tipo de asociaciones locales de la que destaca-

22 Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 158.

23 Requejo Rodríguez, P. «El nuevo diseño de las competencias locales» en *QDL Estudios*, núm. 13, 2007, p. 39. En el mismo sentido Velasco Caballero, F. «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del derecho local» en *Anuario de Gobierno Local* 2005, 2006, p. 123.

24 «El debate sobre el nuevo modelo de financiación local sitúa a los gobiernos locales ante su futuro» en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 5, 2009, p. 8.

mos, por su singular relevancia, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. En nuestro análisis, podemos partir de una situación similar, en términos generales, a la que tienen el resto de los gobiernos locales en el territorio español si exceptuamos los casos singulares del País Vasco y Navarra y, en menor medida, la situación de las Islas Canarias.<sup>25</sup> Ahora bien, como hemos analizado, el proceso de reformas estatutarias puede determinar algunas diferencias en el marco jurídico de las respectivas comunidades autónomas. Por esta razón conviene analizar, antes de entrar en el estudio del régimen legal de los entes locales valencianos, la situación jurídica en la que nos encontramos tras la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006. Obviamente, para ello necesitamos partir del Estatuto aprobado en 1982 para la Comunidad Valenciana.

El Estatuto de Autonomía de 1982 regulaba la entonces llamada «administración local» en los artículos 44 a 47 de su Título IV, aprobado por Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio.<sup>26</sup> Conviene llamar la atención, antes que nada, sobre la parquedad con la que quedaba regulado el gobierno local en esta norma. De hecho, en aquellos años, el interés fundamental de desarrollo constitucional, en lo que se refiere a la distribución territorial del poder, se centraba en la incipiente puesta en marcha del estado de las auto-

25 De acuerdo con los datos del *Observatorio Económico Local. Anuario 2008*, coordinado por Jaume Fernández Ibáñez, de la Diputación de Barcelona, si nos atenemos al peso del gasto público local en relación al gasto público total del Estado, España se sitúa aproximadamente en un 16 por ciento de gasto, frente al 24 por ciento de la Unión Europea. Respecto a la distribución funcional del gasto público local, el 38 por ciento se dedica a la producción de bienes públicos de carácter social; el 15 por ciento, las transferencias a administraciones públicas; 11 por ciento, los servicios de carácter general; y 10 por ciento, la seguridad y protección social. Entre el 27 y el 30 por ciento del gasto público actual de los ayuntamientos corresponde a fondos no obligatorios que los gobiernos locales no tienen la obligación legal de gastar en sectores como la sanidad, la educación, la cultura, la seguridad, la protección civil y la promoción social. Y, aproximadamente también, el 40 por ciento de ese 30 por ciento son gastos de suplencia, que corresponderían a las comunidades autónomas o al Estado. Respecto a los ingresos, éstos se distribuyen: impuestos directos (el IBI, especialmente), un 27,1 por ciento; transferencias corrientes (básicamente, la PIE), un 26,8 por ciento; tasas y otros ingresos, un 12,8 por ciento. Por otro lado, las capacidades o necesidades de financiación de las entidades locales españolas han mostrado una tendencia a disminuir a partir del año 2000, al menos hasta 2007. Si analizamos la deuda pública liquidada por las corporaciones locales, se estima en un 2,8 por ciento del PIB para el año 2006 con un crecimiento interanual hasta este año similar al crecimiento del PIB. No ocurre lo mismo con el incremento de la deuda en algunos ayuntamientos grandes como Madrid, Málaga o Valencia donde es significativamente mayor que la media. Otra cosa es lo que suceda como consecuencia de la crisis económica actual. Al respecto de este último inciso véase «El debate sobre el nuevo modelo de financiación local sitúa a los gobiernos locales ante su futuro» en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 5, 2009, p. 5.

26 Al respecto, véase Aguiló i Lúcia, L. *L'autonomia*, València, Institutió Alfons el Magnànim, 1982; Aguiló i Lúcia, L.; Franch i Ferrer, V.; i Martínez Sospedra, M. *Volem l'Estatut! Una autonomia possible per al País Valencià*,

València, Prometeo, 1978; Aguiló i Lúcia, L.; Martínez Sospedra, M. y Soler Sánchez, M. «Les institucions polítiques de la Comunitat Valenciana» en Ninyoles, R. (ed.) *La societat valenciana: estructura social i institucional*, Alzira, Bromera, 2000; Asensi Sabater, J. *Les Corts Valencianes*, Alicante, Universidad de Alicante, 1984; Boquera Oliver, J. M. «Las características generales del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» en *I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, València, Generalitat Valenciana, 1988; Corts Valencianes, *Els avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, València, Corts Valencianes, 1992; Cuadernos Constitucionales, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* en su 20.º aniversario, *Cuadernos Constitucionales*, núm. 34/35, 2001; Estudio sobre el Estatuto Valenciano, *Instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura, 1993-1996; Ferrando Badía, J. «En torno al estudio sobre el Estatuto Valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 20, 1997; Garrido Mayol, V. «La reforma del Estatuto Valenciano» en *Revista València d'Estudis Autonòmics*, núm. 19, 1997; Garrido Mayol, V.; Martín Cubas, J.; y Soler Sánchez, M. (coords.) *El nacimiento del Estatuto Valenciano*, Valencia, Fundación Broseta, 2001; Garrido Mayol, V.; Martín Cubas, J.; y Soler Sánchez, M. (coords.) *La transición política en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Fundación Broseta, 1998; Martín Mateo, R. (dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Madrid, Administración Territorial, 1985; Martínez Sospedra, M. *Derecho autonómico Valenciano*, València, Generalitat, 1985; Ripollés Serrano, R. «Aspectos técnico jurídicos del Estatuto valenciano» en *El nacimiento del Estatuto Valenciano*, Valencia, Fundación Broseta, 2001; Sevilla Merino, I. i Visiedo Mazón, F. J. «Ley de Gobierno Valenciano» en *Estudis de Legislació Valenciana*, núm. 2, Institut Valencià d'Administració Pública, 1989; vv.AA. *Sobre la autonomía del País Valenciano*, València, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Universitat de València, 1981; y Vivancos Comes, M. «Perspectivas de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 2, 1998.



nomías merced a la constitución y puesta en marcha de las nuevas comunidades autónomas. Y el objetivo fundamental de los diferentes legisladores estatuyentes era afirmar y garantizar su autonomía frente a los órganos centrales del Estado, dejándose en un segundo plano el *locus* que debía corresponder al poder local en nuestro sistema político-territorial. De ahí que el Estatuto de 1982 se limitara básicamente, salvo en dos cuestiones de singular relevancia política para los valencianos, a recordar algunos de los principios que debían regir la vida de los entes locales respecto a la acción de las comunidades autónomas.

Conviene señalar, en cualquier caso, que el legislador estatuyente de 1982 quiso en su artículo 31.8 asumir como propia la competencia exclusiva de régimen local, si bien en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.18. Asimismo, en ese mismo artículo se reconocía como propia la competencia sobre las alteraciones de los términos municipales y la denominación oficial de los municipios y topónimos.

Respecto a los principios que debían regular la vida de los entes locales valencianos, el Estatuto señalaba en su artículo 45 los de autonomía para la gestión de sus asuntos propios, representatividad democrática, delegación, coordinación y eficacia. Tras reconocer que los municipios se regirán «por ayuntamientos de carácter igual y representativo, elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, en la forma que establezca la ley», se señalaba que las Cortes Valencianas «impulsarán la autonomía municipal, pudiendo delegar la ejecución de sus funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios.»

Respecto a las dos cuestiones mencionadas de singular importancia política para los valencianos, la primera tenía que ver con el deseo histórico-político de recuperar las comarcas como entes de la planta territorial valenciana. Éstas debían ocupar un lugar intermedio entre los municipios y las provincias; cuando no, entre los municipios y la propia comunidad autónoma. En ese sentido, el artículo 46 del Estatuto, en su apartado segundo, las define como «circunscripciones administrativas de la Generalitat y como Entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes». Ahora bien, este artículo, en su apartado primero, se remitía a una ley de las Cortes Valencianas, aprobada por mayoría absoluta de sus miembros, para determinar, en el marco de la legislación del estado, la división comarcal, «oídas las corporaciones locales afectadas». Pues bien, el consenso entre las fuerzas políticas valencianas respecto a la recuperación de las comarcas llegó hasta este punto pues con posterioridad ningún gobierno ni ninguna legislatura de las Cortes valencianas ha impulsado el establecimiento de las comarcas en nuestra vida local.<sup>27</sup>

El artículo 46 terminaba con un apartado tercero donde se establecía que «las áreas metropolitanas y agrupaciones de comarcas serán reguladas por ley de las Cor-

27 No es extraño en cualquier caso esta falta de desarrollo de una estructura comarcal en la Comunidad Valenciana. La previsión de la constitución de comarcas –abierta a todas las comunidades autónomas– ha tenido escaso éxito en nuestro país, salvo el caso emblemático de Cataluña y los posteriores de Aragón y Galicia (aún en este último caso su ámbito competencial aparece muy menguado). Sólo con las reformas recientes de algunos estatutos –Castilla León y Andalucía– aparecen casos singulares de comarcas para territorios muy específicos pero ni siquiera con carácter generalizado. Las razones de este escaso panorama comarcal quizá haya que buscarlas, por un lado, en que, para la cooperación municipal, hay otras fórmulas más flexibles y funcionales como son mancomunidades y consorcios y, por otro lado, en el temor a generar contrapoderes políticos al nivel de gobierno autonómico que las termine convirtiendo en disfuncionales.

tes Valencianas, que deberá ser aprobada en las mismas condiciones que en el apartado primero», esto es, en el marco de la legislación del Estado y oídas las corporaciones locales afectadas.<sup>28</sup> Resulta curioso comprobar cómo este artículo 46 sólo hace referencia a las asociaciones de municipios establecidas por ley autonómica –comarcas y áreas metropolitanas– y, en su caso, a las asociaciones de comarcas, pero obvia cualquier referencia a otro tipo de asociaciones como pueden ser las de tipo voluntario –mancomunidades y consorcios, entre otras– que son las que en la práctica han proliferado durante las tres últimas décadas.<sup>29</sup> De hecho, la falta de constitución de las comarcas por el legislador autonómico ha sido sustituida por la voluntad libre de los municipios que han constituido mancomunidades para la prestación de diferentes tipos de servicios en los ámbitos geográficos de las antiguas comarcas históricas del territorio valenciano.<sup>30</sup>

Respecto a la segunda cuestión de singular importancia política para los valencianos, ésta se circunscribía al espacio de poder que había que dejar a las provincias encajonadas a partir del Estatuto entre un creciente poder autonómico de la Comunidad y el de los municipios, sin valorar ahora el estatuido poder nunca naciente de las comarcas. Pues bien, el artículo 47 del Estatuto es el encargado de regular el régimen jurídico de las Diputaciones Provinciales como expresión de la autonomía provincial, las cuales –apartado primero *in fine*– tendrán las funciones establecidas en la legislación estatal y las delegadas por la Comunidad Autónoma, pudiendo las Cortes Valencianas –apartado segundo– transferirles o delegar la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Autónoma, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad, cultura, y asistencia social.

Hasta aquí el poder de la provincia, sin embargo, el apartado tercero de este artículo 47 establecía que la Comunidad Autónoma coordinará, en el marco de una ley auto-

28 En claro desarrollo de este artículo del Estatuto, en Valencia y su área se suprimirá por Ley 5/1986, de 19 de noviembre, la corporación administrativa Gran Valencia (órgano estatal para gestionar las necesidades del área metropolitana de Valencia) y se creará al tiempo, por Ley valenciana 12/1986, de 31 de diciembre, el Consell Metropolità de l’Horta, órgano de gobierno de un nuevo ente local: el área metropolitana de Valencia. Sin embargo, en los años 90, posiblemente por suponer un contrapoder político de los respectivos gobiernos autonómicos, las áreas metropolitanas son suprimidas por los gobiernos de Cataluña, primero, y la Comunidad Valenciana, después, y sustituidas por entes de gestión monofuncionales o especializados que, por ello, cuentan con un perfil mucho menos político y más técnico o profesional. La Ley 8/1999, de 3 de diciembre, suprimirá definitivamente el Área Metropolitana de l’Horta, denominada de esta forma desde la Ley 4/1995, de 16 de marzo, y se aprobará la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas, a partir de la cual en Valencia se crean ese mismo año, por un lado, la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos –45 municipios– y, por otro lado, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos –51 municipios.

29 Por poner algunos ejemplos, entre las mancomunidades: El Tejo (3 municipios, varios servicios); Torrebaja-Castellfabib (2, abastecimiento agua); Les Valls (5, varios); Interior Tierra del Vino (8, varios); Albalat-Polinyà (2, residuos); Barrio del Cristo (2, varios); el Carraixet (5, varios); el Marquesat (3, varios); y entre los consorcios: Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia; el Consorcio Provincial para la Extinción y Prevención de Incendios de Alicante; el Consorcio Valencia 2007 (Copa América); Consorcio Alicante 2008; Consorcios de Abastecimiento de Aguas o de Residuos Sólidos en diversas ciudades y comarcas; Consorcio de las Comarcas Centrales; Consorcio Camino del Cid; o el Consorcio de Museos de la Comunidad Valenciana, entre otros muchos.

30 Así, por ejemplo, La Costera-Canal (22 municipios, varios servicios); La Serranía (9, varios), Camp del Túria (12, varios); Rincón de Ademuz (7, varios); La Baronía (7, residuos y servicios sociales); L’Horta Sud (19, varios); Hoya de Bunyol-Chiva (11, varios); Alto Turia (6, varios); La Ribera Alta (35, varios); La Ribera Baixa (11, varios); La Vall digna (4, varios); La Safor (30, varios); La Vall d’Albaida (34, varios); L’Horta Nord (10, varios), entre otras mancomunidades de ámbito comarcal.



nómica aprobada por mayoría absoluta, las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario, abriendo de esta forma el camino, a través del ejercicio de esta coordinación, a una futura sustracción de poder real a favor de la comunidad autónoma. Más, cuando a renglón seguido se establece, en ese mismo apartado tercero *in fine*, que «a los efectos de coordinar estas funciones, los Presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat Valenciana»<sup>31</sup> y dado que, según el apartado cuarto, las Diputaciones provinciales habrán de actuar «como instituciones de la Generalidad valenciana y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de ésta, en tanto en cuanto se ejecuten competencias delegadas por la misma.» Por último, cerrando el círculo del cerco al poder provincial, en el apartado quinto de este mismo artículo, se habilitaba al Consell, en caso de incumplimiento de sus obligaciones ya fueran estatutarias o simplemente derivadas de leyes valencianas, y previo requerimiento al presidente de la Diputación de que se trate, a «adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de tales obligaciones»; y se habilitaba a las Cortes Valencianas, mediante acuerdo por mayoría absoluta, «a revocar la delegación de la ejecución de aquellas competencias en las que la actuación de las Diputaciones atente al interés general de las Comunidades Autónomas».

Pues bien, este es el punto de partida que nos permite entender mejor la reforma de 2006. Los condicionantes de la reforma en relación al régimen local son los mismos analizados con carácter general con anterioridad en relación a todo el Estado, si bien conviene recordar algunos de los acontecimientos más relevantes que en nuestra Comunidad han acaecido en materia local. En concreto, la consecución de un pacto local autonómico, el Pacto Local valenciano del 2004 que concretaba el pacto de mayor alcance firmado en 1999 para toda España entre las principales fuerzas políticas; la presentación del Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana en el 2005; la creación –por Decreto 87/2005, de 29 de abril– de la Comisión Interdepartamental para el desarrollo de la Segunda descentralización, que debía abordar el estudio de los mecanismos y el alcance material de la cesión de competencias, así como la financiación de las competencias cedidas; y, finalmente, la propia reforma del Estatuto en 2006.

31 El desarrollo legislativo de este apartado del artículo 47 del Estatuto corrió a cargo de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Precisamente esta ley originó la importante sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, que clarificó los términos en que se configura la autonomía provincial al decir, en su fundamento jurídico segundo, que «la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la

especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos» y, en ese sentido, «la Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza».

La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, como no podía ser de otra forma, ha afectado a la regulación estatutaria de la materia local, si bien –como se ha señalado– probablemente con menor intensidad de la que la evolución de los acontecimientos sociales, políticos y jurídicos que hemos relacionado hasta aquí hubieran permitido e indicado. No es de extrañar que, por ejemplo, Juan José Díez Sánchez afirme que «pocas novedades y ninguna especialmente significativa o sustancialmente trascendente –salvo el compromiso de proceder legalmente a una futura descentralización municipal acompañada de los suficientes recursos económicos (art. 64.2 *in fine*)– incorpora la nueva norma institucional básica de la Comunidad Valenciana.»<sup>32</sup> Quizá sea un tanto exagerado este juicio pues se incorporan novedades –algunas de carácter principal y otras como el Fondo de Cooperación Municipal o la Comisión Mixta Generalitat-Federación Valenciana de Municipios y Provincias–, pero acertado juicio al fin y al cabo si comparamos la reforma valenciana con algunas de las acaecidas posteriormente o con las posibilidades normativas con las que contaban los reformadores estatuyentes.

De entrada resulta criticable en la reforma valenciana que se haya mantenido el término «Administración Local» para referirse a lo que, sin duda, se trata de un nivel de poder territorial del Estado cuya naturaleza implica, desde luego, una administración, pero va mucho más allá de una simple administración. Seguramente hubiera sido más acertado titular el Título VIII del nuevo Estatuto con el término «Gobierno Local», más extendido en la actualidad entre los tratadistas de este nivel de gobierno, o incluso de Poder Local pues de eso y no de otra cosa se trata.<sup>33</sup> Hay que señalar, no obstante, que –frente al nuevo Estatuto catalán– la ubicación de esta materia en un título aparte del regulador de las instituciones de la Generalitat, permite celebrar su consideración autónoma frente a los otros dos niveles de gobierno –comunidad autónoma y estado– con los que el poder local establece sus relaciones configuradoras de carácter bifronte conformando la triada del poder territorial en España.

En relación a los principios que deben regir la vida de los entes locales, el nuevo Estatuto ha implicado una cierta ampliación de los mismos, pues, junto con los principios de autonomía para la gestión de sus asuntos propios, representatividad democrática, delegación, coordinación y eficacia que establecía el anterior estatuto, en el actual se añaden los principios de cooperación y colaboración, subsidiariedad, diferenciación, descentralización, suficiencia económica y de gestión y el de participación.

32 Díez Sánchez, J.J. «El régimen local valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 49-50, p. 189.

33 Así, por ejemplo, Jiménez Asensio, R., alabando la reforma del Estatuto catalán en este punto, afirma que «el estatuto (catalán) de 2006 mejora el tratamiento de este tema, tanto desde el punto de vista terminológico (pues habla de gobierno local y no de administración local, como viene haciendo, por ejemplo, el recientemente aprobado Estatuto de la

Comunidad Valenciana) como en la regulación exhaustiva que hace del fenómeno local» («El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 70). En la misma línea crítica, Fony i Llovet, T. «Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo» en *Anuario de Gobierno Local*, 2005; Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 133; y otros.

- a) En cuanto al principio de autonomía para la gestión de los asuntos propios ahora se establece en el artículo 63.1, si bien este principio –como ha sido criticado– no se ve acompañado con el reforzamiento que hubiera supuesto el reconocimiento de la competencia local en una serie de materias a través de un listado clarificador y garantista.<sup>34</sup>
- b) El principio de representatividad democrática del gobierno local, como en el anterior Estatuto, aparece recogido en el nuevo artículo 64.1 al decir que «los municipios estarán regidos por Ayuntamientos de carácter representativo, elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, como establezca la ley», mejorando en este punto –sin suponer ninguna innovación– la redacción técnica del anterior Estatuto.
- c) El Estatuto de 2006 también mantiene en el artículo 64.2 el principio de delegación de la ejecución de funciones y competencias desde la Generalitat a los entes locales<sup>35</sup> junto con la exigencia, para poder llevarla a efecto, de la capacidad local para, por sus medios, poder asumirlas, asegurando otros de los principios ya recogidos en el texto de 1982, la debida coordinación y eficacia en el prestación de servicios. Si bien lo loable del mantenimiento de esta posibilidad, por lo demás recogida en la legislación básica estatal, lo que resulta incomprensible es que el reformador estatuyente valenciano la haya ligado al impulso de la autonomía local, donde casan mejor otros principios como el de descentralización o el de subsidiariedad y no tanto el de delegación. Es este caso, por un lado, el Estatuto limita la delegación a la «ejecución» dejando pues un escaso margen de maniobra normativa a los entes locales, y, por otro lado, la Generalitat puede en cualquier momento recuperar la función o competencia delegada y, en cualquier caso, sigue siendo la responsable de la coordinación de esta ejecución para asegurar la eficacia de los servicios.<sup>36</sup>
- d) Quizá la novedad más relevante en el nuevo Estatuto sea el reconocimiento del principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo que establece la Carta Europea de la Autonomía Local,<sup>37</sup> si bien la deficiente técnica en la redacción del precepto –artículo 64.2 y 3– obscurecen este logro reformador al ligar el principio de subsidiariedad al mero reparto de «responsabilidades administrativas entre las diver-

34 Álvarez Conde, E. *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Iustel, 2007; o, Díez Sánchez, J.J. «El régimen local valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 49-50, p. 189.

35 El Estatuto habla con defectuosa técnica legislativa de delegación a «Ayuntamientos y entes locales supramunicipales».

36 A juicio de Tudela Aranda, J. el precepto resulta extraño por «la confusión que subyace al mismo. Siendo su voluntad la de impulsar la autonomía local, parece una contradicción que la fórmula elegida sea la delegación de funciones y competencias, restringida, además, a aquellos que por sus medios puedan asumirla» («La organización territorial en las reformas de

los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 134). En sentido parecido, véase la crítica de Díez Sánchez, J.J. «El régimen local valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 49-50, pp. 202-203.

37 Según el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local «el ejercicio de las competencias públicas debe de modo general incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía».

sas administraciones locales» obviando su carácter político y al olvidar que la asunción del principio de subsidiariedad afecta, sobre todo, al reparto de responsabilidades entre la Comunidad Autónoma y el poder local. Igualmente resulta criticable que el reconocimiento de los principios de diferenciación y de descentralización queden en la redacción estatutaria subordinados únicamente a la concreción del principio de subsidiariedad cuando deberían haber sido entendidos de forma autónoma y, en cualquier caso también, ligados al principio de autonomía.

e) La reforma también ha introducido acertadamente el principio de suficiencia tanto en términos de recursos económicos como en los términos más generales de capacidad de gestión, si bien, una vez más, con una defectuosa técnica legislativa pues aparece vinculado únicamente a la descentralización o a la delegación cuando es reiterada la doctrina constitucional que conceptúa al poder local como tal y de forma originaria a partir de la Constitución más allá de que sean las leyes, especialmente las autonómicas sectoriales, las que definan para el caso concreto el alcance de ese poder.

f) El nuevo artículo 63.2 establece que las administraciones públicas locales de la Comunitat Valenciana se rigen en sus relaciones por los principios de coordinación, cooperación y colaboración. Son principios cercanos e interconectados con perfiles difusos sobre los que la doctrina, sobre todo administrativista, se ha pronunciado no siempre con unidad de criterio. La concepción más extendida implica entender que la coordinación hace referencia a que uno de los participantes asume ésta desde una posición de jerarquía sobre el resto de participantes; la cooperación implicaría el estatus igual de todos los participantes; mientras que la colaboración sería el principio que integraría a los anteriores.<sup>38</sup>

g) Por último, el nuevo estatuto valenciano acoge el principio de participación en ámbitos decisionales hasta ahora vedados a los entes locales. La técnica utilizada, una vez más, no es la más apropiada pues aparece como el corolario de la creación de un órgano mixto a caballo entre el poder autonómico y el poder local que ha de determinar las bases de «participación entre dichas instituciones». Tal y como se configura, pues, se convierte en un arma de doble filo pues tanto puede significar la participación de los entes locales en el ámbito autónomo de la Comunidad Autónoma, aspecto que consideramos positivo, como el de ésta en el ámbito autónomo de los entes locales, aspecto cuestionables cuando, como es notorio, la situación de poder para hacer valer esa posibilidad no es paritaria entre ellos.

Ahora bien, la reforma no sólo ha significado una ampliación de los principios que han de regir la vida de los entes locales y su relación con el poder de la Comunidad Autónoma, sino que se han introducido algunas novedades organizativas e institucionales de interés que aparecen, de una u otra forma, como concreción de los anteriores principios. Así, por ejemplo, hay que considerar:

38 Al respecto véase, entre otros, Díez Sánchez, J.J. «El régimen local valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, núm. 49-50, pp. 200-201.

- La exigencia en el artículo 64.3 de la creación mediante ley de les Corts de un Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana «para potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad» y, sobre todo, la exigencia de que la creación de ese Fondo se haga «con los mismos criterios que el fondo estatal». Una vez más estamos ante un precepto de objetivo y materialización loable al que, por desgracia, le falta rigor técnico en su plasmación. Loable es el objetivo –potenciar la autonomía local y el principio de subsidiariedad–, loable es el mecanismo –la creación del Fondo–, loable es la introducción de garantías –con los mismos criterios que el fondo estatal–, pero precisamente la imprecisión de las mismas lastra técnicamente el artículo. Un fondo de estas características puede nutrirse de muy diferentes fuentes, puede implicar una suma insignificante o relevante, puede distribuirse de muy diferentes formas por lo que sólo el establecimiento nítido y claro de unos criterios en relación a esos tres aspectos puede garantizar que el Fondo cumpla su cometido. La referencia al fondo estatal parece querer cumplir esa función, pero sólo lo logrará en la medida en que se entienda que ese fondo no es otro que el establecido en el Fondo Complementario de Financiación establecido por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, tras la modificación introducida por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, y con los criterios establecidos en el día de la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Obviamente, esta solución tiene el inconveniente de la petrificación de la garantía en los términos establecidos en ese momento que pueden pasar a ser disfuncionales por el cambio de las circunstancias políticas, económicas o cualesquiera otras, pero de no ser así, estaríamos dejando en manos del legislador estatal el alcance o la modulación de la propia garantía estatutaria; incluso, si llegara el caso, reduciéndola a la nada.
- La exigencia en el artículo 64.4 de la creación de una Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, como órgano deliberante y consultivo «para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones»; comisión que informará preceptivamente, en la tramitación por Les Corts, las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las entidades locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de idéntico carácter. Ya nos hemos referido con anterioridad al arma de doble filo que supone para los entes locales este instrumento de participación, y aunque, una vez más, resultaba loable el objetivo perseguido –se presupone que facilitar que los entes locales puedan hacer oír su voz ante los órganos de la Generalitat– no lo es tanto la técnica jurídica con la que se ha plasmado. Podemos afirmar que es un avance a todas luces insuficiente para garantizar adecuadamente la autonomía local. No sólo porque se trata de un órgano mixto y no de exclusiva representación local como así ocurre en los Estatutos de Autonomía

de Cataluña y otros posteriores. Ni siquiera por haber estatuido una función pública para una asociación privada como es la Federación Valencia de Municipios y Provincias que está sujeta a una vida interna ajena a cualquier control público más allá del estricto cumplimiento de la legislación vigente.<sup>39</sup> Es que, además, como se ha indicado, el mero carácter consultivo sin mayores aditamentos no reporta grandes avances respecto a la posibilidad de la que los entes locales ya disponen de hacer oír su voz por sus propios medios cuando de cuestiones que les atañen se trate.<sup>40</sup>

- En un sentido parecido podría haber resultado interesante la concreción de órganos de cooperación, de composición bilateral o multilateral, de carácter general o sectorial, en aquellas materias con competencias compartidas, con fines de coordinación y cooperación según los casos entre la Generalitat y los entes locales, si no fuera porque quedan reducidos en la redacción estatutaria a una mera posibilidad y no a una obligación.

Cabe también referirse a las novedades en el tratamiento que se ha hecho por parte del reformador estatuyente de la planta territorial valenciana y, más en concreto, del fenómeno supramunicipal, asociaciones de municipios u otros entes locales, comarcas, áreas metropolitanas y provincias.

- a) En esta materia hay que señalar, en primer lugar y como novedad destacable, el mandato a las Cortes Valencianas, instituido en el artículo 63.4 del nuevo Estatuto, de fomentar la creación de figuras asociativas para mejorar la gestión de intereses comunes y para garantizar la eficacia en la prestación de servicios. Con él se da cuenta de una realidad incuestionable en la vida local de las últimas dos décadas: la creciente asociación entre los entes locales para conseguir economías de escala y capacidades adecuadas para la prestación de servicios y la solución de los problemas de los ciudadanos. Se trata de una forma de superar muchos de los problemas asociados al alto grado de fragmentación municipal típico de los países con una planta territorial municipal heredera de la tradición revolucionaria francesa y napoleónica. La fusión de municipios como alternativa no siempre es posible y, aun en el caso de serlo, no tiene por qué conseguir la economía de escala más adecuada para todos y cada uno de los servicios. En ese sentido la asociación voluntaria se presenta como una fórmula más flexible y adaptativa a las necesidades de los municipios en cada caso. Las figuras asociativas son múltiples y presentan características diversas: mancomunidades, consorcios, pero también fundaciones, sociedades mercantiles u otras. En ese sentido, es un acierto del reformador estatuyente haber mandatado al legislador valenciano sobre su promoción –no se puede entender que este mandato no afecte al Consell de la Generalitat más que como otro defecto de técnica jurídica– sin cerrar las posibilidades que tendrán que concretarse en el futuro en función de las necesidades y las opciones políticas de cada momento.

39 Aspecto éste criticado, por ejemplo, por Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 134, que dice «en este punto, no deja de extrañar la referencia explícita a la federación, cuando ésta no deja de ser un ente de naturaleza privada».

40 Así, por ejemplo, Jimenez Asensio, R. para el caso del Consejo de los Gobiernos Locales de Cataluña entiende que «se instaura una participación débil o blanda de (algunos de) los gobiernos locales en la toma de decisiones a nivel autonómico» («El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 77).

- b) Como fórmula asociativa también hay que entender a las comarcas aunque su ámbito territorial, composición y funcionamiento de sus órganos, así como sus competencias y recursos económicos se definan por ley autonómica, pero –como establece el artículo 42 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local– la iniciativa de constitución de las comarcas también puede partir de los municipios interesados. En cualquier caso, lo interesante a nuestros efectos, es señalar que el nuevo Estatuto valenciano no ha supuesto ninguna innovación en este ámbito más allá de asumir la realidad señalada en el epígrafe anterior, esto es, que –pese al mandato del Estatuto del 82– el legislador valenciano no ha tenido la voluntad de poner en marcha una planta comarcal en nuestra Comunidad. Cierto es que, en el actual artículo 65, se sigue contemplando la posibilidad del establecimiento de comarcas, pero ya no es una exigencia y, además, ahora para aprobar la ley autonómica que las cree se exige una mayoría de dos tercios haciendo más gravosa su constitución. Por lo demás, como en el anterior texto estatutario aparecen configuradas como «circunscripciones administrativas de la Generalitat y como Entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes».
- c) El nuevo Estatuto, como ya lo hacía el antiguo, también contempla en su artículo 65.3 la posibilidad de existencia de áreas metropolitanas y agrupaciones de comarcas, si bien ahora, como en el caso de las comarcas, se exige su regulación por una ley de Les Corts aprobada por mayoría de dos tercios, después de ser consultadas las entidades locales afectadas. Al respecto de estas mayorías más exigentes habría que decir que parece una medida consecuente con el sistema de partidos que se ha desarrollado en la Comunidad Valenciana. La creación de comarcas, agrupaciones de comarcas o áreas metropolitanas como entidad local supramunicipal en la planta territorial de la Comunidad Valenciana sólo tiene sentido en la medida que ésta sea estable en el tiempo y esa estabilidad sólo se podría conseguir con el concurso de la voluntad de los dos partidos mayoritarios. Al menos así lo indica la experiencia valenciana en materia de áreas metropolitanas como entes locales.
- d) En cuanto a las provincias, la reforma de 2006 tampoco ha aportado grandes novedades, manteniéndose el espíritu y la letra del Estatuto de 1982. Como en aquel el sujeto activo que da inicio al artículo 66 que las regula son las Diputaciones provinciales, expresión de la autonomía provincial. La Generalitat, mediante una Ley de Les Corts, podrá transferirles o delegarles la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana. Igualmente, la Generalitat coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general de la Comunidad Valenciana. En este último caso, se requiere una ley por mayoría absoluta para establecer las fórmulas de coordinación adecuadas. También por mayoría absoluta, Les Corts pueden revocar la delegación a



favor de las Diputaciones, sean de interés general o no de la Comunidad, cuando la actuación de las Diputaciones atente al interés general de la Comunidad Valenciana. Resulta en este caso cuestionable que una simple mayoría permita la delegación de la ejecución de funciones que no sean de interés general y, si la Diputación, en el ejercicio de la delegación de estas competencias, atentara al interés general de la Comunidad se exija ahora una ley por mayoría absoluta para revocar la delegación. Además y a los efectos de coordinar las funciones delegadas, los Presupuestos de las Diputaciones, elaborados y aprobados por éstas, se unirán a los de la Generalitat. Finalmente, con un criterio que para algunos autores es de dudosa constitucionalidad, las Diputaciones aparecen configuradas como instituciones de la Generalitat y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de éstas cuando ejecuten competencias delegadas por la misma.<sup>41</sup> Y, como ya ocurría en el anterior Estatuto, cuando una Diputación Provincial no cumpla las obligaciones que el Estatuto de Autonomía y otras Leyes de les Corts le imponen, el Consell, previo requerimiento al Presidente de la Diputación, podrá adoptar las medidas necesarias en cuanto al cumplimiento forzoso de sus obligaciones. La Diputación provincial puede recurrir en su caso, como sucedía en el Estatuto de 1982, ante el Tribunal Superior de Justicia.<sup>42</sup>

En cuanto a las haciendas locales, ya hemos analizado como el nuevo Estatuto reitera el principio de la suficiencia financiera. No obstante, cabe añadir que el actual artículo 76 establece otra novedad reseñable, esto es, el mandato dirigido a los ayuntamientos de adoptar medidas que faciliten la participación popular en la elaboración de los presupuestos.<sup>43</sup> El reformador estatuyente se hace eco del incremento de las vías de participación ciudadana en la vida local como fórmula no sólo respetuosa del principio democrático que ha de regir la vida de nuestros entes locales sino también como medio de incrementar, por un lado, la legitimidad de nuestras instituciones y,

41 El Estatuto de Autonomía de Cataluña en su art 2.3 asume que los municipios forman parte de las instituciones de la Generalitat catalana y así se entiende también cuando este Estatuto incluye un capítulo dedicado a los entes locales en el interior del Título intitulado «De las instituciones de la Generalitat». Esta institucionalización autonómica de los entes locales ha levantado una gran polémica en la doctrina. Ha sido defendida, por ejemplo, por Font, T. para quien «ello no significa, en absoluto, en contra de lo que alguien pudiera interpretar, que el municipio pertenece a la Comunidad Autónoma. Si no, más bien, que se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas, como ya señalara hace años el Tribunal Constitucional, y como es absolutamente natural en los sistemas de corte federal» (Font, T. «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía» en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 19). No es de la misma opinión, por ejemplo, Ortega, L. que afirma taxativamente que «la organización local no se integra en la organización autonómica, sino que es propia de cada ente

local, ligada y responsable ante su propia colectividad política y nunca ante la colectividad política autonómica» (véase en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 57).

42 Esta referencia estatutaria le da pie a Tudela Aranda, J. a criticar la calidad técnica de la redacción estatutaria: «por cierto, la referencia a la posibilidad de delegación no es la única redundancia innecesaria contenida en este precepto. También se establece que la Diputación podrá recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia. Son pequeñas expresiones de la falta de rigor con la que están elaborados muchos preceptos estatutarios» («La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 135).

43 Tudela Aranda, J. también critica que «a sensu contrario, no deja de llamar la atención que se excluya de esta garantía a las diputaciones provinciales» («La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 135).



por otro lado, la cohesión e integración social, cuando no, como mecanismo para la mejora de la eficacia y funcionalidad de los gobiernos locales. En ese sentido, se ha extendido por todo el mundo la fórmula de los «presupuestos participativos» en sus múltiples variedades que, pese a no ser nombrados en estos términos, parecen estar en la mente del legislador estatuyente al redactar este precepto.

Por último, el mandato al legislador valenciano del artículo 64 en el segundo párrafo de su apartado primero según el cual Les Corts han de aprobar una Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, dentro del marco de la legislación básica del Estado. Este mandato es del que trae causa el proyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana que, de aprobarse, ha de permitir que podamos hablar a partir de ese momento de un régimen local propiamente valenciano.<sup>44</sup>

La reforma del Estatuto de la Comunidad Valencia hay que situarla obviamente en el marco de las reformas estatutarias acaecidas a partir de 2006.<sup>45</sup> Y lo primero que hay que decir es que materia local han sido reformas pensadas en clave autonómica y no local. De hecho se ha dicho de estas reformas que carecen de imaginación: «Los Estatutos, al estar obsesionados por la idea de reparto de poder, por la idea política de afirmación frente al Estado, han olvidado su capacidad de pensar jurídicamente, e incluso políticamente su territorio [...] Los Estatutos podían y debían haber diagnosticado problemas; podían haber fijado objetivos concretos de modernidad, alejados de la retórica que muchas veces los cubre; podían haber avanzado en derechos concretos que sin afectar a la igualdad ideológica de los españoles hubiesen mejorado la posición de los ciudadanos; podían haber introducido fórmulas imaginativas para el desarrollo del principio democrático, especialmente en relación con el control del poder [...] En relación con la organización territorial, esta carencia es manifiesta [...] Hay, desde luego referencias genéricas, pero ninguna de ellas supone concreción y compromiso jurídico.»<sup>46</sup> Palabras duras y, quizá, en parte injustas pero que apuntan a los problemas que afrontan en la actualidad los gobiernos locales y cuyo origen arranca de la distribución territorial del poder diseñada en la Constitución.

Es verdad, no obstante, que la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña introduce modificaciones de alcance en la planta de la organización territorial, sobre las competencias de los entes locales y en otras cuestiones relevantes del régimen local.

44 Díez Sánchez, J.J. niega la existencia hasta el momento y aún contando con la reforma del Estatuto de 2006 de un régimen local propio valenciano. Véase «El régimen local valenciano» en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 49-50, p. 189.

45 Hasta el momento se han producido las siguientes reformas: Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril), Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), Baleares (LO 1/2007, de 1 de marzo), Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril), Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre). Se ha rechazado en el Congreso la reforma propuesta por el

País Vasco. Se han retirado los proyectos de Canarias y de Castilla-La Mancha. Se está tramitando la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Cantabria, Madrid y Navarra han decidido no reformar sus Estatutos y en Murcia, Galicia, Asturias y La Rioja se están preparando los respectivos proyectos en los parlamentos autonómicos.

46 Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, pp. 162-163.

Se ha destacado, por parte de la doctrina, entre esas innovaciones: la integración de los municipios, veguerías, comarcas y demás entes locales que determinen las leyes en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma; la propia creación de las *veguerías*, aparente sustituta de la provincia; la inclusión de un listado de materias sobre las que en todo caso tienen competencias propias los entes locales de Cataluña, de acuerdo con lo que establezcan las leyes dado que el Estatuto no atribuye potestades y funciones; la creación del Consejo de Gobiernos Locales que puede intervenir en los procedimientos legislativos cuando se afecte de manera específica a las entidades locales; la introducción de principios como el de diferenciación o el de participación junto al de autonomía y subsidiariedad; y en relación a las haciendas locales, la creación del fondo de cooperación local integrado por ingresos tributarios de la Generalitat y de carácter incondicionado. En general podemos afirmar que esta reforma presenta una doble cara: por un lado, la asunción por el Estatuto de Autonomía de la responsabilidad de introducir nuevos estándares mínimos de autonomía para los entes locales catalanes y, por otro, la integración de los entes locales catalanes en el sistema institucional de la Generalitat catalana generando una suerte de subordinación de un poder territorial entendido autónomo por la Constitución de 1978.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía también introduce como principios de la organización territorial el de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional; establece un listado de materias sobre las que los municipios necesariamente tendrán competencias; contempla la delegación o transferencia de competencias, asegurando la suficiencia financiera para desarrollarlas; crea un órgano mixto con representación de la Junta y de los ayuntamientos andaluces que deberá ser consultado en la tramitación parlamentaria de proyectos que afecten a las corporaciones locales; regula con extensión la provincia si bien dejando en manos de la Junta de Andalucía la coordinación de la actuación de las Diputaciones en aquellos asuntos de interés general de la Comunidad; contempla la posibilidad del establecimiento de comarcas y de otras modalidades de agrupaciones de municipios.

El resto de las reformas en general sigue las pautas marcadas por estos dos Estatutos con un menor carácter innovador. Y, en cualquier caso, ninguno de ellos –tampoco el andaluz– han asumido la competencia sobre régimen local en exclusiva y sin la referencia al respecto de lo establecido en el artículo 149.1.18 como sí que ha hecho el nuevo Estatuto de Cataluña.<sup>47</sup>

Desde el punto de vista de la autonomía local, Tudela Aranda resume las debilidades que en general se han señalado por la doctrina en relación a las reformas estatutarias aprobadas hasta la fecha:<sup>48</sup>

- En relación con la potestad normativa de los entes locales no se ha incluido en los nuevos estatutos el reconocimiento de la potestad normativa para regular su orga-

47 En relación a este punto y a nuestros efectos, como dice Tudela Aranda, «lo significativo del estatuto valenciano en este punto es la ausencia de novedad alguna en relación con el régimen vigente. Así, se mantiene la alusión expresa al artículo 149.1.18 como límite para la competencia exclusiva que se proclama sobre régimen local. Junto a ello, recoge la competencia exclusiva de la Generalitat sobre alteraciones de los términos municipales y topónimos.» Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 141.

48 Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, pp. 163-166. Véase también en ese sentido Font i Llovet, T. y otros, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006; o Torres Cobas, F. «Estudio comparado de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de la ley básica del Gobierno y la Administración Local y en los proyectos de modificación de los Estatutos de Autonomía» en *Anuario de Gobierno Local 2005, 2006*.

nización ni su capacidad para tipificar infracciones e imponer sanciones, de acuerdo con los criterios establecidos legalmente.

- Si bien se han generalizado los órganos mixtos de relación entre el nivel de gobierno autonómico y local, en ningún caso se ha procedido a crear un órgano de estricta representación local.
- En pocas ocasiones (Cataluña y Andalucía, por ejemplo) se han establecido garantías estatutarias a la autonomía y suficiencia de las entidades locales más allá de las declaraciones de principios que quedan al albur de futuros desarrollos legislativos.
- En relación al principio democrático, aun reconociendo algún avance, se trata de expresiones limitadas, especialmente en lo que se refieren al derecho de las entidades locales a ser consultadas y emitir su opinión en los procesos de planificación y decisión de las cuestiones que les afecten directamente y, sobre todo, al escaso desarrollo de medidas eficaces de control de los entes locales.
- La no asunción de competencias en materia de régimen electoral local en el marco de la legislación de bases electoral general del Estado.
- La deficiente comprensión del principio de subsidiariedad a la hora de autolimitar el poder autonómico que, muy al contrario, se autoafirma en algunos Estatutos hasta el punto de integrar a los entes locales en el sistema institucional autonómico (casos catalán y valenciano, por ejemplo).
- La falta de un deslinde competencial clarificador ente algunos niveles de gobierno supramunicipal (comarcas, veguerías en su caso, provincias, por ejemplo) en determinadas comunidades autónomas.

En definitiva, estas carencias generales en las reformas estatutarias podemos decir que se acrecientan en el Estatuto Valenciano que, aún después de la reforma, no presenta unos rasgos singulares relevantes, como ha sido señalado, ni en materia de estructura territorial, ni de organización gubernamental, ni de competencias o funciones garantizadas a los entes locales valencianos. Siendo así, queda, en cualquier caso, un margen amplio de actuación al legislador autonómico para poder proyectar, si es así querido por los valencianos o, mejor, por sus representantes, un régimen local propio que no sólo sirva a los intereses de los entes locales valencianos y sus ciudadanos, sino que también sirva en su caso de referente para otras comunidades autónomas. Esta es la oportunidad que se abre en el momento de escribir estas líneas con el proyecto de ley de régimen local valenciano, impulsado por el gobierno valenciano en cumplimiento del artículo 61.4.2.º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que pasamos a analizar.

#### IV. El proyecto de Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana

El proyecto de Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, admitido a trámite por la Mesa de les Corts el 9 de febrero de 2010, trae su causa del artículo 64.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana –aprobado por LO 1/2001, de 10 de abril, de reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana– y su objetivo, según se dice expresamente en la justificación del proyecto, es «completar el modelo de régimen local establecido en la legislación básica estatal adaptándolo a la realidad y a las características propias del régimen local valenciano, cubriendo de esta forma los vacíos legales existentes hasta la fecha en el ámbito normativo local».

Entre las virtudes o puntos fuertes del proyecto, podemos destacar que su aprobación la convertiría en la primera ley de régimen local valenciana;<sup>49</sup> ley que no sólo cumple el mandato estatutario, sino que da cabal respuesta a una aspiración largamente reivindicada por el movimiento municipalista valenciano y, en especial, por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Entre los aspectos novedosos del texto, podemos destacar:<sup>50</sup> la creación del Registro de Entidades Locales de la Comunitat Valenciana; la regulación del Consell Tècnic de Delimitació Territorial como órgano de estudio, consulta, propuesta, mediación y arbitraje en relación a la demarcación y delimitación territorial de las entidades locales valencianas; instituciones como el Defensor del Vecino, el Consejo Social o el Consejo Territorial de Participación; la creación del régimen de gestión compartida destinado a pequeños municipios; la regulación del régimen de las entidades locales menores y de las mancomunidades de municipios, regulándose las denominadas «mancomunidades de interés preferente»; la figura de las agrupaciones de municipios para el sostenimiento en común del personal a su cargo; la regulación del régimen jurídico de los funcionarios con habilitación nacional; la creación del Consejo Territorial de Coordinación de Políticas Locales; la institucionalización de la Cumbre de Cohesión Territorial de la Comunitat Valenciana, integrada por el Presidente de la Generalitat y los presidentes de las tres diputaciones provinciales; la regulación de los mecanismos legales para proceder a la descentralización de competencias a las entidades locales; la configuración legal del Fondo de Cooperación Municipal o la inclusión de la regulación de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias creada por Decreto 81/2008, de 6 de junio, dotándola de esta forma de rango legal.

El proyecto, que parte de los principios de autonomía y autoorganización, subsidiariedad, diferenciación, descentralización administrativa y suficiencia financiera para regular la vida de los entes locales valencianos, se estructura de la siguiente forma: una Exposición de Motivos y una parte dispositiva que comprende un total de 203 artículos con un Título Preliminar (Disposiciones Generales, arts. 1-5) y once Títulos

49 Otras Comunidades Autónomas ya contaban con una ley reguladora de los entes locales: Ley 3/1983, de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 6/1988, de régimen local de la Región de Murcia; Ley foral 6/1990, de la administración local de Navarra; Ley 3/1991, de entidades locales de Castilla-La Mancha; Ley 5/1997, de administración local de Galicia; Ley 1/1998, de régimen local de Castilla y León; Ley 7/1999, de administración local de Aragón; Ley 1/2003, de administración local de La Rioja; Ley 2/2003, de administración local de la Comunidad de Madrid; Decreto legislativo 2/2003, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y régimen local de Cataluña; Ley 20/2006, municipal y de régimen local de las Islas Baleares.

50 Así lo hace también el Informe del Consell Consultiu de la Comunitat Valenciana emitido sobre el anteproyecto de Ley.

más (El Municipio, arts. 6-48; La Provincia, arts. 49-53; La Comarca, art 54; Entidades Locales Menores, arts. 55-73; Áreas Metropolitanas, art 74-88; Mancomunidades y otras fórmulas asociativas de entidades locales, arts. 89-112; Disposiciones comunes a las Entidades Locales, arts. 113-144; Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, arts. 145-159; Personal al servicio de las entidades locales, arts. 160-179; Bienes, actividades y servicios, arts. 180-199; y Haciendas Locales, arts. 200-203) a los que siguen seis Disposiciones transitorias, dos Derogatorias y cuatro Disposiciones Finales.

El Título Preliminar de Disposiciones Generales, haciéndose eco del artículo 3 de la LRBRL, establece la planta territorial de la Comunidad Valenciana a partir del reconocimiento en su artículo 1 de municipios y provincias como entidades locales territoriales y, en su artículo 2, el de otros entes locales como las comarcas, las entidades locales menores, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Tras establecer el régimen jurídico aplicable a estas entidades, se crea el Registro de Entidades Locales de la Comunidad Valenciana (art. 4), sin duda instrumento de gran utilidad tanto desde el punto de vista administrativo como para el cabal conocimiento de la realidad local valenciana. Por último, además, se establece en este Título el régimen lingüístico de los entes locales valencianas haciéndose eco de la normativa existente hasta el momento en la materia (art. 5).<sup>51</sup>

Del Título I sobre El Municipio, el capítulo I está dedicado al término municipal, regulando con minuciosidad su ámbito (art.6), el procedimiento de deslinde (art. 7), los objetivos de la creación, supresión o alteración de los términos municipales (art. 8), la creación y supresión de municipios (arts. 9-14) y la alteración de los términos municipales (arts. 15-17). Lo más relevante de este Capítulo es, por un lado, el llamamiento a la Generalitat del artículo 18 a incentivar las fusiones e incorporaciones de municipios en los que se den las circunstancias que lo aconsejen establecidas en el artículo 13, a cuyo fin la Generalitat podrá dotar con carácter potestativo un fondo o dotación que redunde en mejores servicios para el ciudadano; y, por otro lado, la creación del Consell Tècnic de Delimitació Territorial como órgano de estudio, consulta, propuesta, mediación y arbitraje respecto de las materias relativas a la demarcación y delimitación territorial de las entidades locales valencianas.

El capítulo II, arts. 20-23, regula la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y el Capítulo III, arts. 24-26, la población, el padrón municipal y los derechos y deberes de los vecinos donde destaca el apartado 3 del artículo 26 que establece como garantía de los derechos de los vecinos, la posibilidad de dirigirse al Defensor del Vecino, sin menoscabo de las competencias del Síndic de Greuges o del inicio de los trámites administrativos y jurisdiccionales previstos en el ordenamiento jurídico. La figura del Defensor del Vecino es regulada posteriormente en el artículo 30 como alternativa a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones: designado

51 No está de más señalar en este punto que el proyecto no es muy riguroso con los criterios lingüísticos empleados pues para referirse a los órganos de nueva creación, a lo largo del texto, unas veces utiliza el valenciano (por ejemplo: art. 19, Consell Tècnic de Delimitació Territorial) y otras el castellano (por ejemplo: art. 4, Registro de Entidades Locales; art. 30, Defensor del Vecino; art. 31, Consejo Territorial de Participación; art. 41, Consejo Municipal de Participación; art. 88, Consejo Asesor Mixto de Coordinación Autonómica; etc).

por el Consejo Social del municipio o, en su defecto, por el Pleno municipal, entre vecinos de reconocido prestigio es el encargado de supervisar la actividad de la administración municipal en relación al cumplimiento de los derechos de los vecinos, la comprobación de las quejas recibidas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales.

En cuanto a la organización del gobierno y la administración de los municipios reguladas en el Capítulo IV de este Título I, arts. 27-33, después de remitirse a la legislación básica, establece como potestativo el Reglamento Orgánico Municipal (art. 29); regula la figura del Defensor del Vecino en los términos descritos (art. 30); el Consejo Territorial de Participación para los núcleos de población distintos del principal que agrupen a más del veinte por ciento de la población municipal integrado por un representante de cada uno de los núcleos existentes para el asesoramiento y elaboración de propuestas sobre las necesidades de estos núcleos (art. 31); las Comisiones Municipales que, integradas por todos los grupos políticos de la corporación en proporción al número de concejales que tengan en el pleno, se constituyan para el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a decisión del pleno, así como el seguimiento de la gestión del alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostente delegaciones sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno (art. 32); y el Consejo Social del municipio, integrado por representantes de las organizaciones ciudadanas más representativas de los sectores económicos, sociales, culturales y medioambientales con las funciones que determine el pleno entre las cuales está la emisión de informes, estudios y propuestas en materia presupuestaria, urbanística y medioambiental (art. 34).

En el Capítulo V, arts. 34-38, se regulan las competencias de los municipios. El artículo 34, en su apartado primero, establece que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos. Por lo demás, el sistema empleado para establecer las competencias concretas de las que disfrutaban los municipios no se aparta del conocido en la ley Reguladora de Bases de Régimen Local. El apartado segundo del artículo 34 distingue entre competencias propias y delegadas, y relaciona las primeras en el apartado tercero de este artículo con carácter cerrado. El apartado cuarto, por lo demás, establece que las leyes sectoriales de la Generalitat atribuirán las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. En cualquier caso, los municipios están obligados según su tamaño a prestar una serie de servicios mínimos obligatorios que se especifican en el artículo 35. Novedoso resulta el artículo 36 en cuanto que faculta al Consell para determinar los estándares mínimos de calidad

en la prestación de los servicios públicos con la cautela de la coordinación con las diputaciones provinciales y la ayuda de la Comunidad Autónoma para su efectiva prestación o, en su caso, la posibilidad de la dispensa en tal obligación de la prestación de estos servicios mínimos obligatorios con carácter provisional y por tiempo determinado.

Los municipios valencianos, además, de funcionar en régimen común, pueden funcionar en régimen de concejo abierto, en régimen de gestión compartida y de acuerdo con un régimen especial, si así lo establece el Consell mediante Decreto, según lo dispuesto en la legislación básica y en el capítulo VI, arts. 39-48, sobre regímenes especiales. La aplicación de un régimen especial de organización y funcionamiento comportará la creación de un Consejo Municipal de Participación, integrado por representantes de la corporación y de las asociaciones y colectivos ciudadanos interesados en la materia de que se trate (art. 41.2). Además, los municipios de régimen especial se deben asociar bajo alguna de las fórmulas previstas en las leyes a fin de actuar como interlocutores de la administración autonómica y de las diputaciones provinciales (art. 41.4). El Concejo abierto está regulado en los artículos 42 a 45 en los mismos términos que la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local salvo por lo que se refiere a la exigencia de una Comisión Informativa y de Control entre sus órganos de gobierno y administración. Quizá la innovación más relevante en este ámbito sea la regulación de un régimen de gestión compartida para los pequeños municipios –población inferior a 500 habitantes, que no vecinos, o entre 500 y 1.000 habitantes en los que la evolución demográfica sea negativa de forma persistente–.<sup>52</sup> Entendemos que esta medida puede resultar positiva para afrontar muchas de las insuficiencias económicas y de capacidad de gestión de este tipo de municipios, sin embargo, es cuestionable que el artículo 47 del proyecto establezca que la aplicación de este régimen de gestión compartida se lleve a efecto, previo informe de la diputación provincial, mediante decreto del Consell, sin ni siquiera una mera consulta a los municipios afectados y mucho menos sin el consentimiento de éstos, prescripción de dudosa constitucionalidad cuyo desarrollo podría afectar a la autonomía que el artículo 143 de la Constitución reconoce y garantiza a los municipios.

El Título II del proyecto de ley está dedicado a la provincia. El capítulo I, arts. 49-52, tras regular sus fines, gobierno, administración y competencias, siguiendo a grandes rasgos el ejemplo del derecho local vigente, entiende que el Plan provincial de coo-

52 El «régimen de gestión compartida» es definido por el Consell que ha de regular las siguientes cuestiones: 1. Especialidades en el régimen de dispensa de la prestación de servicios mínimos obligatorios; 2. Diseño de un régimen simplificado de organización y funcionamiento; 3. Disposiciones sobre agrupaciones con otros municipios para el sostenimiento de personal común o para la prestación de determinados servicios no obligatorios; 4. Programa de reorganización de la gestión municipal consistente en un sistema de gestión compartida que se articulará a través de convenios

suscritos entre el municipio y la diputación respectiva o a través de las fórmulas de colaboración que determinen los departamentos de la Generalitat; 5. Medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones; y 6. Plazo de vigencia. En todo caso, la instauración del régimen de gestión compartida tendrá por objetivo final la eliminación de las causas que determinaron su aplicación.



peración a las obras y servicios de competencia municipal es el instrumento fundamental para la cooperación a los servicios obligatorios municipales (art. 52). Donde se presenta novedoso el proyecto es en el artículo 53 del Capítulo II de este Título, pues a efectos de institucionalizar la coordinación de las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general para la Comunidad Valenciana establece que «se celebrará con periodicidad anual una cumbre de cohesión territorial entre la Generalitat y las diputaciones provinciales», aspecto éste de interés aunque contraste con la ausencia de una medida semejante en relación al nivel de gobierno municipal.<sup>53</sup>

El fracaso de las comarcas como entidades locales analizado en el marco del epígrafe anterior en relación al Estatuto de Autonomía se reproduce en el Título III del proyecto donde aparecen despachadas en un único artículo, el 54, con la reproducción de lo dispuesto en el propio Estatuto, incluso la rebaja simbólica de su consideración al establecer en primer lugar su naturaleza de «circunscripciones administrativas» de la Generalitat y sólo en segundo lugar su condición de «entidades locales» determinadas por la agrupación de municipios.

No ocurre lo mismo con la regulación de las entidades locales menores del Título IV que se desarrolla en el proyecto de ley con gran detalle. Capítulo I, Disposiciones Generales, arts. 55-61; Capítulo II, Creación, arts. 62-65; Capítulo III, Organización y Funcionamiento, arts. 66-70; Capítulo IV, Recursos, arts. 71-72; Capítulo V, Modificación y Supresión, art 73; exhaustiva regulación que, por lo demás y salvo en lo que se refiere a la concreción de los órganos de gobierno –Presidente y Junta Vecinal– y su sistema de elección, no presenta grandes novedades destacables en relación al marco jurídico actual de estas entidades.

El Título V está dedicado a las áreas metropolitanas, en este caso también reguladas con una gran exhaustividad.<sup>54</sup> De toda la regulación, arts. 74-87, destacan especialmente dos aspectos. El primero se refiere a la composición del órgano superior de gobierno de la entidad metropolitana, pues, después de asegurar la presencia de todos los municipios en su plenario a través de un representante, con su suplente, elegidos por los plenos de los respectivos ayuntamientos entre sus miembros, establece que cada uno de ellos ostentará un número ponderado de votos que vendrá determinado por la atribución a cada representante de un voto, además de un voto por cada tramo

53 No está de más señalar que la Disposición Derogatoria Primera del proyecto de ley deroga la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunitat Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales. En el proyecto, el artículo 53 establece en su apartado primero, que la Generalitat «coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general para la Comunitat Valenciana. Por ley de les Corts, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que han de ser coordinadas, fijándose, si es el caso,

las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación.»

54 De hecho, el articulado es producto de la incorporación de lo ya dispuesto en la ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana; ley que queda derogada salvo en lo previsto en sus disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y disposición derogatoria (Disposición Derogatoria Segunda del proyecto de ley).



completo de diez mil habitantes del total de su población (art. 79.2).<sup>55</sup> El segundo aspecto de interés es la constitución de un Consejo Asesor Mixto de Coordinación Autonómica, integrado por todas las entidades metropolitanas existentes en la Comunitat, representantes de los órganos del gobierno de la Generalitat competentes en la materia y los responsables de la gestión en cada uno de los entes instrumentarles creados según lo previsto en ese mismo Título, presidido por el Conseller con competencia en administración local, a los efectos de coordinar y planificar las directrices y objetivos que deban ser atendidos por las entidades metropolitanas en su gestión (art 88).

De las mancomunidades y otras fórmulas asociativas de entidades locales se ocupa el Título VI que se inicia con la afirmación del artículo 89.1 según el cual «las entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el libre ejercicio de su derecho a asociarse, podrán constituir mancomunidades y otras asociaciones previstas en la legislación vigente» sin especificar cuáles sea éstas, si bien a continuación se regulan específicamente las mancomunidades, los consorcios y los convenios interadministrativos.

El Capítulo II, arts. 92-108, de este Título VI establece el régimen de las mancomunidades con un alto grado de extensión y exhaustividad, aspecto éste que puede tener la contrapartida de limitar la flexibilidad de este tipo de asociaciones para acomodarse a las necesidades de los municipios que las pudieran conformar que, de esta forma, pueden verse impelidos a utilizar otras fórmulas asociativas alternativas. Según lo dispuesto en el artículo 92, las mancomunidades son asociaciones voluntarias de municipios que se constituyen para gestionar y/o ejecutar planes, realizar proyectos y obras o prestar servicios de su competencia. El capítulo regula la naturaleza, capacidad y potestades de las mancomunidades (art. 93); el procedimiento para su constitución (art. 94); el contenido mínimo de los Estatutos (art. 95); la modificación y disolución, en su caso, de las mancomunidades (art. 96); la posible adhesión o separación de municipios (art. 97); la organización y el funcionamiento de la mancomunidad (arts. 98-103); los medios personales y económicos (arts. 104-106); y las medidas de fomento de este tipo de asociaciones entre las que destaca la posible constitución de mancomunidades de interés preferente, cuya declaración como tales corresponde a la consellería competente en materia de administración local que adoptará, en coordinación con la diputación provincial un Plan de Fomento Especial para la consecución de los fines que dieron lugar a su creación (arts. 107-108).<sup>56</sup>

El artículo 109 abre el capítulo III, arts. 109-111, dedicado a los consorcios, al establecer que «en el marco de la coordinación y cooperación administrativa, las entidades locales valencianas podrán constituir consorcios con otras entidades locales de igual o distinto nivel territorial, así como con otras administraciones públicas para finalidades de interés común y con entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan finalidades de interés público concurrente.» Por lo demás, la regulación es especialmente parca si la comparamos con la establecida en relación a las mancomunidades, destacando

<sup>55</sup> Tal previsión ya se contenía en la citada Ley 2/2001 y resulta criticable en cuanto que no considera la posibilidad de que un ente o una minoría pudiera controlar la asamblea en aplicación de tal criterio, dándole en la práctica el control del ente metropolitano, habiéndose sustraído de esta forma al resto de municipios su poder sobre la materia objeto de la competencia del ente metropolitano, conculcándose así pues de alguna forma y de manera indirecta por una ley autonómica la autonomía de estos otros entes.

<sup>56</sup> Las mancomunidades de interés preferente o interés comunitario empezaron a desarrollarse como tales en nuestro país en La Rioja. Véase artículos 60-63 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja.

el elenco de contenidos mínimos que deben encontrarse en los estatutos del consorcio (art. 111).

Lo mismo podemos decir del capítulo IV, art. 112, relativo a los convenios interadministrativos que se limita a establecer la posibilidad de «convenios o acuerdos que tengan por finalidad la ejecución en común de obras, la prestación de servicios comunes o la utilización conjunta de bienes o instalaciones» fijando el contenido mínimo de tales convenios y el deber de publicación en los boletines oficiales al efecto.

El Título VII, arts. 113-144, regula las disposiciones comunes de aplicación a municipios, provincias, entidades locales menores, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios: clases y régimen de sesiones, art. 114; competencias de control por los plenos, art. 115; desarrollo de las sesiones, art. 116; propuestas de resolución, art. 117; debate y votación, art. 118; preguntas, art. 119; sesiones de la Comisión Especial de Cuentas, art. 120; régimen aplicable a las convocatorias y al sistema de votación, art. 121; actas, art. 122; libro de actas, art. 123; libro especial con las resoluciones del presidente de las corporaciones, art. 124; uso de las lenguas, art. 125; el estatuto de los miembros de las corporaciones locales, arts. 126-134; grupos municipales, arts. 135-136; Junta de Portavoces, art. 137.

El capítulo III de este Título está dedicado a la información y participación ciudadanas. Tras regular los principios que deben regir la actuación de las corporaciones en esos campos –amplia información y promoción de la participación sin menoscabo de las facultades de decisión de los órganos representativos, art. 138–, establece los derechos de los ciudadanos junto con la posibilidad de que los reglamentos orgánicos de las entidades locales puedan elaborar «cartas de servicios» que informen y establezcan los compromisos de calidad en su prestación (art. 139). Por lo demás, los artículos 140 a 144 se refieren a las distintas formas de participación: participación en sesiones de los plenos o de las comisiones, oficinas y otros medios de información al ciudadano, procedimientos y órganos *ad hoc* de participación, iniciativa popular, consulta popular, asociaciones para la defensa de los intereses sectoriales o generales, utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación; estableciendo, además, la obligación de facilitar la participación a grupos con problemas especiales de inclusión social o plena ciudadanía.

El Título VIII, arts. 145-159, regula las relaciones entre la comunidad autónoma y las entidades locales. Por desgracia, el proyecto no asume la igualdad de estatus entre una y otras en cuanto poderes del Estado como parece indicar en principio el nombre del Título. Según el artículo 145, el encargado de fijar los principios generales de esas relaciones, es la Generalitat, en su función de distribución de responsabilidades administrativas entre las entidades locales, la que velará por el respeto a los principios de subsidiariedad, coordinación, cooperación y colaboración. Desde esa responsabilidad, la Generalitat, mediante ley de Les Corts, podrá delegar la ejecución de las funciones

y competencias en aquellos ayuntamientos y entes locales supramunicipales que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de servicios –art. 147.1 que inicia el Capítulo II sobre la delegación de competencias–; el Consell, a propuesta de la conselleria competente en materia de administración local, podrá encomendar la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su competencia a las entidades locales con capacidad de gestión, actuando éstas con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares que se dicten por la Generalitat –art. 151.1 que inicia el Capítulo III sobre la encomienda de gestión–; la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, como órgano deliberante y consultivo de naturaleza paritaria hará efectiva de forma institucional y estable la relación de cooperación entre la Generalitat y la representación de las entidades locales de la Comunidad Local en forma de debates sobre las solicitudes y demandas de las entidades locales en relación con la actuación, proyectos y normas de los distintos departamentos del Consell e informes preceptivos acerca de las iniciativas legislativas, normas reglamentarias y planes de la Generalitat con incidencia en el mundo local –art. 152 que inicia el Capítulo II sobre la colaboración–; la Comisión Interdepartamental de Coordinación de Políticas Locales garantizará la coordinación de las acciones, planes, ayudas e incentivos de la administración autonómica dirigidas a las entidades locales. El Capítulo VI, arts. 155-159, finaliza este Título VIII regulando el régimen de impugnaciones de actos y acuerdos tanto por parte de la Generalitat respecto a los de las entidades locales como por parte de las entidades locales territoriales respecto a las disposiciones generales y actos de la Generalitat que lesionen su autonomía.

El Título IX, arts. 160-179, regula el régimen del personal al servicio de las entidades locales. Siguiendo la actual normativa en la materia se considera personal al servicio de las corporaciones locales los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal y el personal eventual (art. 160.1). En virtud de lo dispuesto en el artículo 161, los entes locales territoriales podrán constituir agrupaciones para sostener personal común o con sede administrativa común cuando lo justifique una más eficaz realización de las funciones públicas, falta de medios económicos de los entes interesados o su proximidad geográfica. El capítulo III, arts. 163-179, de este Título IX da cuenta de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y regula por ley autonómica el régimen de toda una serie de competencias ejecutivas en relación a los funcionarios con habilitación de carácter estatal. Asimismo, regula los puestos de secretaría (art. 167), intervención (art. 168), tesorería (art. 169) y los puestos de colaboración, en su caso (art. 170), los procedimientos de creación y supresión (art. 171) y la selección, sistemas de provisión, concursos, méritos y régimen disciplinario (arts. 172-179).

El Título X regula los bienes, actividades y servicios de las entidades locales estableciendo la obligación de éstas de proteger y defender su patrimonio ejerciendo las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello (art. 180), regulando el régimen de aprovechamiento y disposición (Capítulo II, arts. 181-193), los servicios públicos locales (Capítulo III, arts. 194-197), los servicios y actividades de carácter económico (Capítulo IV, arts. 198-199).

Por último, el Título XI, arts. 200-203, se refiere a la regulación autonómica de las Haciendas Locales. El artículo 200, después de establecer que «las relaciones económico-financieras entre la Generalitat y las entidades locales se fundamentarán en los principios de solidaridad y respeto a la autonomía local, con el único objetivo de promover un desarrollo equilibrado y sostenible en todo el territorio valenciano», somete a las entidades locales a la obligación de presentar la cuenta general a la Sindicatura de Comptes. Asimismo, encomienda a la Generalitat, de conformidad con los artículos 49.1.8.º del Estatuto de Autonomía, el ejercicio de la tutela financiera sobre las entidades locales (art. 201) y la posibilidad de establecer, de acuerdo con las entidades locales y sus asociaciones representativas, medidas que fomenten el saneamiento de las haciendas locales (art. 202). Finalmente, el artículo 203 reitera el compromiso estatutario de creación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana con el objeto de potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad a cuyo fin, a través del Fondo, se podrán financiar «servicios, infraestructuras y equipamientos básicos de los municipios de la Comunitat Valenciana, estableciéndose sus dotaciones en cada ley de Presupuestos de la Generalitat» (art. 203.3).

Seis disposiciones transitorias, dos derogatorias y cuatro finales cierran el proyecto de ley.

El proyecto, así pues, da buena cuenta de la necesidad de adaptación del régimen local a la realidad de los entes locales valencianos e introduce ciertas peculiaridades que hemos señalado que permiten empezar a considerar un régimen local propiamente valenciano, bien es verdad que en líneas generales es un proyecto que no se aparta significativamente del modelo general de gobierno y administración local regulado ya en el actual régimen de Derecho Local. Estamos, pues, ante una ley en cierta forma conservadora que no introduce novedades de gran relevancia en el régimen de los entes locales valencianos, más allá de la puesta en marcha de aquellos órganos que resultan necesarios para esa adaptación en el organigrama institucional autonómico;<sup>57</sup> de alguna forma, podemos decir que el proyecto se ajusta al patrón de las normas de desarrollo autonómico aprobadas hasta la fecha por otras comunidades, si bien en un contexto diferente, tras la reforma de varios estatutos de autonomía y en el marco de una ley básica de régimen local cuya desaparición está ya anunciada por el anteproyecto de nueva Ley de gobierno y administración local.<sup>58</sup> Ese conservadurismo latente, pese a las innovaciones que introduce, se plasma también, por ejemplo, en la reiterada utilización

57 Así lo estimaba también la Federación Valenciana de Municipios y Provincias en sus *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 4: «este texto apenas aporta novedades significativas en el panorama de las normas que van a regir el funcionamiento de las entidades locales.»

58 Es más, sobre estas leyes la doctrina ya había sido crítica pues a juicio de algunos tratadistas estas leyes de desarrollo autonómico «más apegadas de lo que es imprescindible a la LRBRL, no han explotado todas sus posibilidades y en general han desaprovechado la ocasión de adecuar la regulación de la ley de bases a las necesidades propias de sus respectivas comunidades autónomas, de precisar el alcance de comunidades autónomas de asignar en sus leyes sectoriales a los entes locales las competencias que reclame el principio de autonomía local» (Requejo Rodríguez, P. «El nuevo diseño de las competencias locales» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007, p. 46).

de la expresión administración local frente a la más adecuada y actual, como ya hemos analizado, de gobierno local<sup>59</sup> o en la utilización de la denominación entidades locales menores que, por su carga despectiva, ha sido progresivamente sustituida en el ámbito académico y en la actual ley básica vigente –art. 45– por la expresión «entidad de ámbito territorial inferior al municipio».

Por otro lado, hay que partir del hecho de que es una ley que se piensa aprobar cuando están pendientes dos decisiones que, sin duda, condicionarán en breve el marco político e institucional de los entes locales en España: por un lado, la sentencia del Tribunal Constitucional en relación a la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña que presenta una nueva concepción de la distribución competencial en materia de gobierno local sobre la que se ha de pronunciar el alto Tribunal; y, por otro lado, la próxima aprobación del proyecto de Ley del Gobierno y Administración Local tramitado ante las Cortes Generales y que tiene como principal objetivo la reforma de la actual Ley de Bases de Régimen Local.<sup>60</sup> Podemos considerar, así pues, una cierta falta de oportunidad política, bien es verdad que, después de más de tres años, el Tribunal Constitucional ha sido incapaz de resolver el recurso frente a la reforma del Estatuto catalán.

En cualquier caso, pase lo que pase con la sentencia del Tribunal Constitucional y la anunciada nueva ley básica de gobierno y administración local, como hemos afirmado, estamos ante un proyecto que, a pesar de sus aciertos, no ha sabido sacar fruto de todas las posibilidades que permite el actual ordenamiento en especial a la hora de concretar algunos de los principios básicos que rigen la vida de los entes locales como poder territorial del Estado. En ese sentido y a salvo, por un lado, de la aprobación definitiva de la ley con las modificaciones que pudieran darse respecto al proyecto y, por otro lado, de un estudio más detenido y riguroso del texto, podemos adelantar algunas consideraciones críticas que podían haber sido tenidas ya en cuenta por el legislador valenciano.

Así, en primer lugar, aunque el proyecto recoge el principio de autonomía como criterio orientador, sin embargo, no saca siempre las consecuencias pertinentes del

59 Como recuerda Requejo Rodríguez, P. «desde sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional no dudó en calificar de «administrativa» a la autonomía local, frente a la autonomía «política» de las comunidades autónomas, vinculada a su potestad legislativa, si bien tampoco puede olvidarse que en las STC 4/1981 y 193/1987 afirmó que la autonomía local consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente «política». En el plano doctrinal no son pocos los que se decantan por definir como «política» la autonomía de los entes locales, atendiendo al principio democrático que los sustenta, al carácter representativo de los gobiernos municipales, a la existencia de ámbitos de deci-

sión en los que estos sujetos pueden bajo su responsabilidad desarrollar una dirección política propia, a la vinculación negativa de la autonomía local a la ley, a la existencia de una potestad normativa primaria o a la distinción entre gobierno y administración local que la propia Constitución efectúa» («El nuevo diseño de las competencias locales» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007, p. 22).

60 Crítica que parece compartir la Federación Valenciana de Municipios y Provincias en sus *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, cuando en la página 2 afirma que «se evidencia la necesidad de tener en cuenta la actividad legislativa estatal a la hora de acometer esta actuación».

mismo. En algunos casos, lejos de establecer mayores garantías para la autonomía local acentúa el control de los entes locales por parte de la Generalitat.

Por ejemplo, el proyecto no incluye una cláusula de competencia general<sup>61</sup> ni tampoco incluye un deslinde competencial entre Comunidad Autónoma y entes locales como viene reclamando la mayor parte de la doctrina.<sup>62</sup> Así, en palabras de Luis Ortega, las competencias locales deben ser propias y precisas.<sup>63</sup> O, como indica Rafael Jiménez Asensio –en virtud de la tesis de los estándares mínimos de autonomía local que la doctrina ha construido– «si el legislador básico garantiza una autonomía local de mejor condición a los municipios se aplicará ésta frente a la prevista en la legislación autonómica»,<sup>64</sup> esto es, la autonomía de los entes locales valencianos estará más protegida por la legislación del Estado que por la propia legislación valenciana. Es más así parece que ocurrirá, dejando en evidencia a la futura ley valenciana, si atendemos a lo dispuesto en el anteproyecto de la nueva ley básica de Gobierno y Administración Local donde no sólo se establece expresamente una cláusula general de competencia al afirmar que «el municipio para la gestión de sus intereses, tiene competencia en todas las materias no atribuidas expresamente por la legislación al estado o a las comunidades autónomas disponiendo a tal efecto de las potestades previstas en el artículo 30» sino que se incrementan las materias sobre las que recaen las competencias municipales, ofreciendo un listado más acorde con la realidad; siendo que, además, «también se formulan genéricamente cuáles son las funciones –gestión, ordenación, regulación, control, autorización, protección, conservación, promoción, planificación...– que desarrollará el municipio.»<sup>65</sup>

El Consejo Territorial de Participación que regula el artículo 41, al entenderse como órgano obligatorio, estaría afectando la capacidad autoorganizativa de los municipios; de la misma forma, la introducción en el artículo 44 de una Comisión Informativa y de Control entre los órganos de gobierno y administración de los municipios en régimen de concejo abierto debería ser voluntaria.

Podría estar vulnerándose el derecho a la autonomía de los entes locales plasmado en el artículo 143 de la Constitución con la regulación que hace la ley con carácter

61 El artículo 34 del proyecto establece que «los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos». Este precepto contrasta con la alternativa, por ejemplo, de la enmienda socialista de modificación al proyecto según la cual «sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios de la Comunidad Valenciana tienen competencia para ejercitar su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualquier actividad y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno».

62 Frente a la enumeración de materias del proyecto que recuerda casi en su integridad a la recogida en la LRBRL de 1985, la enmienda socia-

lista de modificación recoge una lista ampliada y más exhaustiva de materias con la concreción de las facultades que en cada caso habrían de corresponderles como mínimo a los entes locales.

63 Ortega, L. «Las competencias como paradigma de la autonomía local» en *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, 2000, pp. 33 y ss.

64 Jiménez Asensio, R. «El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 82. Tesis mantenidas también por Velasco, F. en *Derecho local. Sistema de fuentes*.

65 Véase, por ejemplo, Requejo Rodríguez, P. «El nuevo diseño de las competencias locales» en *Cuadernos de Desarrollo Local*, núm. 13, 2007, pp. 40-41.

obligatorio del régimen especial de gestión compartida para municipios de menos de 500 habitantes, sin consulta ni consentimiento de los municipios afectados y decidido por el Consell (juego combinado de los arts. 46-47) si este fuera el caso.<sup>66</sup>

La asunción por parte del Consell de la resolución del procedimiento a la hora de crear una entidad local menor, a propuesta de la conselleria competente en materia de administración local, cuando la iniciativa del procedimiento haya partido de los vecinos afecta a la autonomía de los entes locales (art. 64.2). Asimismo, el nombramiento por parte de la Consellería competente de los órganos de gobierno provisionales –comisión gestora– de este tipo de entes (art. 65).

La disposición, en materia de retribuciones del artículo 119 según el cual «las cantidades que las corporaciones locales de la Comunitat Valenciana pueden consignar en sus presupuestos con destino al abono de las retribuciones e indemnizaciones a sus miembros por el ejercicio de sus cargos se determinarán en base a los criterios y con los límites que se establezcan reglamentariamente» significa un recorte de la autonomía local en relación a lo dispuesto en el actual artículo 75 de la LRBRL.

Aunque no se trate de autonomía en sentido estricto, hay que señalar que se omite en el proyecto cualquier referencia a la iniciativa legislativa de los entes locales que, con mayor o menor alcance, ha sido ya reconocido en otras comunidades autónomas como Asturias, Andalucía, Castilla-León, Castilla-la Mancha, Navarra, Madrid o Murcia;<sup>67</sup> como tampoco se recoge la posibilidad de un Consejo de los Municipios de la Comunidad Valenciana (o, en su caso, de los entes locales en general) que sí que ha sido establecido en otras comunidades autónomas o en otros países de nuestro entorno, como ha sido analizado con anterioridad.

Aunque el proyecto recoge el principio de subsidiariedad como criterio orientador, sin embargo tampoco saca las consecuencias pertinentes del mismo perdiéndose, dada la insuficiencia del Estatuto a la hora de establecer garantías de la autonomía local, una buena oportunidad para acoger avances en ese sentido. El proyecto, por poner un ejemplo, podía haber introducido la exigencia legal de que los proyectos y proposiciones de ley que se sometan a debate en la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma incluyesen «la fundamentación suficiente del principio de subsidiariedad, aportando indicadores cuantitativos y cualitativos respecto de su incidencia sobre las competencias e intereses locales».<sup>68</sup>

66 Como se ha dicho «da la impresión de que una Entidad local menor va a tener mayor capacidad de gestión y autoorganización que un municipio menor de 500 habitantes» (*Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 14).

67 Véase, por ejemplo y entre otras, la Ley 5/1988, de 17 de octubre, modificada por ley 8/2006, de Asturias; Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, de ini-

ciativa legislativa de los ayuntamientos de Navarra; o Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

68 Font, T. «El régimen local en la reforma de los Estatutos», *op. cit.*, en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 22.



Aunque el proyecto recoge el principio de diferenciación como criterio orientador, sin embargo tampoco saca las consecuencias pertinentes del mismo. El establecimiento de una tipología con características específicas según qué municipios se deja en manos de un Decreto posterior del Consell. La Federación Valenciana de Municipios y Provincias en sus alegaciones al anteproyecto de ley ya señalaba la diferentes posibilidades en este sentido en relación a municipios de montaña, turísticos, histórico-artísticos, industriales.<sup>69</sup> Pero no sólo habría que considerar tratamientos diferenciados sólo en función de características sectoriales, sino –como sugiere Tomás Font– «también la voluntad municipal de actuación, esto es, el compromiso de programación y, si procede, de cofinanciación de determinadas políticas.»<sup>70</sup> Y tampoco se ha recogido ni siquiera la mera posibilidad de un régimen especial para la ciudad de Valencia o en forma de carta municipal, como ya ha sido desarrollado en otras ciudades españolas.<sup>71</sup>

Aunque el proyecto recoge el principio de suficiencia, sin embargo tampoco se sacan del mismo las consecuencias pertinentes a la hora de garantizarla, precisamente en un momento en que resulta del todo necesario para la adecuada prestación de los servicios que llevan a cabo los entes locales. Así, por ejemplo, no se incluyen medidas de compensación por las competencias impropias prestadas por los municipios y, a la hora de regular la delegación de competencias, no se considera la posibilidad de ejercerla con el acompañamiento de los recursos suficientes para el ejercicio de la misma (art 147-150);<sup>72</sup> es más, aunque se crea el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana, no se establecen las oportunas garantías para los entes locales: un solo artículo que no garantiza su naturaleza de fondo incondicionado ni el respeto a los mismos criterios que el fondo estatal;<sup>73</sup> fondo que, por otro lado, ya existe en otras muchas comunidades autónomas.<sup>74</sup> Estamos pues, como se ha dicho, ante una regulación que no garantiza ninguna suma de dinero a los municipios, pues como la pro-

69 «Se omiten los de montaña, turísticos, histórico-artísticos o los industriales, por citar algunos de ellos y, en este mismo sentido, no estaría de más establecer un régimen simplificado, por ejemplo de municipios inferiores a 1.000 habitantes [...] Tan solo en este aspecto se abre la posibilidad de un régimen de gestión compartida para municipios con una población comprendida entre los 500 y los 1.000 habitantes» (*Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 15).

70 Font, T. «El régimen local en la reforma de los Estatutos», *op. cit.*, en Font i Llovet, T., Velasco Caballero, F. y Ortega Álvarez, L., *op. cit.*, p. 23.

71 Véase la Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona (LEB), la Ley 22/2006, 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (LCREM) y la Ley catalana 22/1998, de Carta Municipal de Barcelona.

72 El artículo 83.4 del Estatuto catalán establece que «La Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales». La ley valenciana era una buena oportunidad para adoptar

una norma semejante en la Comunidad Valenciana. Como dice Jimenez Asensio, R. «en términos más sencillos: cada atribución de nuevas competencias a los gobiernos locales deberá venir acompañada de la pertinente financiación [...] Se trata, sin duda, de una trascendental previsión que, salvo aplicación torticera, redundará en beneficio de la autonomía financiera de los gobiernos locales de Cataluña» («El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *op. cit.*, p. 79).

73 «El Fondo [...] debería contemplar, al menos, los siguientes criterios de reparto de la cuantía que se asigne en los Presupuestos de la Generalitat Valenciana: número de habitantes de derecho de cada municipio, esfuerzo fiscal medio de cada municipio y porcentaje inverso de la capacidad tributaria de cada ayuntamiento [...] si bien dentro del primer criterio deberá contemplar un coeficiente corrector en beneficio de los municipios pequeños» (*Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, pp. 17-19).

74 Al respecto, véase Lasarte Álvarez, J. y Ramos Prieto, J. *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, Granada, Comares, 2009.

pia Memoria Económica del proyecto establece «tampoco supone un costo económico inmediato ya que se remite en cuanto a su dotación a las futuras Leyes de Presupuestos de la Generalitat, por lo que será en ellas en las que se cuantificará el mismo».<sup>75</sup>

Por lo demás, en términos generales contrasta una regulación excesiva, minuciosa y posiblemente innecesaria de algunas dimensiones del régimen local que ya cuentan con un marco regulador suficiente<sup>76</sup> con la escasez de regulación de otras dimensiones del régimen local que requerirían de una mayor o más sistemática normativización<sup>77</sup> junto con una cierta proclividad a remitir a otras regulaciones ya sean autonómicas futuras o básicas del Estado ya se trate de leyes,<sup>78</sup> decretos<sup>79</sup> o reglamentos.<sup>80</sup>

## V. Conclusión

El proyecto de ley de régimen local de la Comunidad Valenciana que se está tramitando en los momentos que se escriben estas líneas en las Cortes Valencianas es una buena oportunidad no sólo para adecuar la legislación local a las necesidades de los entes locales valencianos en el marco del estado de las autonomías, sino que también puede permitir dar pasos adelante en un fortalecimiento de los entes locales que redunde a la postre en mejores servicios y calidad de vida democrática de los ciudadanos. En ese sentido, la valoración del proyecto en su estado actual tiene muchos puntos positivos pero nos deja un sabor agridulce pues recorre a medias un camino que sería deseable y no aprovecha todos los recursos que han sido ya dispuestos en numerosos trabajos doctrinales y en la práctica local de otras comunidades y países. Podría decirse que esta

75 La enmienda de modificación socialista a este artículo establece una cuantía inicial «formada por un porcentaje igual al 2,5 por ciento de las cantidades resultantes por todos los conceptos en el presupuesto consolidado de ingresos de la Generalitat, sin que en ningún caso, la cantidad pueda ser inferior a trescientos millones de euros». Además tampoco se establecen en el proyecto garantías respecto a los criterios de distribución del fondo entre los municipios como sí que hace, también, la enmienda de modificación socialista a este artículo.

76 Véase *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 4.

77 Especialmente en materia de garantías para los entes locales como puede ser, por ejemplo, estableciendo criterios en relación a distribución de ayudas o régimen de financiación por parte de diputaciones provinciales o de la Generalitat hacia los entes locales.

78 Así, por ejemplo, la transferencia o delegación a las Diputaciones (arts. 51.2 y 147); la coordinación de funciones de las Diputaciones (art. 53); la división comarcal (art. 54); la creación de entidades metropolitanas (art. 76); la transferencia de competencias a las entidades locales (art. 146.2). Véase en el mismo sentido *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 9.

79 Así, por ejemplo, los regímenes especiales (art. 40); la gestión compartida (art. 47); la delegación de competencias (arts. 147.2 y 149); los órganos de colaboración (Disposición Final Primera); la adaptación de las enti-

dades locales (Disposición Final Tercera). Véase también *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, p. 9.

80 Así, por ejemplo, el registro de las entidades locales (art. 4); el deslinde de términos municipales (art. 7.2); la alteración de términos municipales (art. 15.4); el Consell Tècnic de Delimitació Territorial (art. 19.1); la denominación de los municipios (art. 22.2); los regímenes especiales (art. 40.2); la supresión voluntaria de municipios (art. 48.2); el procedimiento para la creación de entidades locales (art. 63.3); los órganos de gobierno provisionales (art. 65); la modificación de entidades locales (art. 73); el procedimiento de constitución de las mancomunidades (art. 90.3); las mancomunidades de interés preferente (art. 108.2); el libro de actas (art. 123.3); las retribuciones de miembros de las corporaciones locales (art. 131); la Comisión Interdepartamental de Coordinación de Políticas Locales (art. 154); el deber de información (art. 155.1); el personal de las entidades locales (art. 160.3); el registro de méritos del personal (art. 166); el procedimiento de creación de agrupaciones (art. 163.3); el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal (art. 164); los sistemas de provisión de personal (art. 173.3); y la participación de los municipios en las dotaciones del Fondo de Cooperación Municipal (art. 203.4). Véase *Consideraciones al Borrador de Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana*, 27 de febrero de 2009, pp. 8-9.

nueva legislación, en el caso de ser aprobada en los términos recogidos por el proyecto legislativo, se enmarca como otras anteriores en la natural desconfianza que las comunidades autónomas vienen demostrando hacia el nivel de gobierno local y que ha llevado a buena parte de la doctrina a afirmar que «la legislación autonómica no se ha caracterizado ni por la defensa y ampliación del ámbito competencial local, especialmente municipal, ni por la efectividad de los mecanismos de coordinación y cooperación entre la Comunidad Autónoma y los entes locales».<sup>81</sup>

En definitiva, habría que recordar al legislador valenciano la afirmación de Parejo Alonso según la cual «todos los entes mencionados en el artículo 137 de la Constitución española tienen una misma posición y función constitucional, la organización del poder público y su ejercicio para la realización del pluralismo político en su vertiente territorial, diferenciándose por los intereses que institucionalizan y a cuya gestión sirven»<sup>82</sup> y esperar que aprovechen el trámite parlamentario para corregir los desajustes constitucionales analizados y mejorar el proyecto en la medida de lo posible en beneficio de los ciudadanos y de los entes locales de la Comunidad Valenciana.

81 Tudela Aranda, J. «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 129, que cita a Luis Ortega Álvarez en el mismo sentido.

82 Parejo Alfonso, L. «La autonomía local en la Constitución» en Muñoz Machado, S. (dir.) *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, 2003, p. 20.

## VI. Bibliografía

- ALCÓN YUSTAS, M. F.: «Luces y sombras en el conflicto en defensa de la autonomía local» en *Actas del V Congreso de la ACE*, Valencia, 2006.
- ÁLVAREZ CONDE, E.: «La segunda descentralización» en *Revista Veintiuno*, núm. 54, 2002.
- ARNALDO, E.: «Las competencias estatales y autonómicas para regular el régimen local» en *El Consultor*, núm. 7 bis, 15 de abril de 2006.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: *Manual de Administración Local*, Madrid, 2006.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M.: *El principio de subsidiariedad y la administración local*, Madrid, Marcial Pons, 1999.
- BLANCO, A.: «Comentarios al proyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local» en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 13, 2006.
- CAAMAÑO RODRÍGUEZ, F.: «Autonomía local y constitucional: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004.
- CALDERÓ, A. y ZAFRA, M.: «El gobierno municipal, del voluntarismo a la gobernanza» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 25, 2002.
- CANALES ALIENDE, J. M.: «La democracia participativa local» en *Sistema*, núm. 184-185, pp. 191-201, 2005.
- «Algunas reflexiones sobre gobernabilidad y Pacto Local» en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 2-3, julio 2002-junio 2003.
- CARRILLO LÓPEZ, M.: «La administración local en la reforma de los Estatutos de Autonomía» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2005.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. M. (Coord.): *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 262, 2005.
- CLIMENT BARBERÁ, J. y BAÑO LEÓN, S. M. (Coord.): *Nuevas perspectivas del régimen local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- COBO NAVARRETE, I.: «La potestad normativa local ante la reforma del régimen local» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. extraordinario, julio 2006.
- CUESTA MARTÍNEZ, A.: «La autonomía local en el Estado de las Autonomías» en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 2 y 3, Madrid, 2002.
- EZQUIAGA, I.: *Guía de la política pública local*, Madrid, Consultores de las Administraciones Públicas, 2008.
- FERNÁNDEZ FUENTES, A. S.: *Administración Local: casos prácticos*, Madrid, Centro de Estudios Financieros, 2005.
- FERNÁNDEZ IBAÑEZ, J. (dir.): *Anuario Económico Local 2008*, Diputación de Barcelona, 2009.
- FERRER I JACAS, J.: «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006.
- FONT I LLOVET, T. y otros: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- FONT I LLOVET, T.: «El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías» en *Anuario de Gobierno Local 2004*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2005.
- «El gobierno local y los nuevos Estatutos de Autonomía» en *Anuario de Gobierno Local 2005*, Barcelona, 2006.
- «La participación de los municipios en las Comunidades Autónomas ante la reforma de los Estatutos de Autonomía» en *Cuadernos Goberna*, núm. 19, MAP, 2005.
- «Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo» *Anuario de Gobierno Local*, 2005.
- «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos» en *Anuario de Gobierno Local 2003*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2004.
- «Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006.
- FONT, T., VELASCO, F. y ORTEGA, L.: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2006.
- GALÁN GALÁN, A.: *La potestad normativa autonómica local*, Barcelona, 2001.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: «Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local» en *Parlamento y Constitución*, núm. 6, 2002.
- GARCÍA ROCA, J.: «La primera sentencia sobre el conflicto de defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007.
- GARCÍA RUBIO, F.: *Elementos de organización municipal*, Madrid, 2003.
- *La segunda descentralización: bases para pactos locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003.
- GARCÍA, A.: «La gobernanza en el ámbito local. Realidad y perspectivas» en *Cuadernos Goberna*, núm. 20, MAP, 2005.

- GARCÍA, M. J.: «La autonomía municipal en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local» en *Revista de Estudios Locales*, núm. 93, 2006.
- «La revisión del ámbito competencial de las entidades locales: hacia una ampliación de su autonomía» en *Revista de Estudios Locales*, núm. 85, 2005.
- GOMÁ, R. y BLANDO, I.: *Gobierno local y redes participativas*, Barcelona, Ariel, 2002.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J.: «La autonomía local en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 9, 2005.
- GRECIET GARCÍA, E.: «El contenido de la ley de medidas para la modernización del gobierno local y su desarrollo por los parlamentos autonómicos» en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 4, 2003.
- IGLESIAS MARTÍN, A. *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*, Barcelona, Ariel, 2002.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G.: «Configuración constitucional y tutela de la autonomía local» en *Revista Andaluza de la Administración Pública*, núm. 51, 2003.
- LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J.: *Autonomía y descentralización local*, Madrid, la Ley, 2003.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: «La hacienda Local en los nuevos estatutos de autonomía» en *Estudios Financieros Revista de Contabilidad y Tributos*, núm. 299, 2008.
- MAURÍ MAJÓS, J.: «Análisis general del Estatuto básico del empleado público: problemas, soluciones y huidas» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 19, 2009.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*, Madrid, 2005.
- MORELL OCAÑA, L.: «La autonomía local» en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 13, 2006.
- «La dinámica provincial a partir de la Constitución» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, Madrid, 2006.
- NARANJO DE LA CRUZ, R. *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y en Alemania*, Madrid, INAP, 2003.
- OCDE (2006): *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), p. 268.
- Serie: Estudios y Documentos. Traducción de: ‘*Modernising Government: The Way Forward*’, edición previa de la propia OCDE (inglés y francés), 2005.
- ORDUÑA REBOLLO, E.: *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel, 2005.
- ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L.: *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid, Iustel, 2008.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L.: «Reforma local y Estatutos de Autonomía» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, Madrid, 2006.
- «Comunidades Autónomas y entes locales» en *Informe sobre Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona, 2004.
- «Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local» en *Anuario de Gobierno Local 1999, 2000*.
- «Las competencias como paradigma de la autonomía local» en *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, 2000.
- «Régimen local y Estatutos de Autonomía» en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, Madrid, 2006.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. y FUENTEAJA PASTOR, J. A. (coords.): *Reforma y retos de la administración local*, 2007.
- PAJEJO ALFONSO, L.: «Estado autonómico y régimen local» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001.
- «La autonomía local en la Constitución» en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, Civitas, 2003.
- «Una visión sobre la Ley de modernización del gobierno local» en *Anuario de Gobierno Local 2004, 2005*.
- PAVANI, G. y PEGORARO, L.: *Municipios de Occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas*, Universidad Libre de Colombia, 2008.
- PEREIRA SOLÉ, A.: «El régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña» en *Anuario de Gobierno Local*, 2004.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M.: «El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 75, 2005.
- REBOLLO, M.: *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Valencia, 2007.
- REQUEJO PAGÉS, J. L.: «Garantía de autonomía local y estatutos de autonomía» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2006.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P.: «El nuevo diseño de las competencias locales» en *QDL Estudios*, núm. 13, 2007.

- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. (coord.): «La política sobre las grandes ciudades y las áreas metropolitanas» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 24 (monográfico), 2002.
- RUIZ-RICO RUIZ, G.: «Algunas reflexiones en torno a la dimensión constitucional de la gobernanza y su aplicación a la esfera política local», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. extraordinario, julio 2006.
- «Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad local» en *RVAP*, núm. 61, 2001.
- «Niveles de organización territorial y reformas de los Estatutos de Autonomía» en FONT Y LLOVET, T.: en *Anuario de Gobierno Local 2004*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2005.
- SALVADOR CRESPO, M.: «Gobierno Local» en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2006.
- «La provincia ante una nueva encrucijada: la reforma de la legislación básica y de los Estatutos de Autonomía» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. extraordinario, julio 2006.
- «La provincia en el Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 13, 2006.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «Balance de la reforma legal sobre el régimen de los municipios de gran población» en *Anuario del Gobierno Local 2004*, 2005.
- SERRANO GÓMEZ, M. D.: «El pacto Local: valoración en perspectiva» en *Revista de Estudios Locales*, núm. 93, 2006.
- SOSA WAGNER, F.: *Manual de Derecho Local*, Pamplona, Aranzadi, 2005.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: «Desarrollo autonómico y desarrollo local a los veinte años del Estatuto de Autonomía para Andalucía» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 48, 2002.
- SUERO SALAMANCA, J. A.: «El papel de los Consejos Económicos y Sociales a nivel local», *Actualidad Administrativa*, I (11), pp. 1294-1302, 2005.
- TORRES COBAS, F.: «Estudio comparado de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de la ley básica del Gobierno y la Administración Local y en los proyectos de modificación de los Estatutos de Autonomía» en *Anuario de Gobierno Local 2005*.
- «La autonomía local en España en los albores del siglo XXI» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 2, 2003.
- «El gobierno local en la reforma de los Estatutos» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2005.
- TOSCANO GIL, F.: *Autonomía y potestad normativa local*, Granada, 2006.
- TRONCOSO, A.: «La autonomía local: garantía institucional, desarrollo político y dificultades prácticas» en *Estudios de Derecho Constitucional*, Valencia, 2001.
- TUDELA ARANDA, J.: «La organización territorial en las reformas de los Estatutos» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006.
- VALLÉS, J. M. y BRUGUÉ, Q.: «El Gobierno local», en ALCANTARA, M. y MARTÍNEZ, M. A. (eds.) *Política y Gobierno en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2001.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía» en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2004.
- «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales» en la obra colectiva *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, 2004.
- *El derecho local: sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del derecho local» en *Anuario de Gobierno Local 2005*, 2006.
- VILALTA I FERRER, M.: «La financiación local ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» en *Anuario de Administración Local*, núm. 1, 2005.
- VILALTA REIXACH, M.: «Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de los Gobiernos Locales» en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006.
- «La financiación local ante la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» en *Anuario de Gobierno Local 2005*, 2006.
- VV.AA.: *Anuario de Gobierno Local*, desde 2001.
- VV.AA.: «Democracia Municipal participativa» en *Temas para el Debate*, núm. 90, pp. 25-48, 2002.
- VV.AA.: *La nueva descentralización. De la reforma del régimen local de 1999 al Pacto Local II*, Valencia, Diputación de Valencia, 2003.
- VV.AA.: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- VV.AA.: Número monográfico 24 sobre la regulación y la problemática de la gobernabilidad de las grandes ciudades en Europa, de la revista editada por el INAP, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.
- VV.AA.: *25 años de democracia municipal*, Gijón, TREA, 2005.



# La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación

**JOSÉ TUDELA ARANDA**

Letrado de las Cortes de Aragón

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

## Resumen

La Administración parlamentaria no ha sido objeto frecuente de estudio. Sin embargo, en los últimos años, ha crecido el interés por esta materia. La conciencia de la necesidad de cambiar elementos tradicionales de la misma y hacerla conforme a nuevas exigencias culturales y sociales ha sido decisivo para ese interés. Junto a ello, la conciencia de que el propio Parlamento necesita introducir cambios significativos en sus funciones y en su forma de relacionarse con la sociedad, y que no será posible acometer las nuevas exigencias sin unas nuevas estructuras administrativas, impone dar protagonismo a esta materia. En estas páginas se ha perseguido exponer las líneas generales de una eventual reforma, haciendo especial referencia a las necesidades derivadas de la función pública o de cuestiones como la gestión del conocimiento; las exigencias de flexibilidad o el reforzamiento de una ética pública parlamentaria.

## Resum

L'administració parlamentària no ha estat objecte freqüent d'estudi. Tanmateix, els darrers anys, ha crescut l'interès per aquesta matèria. La consciència de la necessitat de canviar-ne elements tradicionals i fer-la concordar amb noves exigències culturals i socials ha estat decisiva per a aquest interès. Juntament amb això, la consciència que el parlament mateix necessita introduir canvis significatius en les seues funcions i en la seua forma de relacionar-se amb la societat, i que no serà possible escometre les noves exigències sense unes noves estructures administratives, imposa donar protagonisme a aquesta matèria. En aquestes pàgines s'ha perseguit exposar les línies generals d'una eventual reforma, i s'ha fet especial referència a les necessitats derivades de la funció pública o de qüestions com ara la gestió del coneixement, les exigències de flexibilitat o el reforçament d'una ètica pública parlamentària.



## Abstract

Parliamentary Administration has not been studied very frequently. However, in recent years there has been increasing interest in this material. An awareness of the need to change traditional elements of parliamentary Administration and make it respond to new cultural and social demands have been decisive in generating this interest. Along with this, the awareness that Parliament itself needs to introduce significant changes in its functions and the way it relates to society, makes the study of this material especially necessary. In these pages we have tried to put forward the main arguments in favour of possible reforms, with special reference to the Civil Service and issues such as the management of knowledge, the demands for flexibility and the reinforcement of ethics regarding parliamentary Administration.

## Sumario

- I. Presentación
- II. Presupuestos
  1. La autonomía parlamentaria
  2. El Parlamento en la encrucijada
- III. La definición de la necesidad
  1. Por las funciones parlamentarias
  2. Por los sujetos parlamentarios
- IV. Un apunte necesario. La función pública parlamentaria
  1. Problemas tradicionales
  2. La renovación obligada. La oportunidad del Estatuto Básico de la Función Pública
- V. Algunas cuestiones singulares
  1. El conocimiento en la nueva gestión parlamentaria
  2. La relación de los Grupos parlamentarios con la Administración parlamentaria
  3. Flexibilidad, dinamismo y otras exigencias
- VI. Reflexión final
- VII. Bibliografía

## I. Presentación

Las estructuras administrativas del Parlamento no han despertado, tradicionalmente, gran interés. Ello no quiere decir que no existan estudios al respecto. Puede citarse, como ejemplo, el número que en 1993 la *Revue Française d'Administration Publique* dedicó a la Administración de los Parlamentos. Precisamente, en la introducción a este número, Pierre Avril concluía con una afirmación que creo mantiene toda su vigencia: «la modernización de los Parlamentos no pasa porque hagan cosas que otros siempre harán mejor sino por ayudar a los parlamentarios a hacer su trabajo de la mejor manera posible.»<sup>1</sup> También entre nosotros, y en los últimos años, se han publicado diversos trabajos al respecto.<sup>2</sup> Puede decirse que existe un cambio en la percepción del significado y función de la Administración parlamentaria. Un cambio inevitablemente ligado a la propia evolución de la Institución y de sus necesidades crecientemente complejas y muy diferentes de aquellas que iluminaron el modelo tradicional, en buena medida vigente hasta nuestros días. La vida interna de las cámaras posee interés y complejidad. No se trata de contraponer una formulación técnica de la Institución a su caracterización política. Es que para la consecución de los fines políticos que le han sido encomendados, es del todo preciso que disponga de la suficiente cobertura de medios personales y materiales. La importancia de esta cuestión no es baladí, hasta el punto de que alguna doctrina ha llegado a hablar de la necesidad de singularizar una función administrativo-parlamentaria que debería revalorizarse.<sup>3</sup> Lo que resulta evidente, sea cuál sea el análisis que se realice, y así lo demuestran todos los estudios comparados, es que la actividad parlamentaria requiere de un modelo específico de administración y que la misma resulta de innegable importancia para el éxito de la labor que tiene encomendada el Parlamento.<sup>4</sup>

El cambio citado debería proyectarse en una doble dirección. Por un lado, sobre la necesidad de introducir elementos, instrumentos y valores de gestión que son ya comunes a otras administraciones públicas y que han querido servir a la adecuación de las estructuras burocráticas públicas a las nuevas demandas sociales. Por otro, la exigencia de reforzar esas estructuras para fortalecer al Parlamento como institución. Hoy son

1. *Vid.*, P. Avril, «Introduction en L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68, 1993.

2 Mención especial merecería en este punto, la función pública parlamentaria, materia sobre la cual destaca el monográfico que esta Revista dedicó a este tema (*Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22, número extraordinario «La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», 2009).

3 En este sentido, J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento» en *El Parlamento del siglo XXI*, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2003, p. 157; A. Pizzorusso, «Recientes tendencias

del parlamentarismo», *RVAP*, núm. 39, 1994. En relación con la complejidad e interés de la vida interna de los parlamentos, L.M. Cazorla Prieto, *Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales en El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, 1991, pp. 340 y 345; P. García-Escudero Márquez, «Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria», *Asamblea*, núm. 10, 2004.

4 En este sentido se expresa con rotundidad Didier Maus en las conclusiones que elaboró al número citado de la revista francesa de administración pública (D. Maus, «Conclusion en L'Administration des Parlements», *ob. cit.*, p. 609).

pocos los que niegan que la desproporción de medios entre el ejecutivo y el legislativo es una de las causas de su marginalidad creciente y de la consiguiente erosión de su aprecio por los ciudadanos. En todo caso, ambas razones confluyen. Los parlamentos deben disponer de un soporte administrativo consecuente con su misión, con las exigencias sociales y con las transformaciones acaecidas en los últimos años. Desde este presupuesto, tampoco podrán ser ajenos a los importantes cambios que la cultura administrativa ha tenido en tiempos recientes. El Parlamento se ve abocado a cambios notables y su Administración no escapará a los mismos. Sería un error minusvalorar esta faceta del cambio por su naturaleza «meramente administrativa».

Como casi todo, el estudio de la Administración parlamentaria puede realizarse desde el ser o desde el deber ser. En rigor, un examen debiera preceder a otro. Enunciar el deber ser sólo es posible desde un riguroso conocimiento del ser. Sin embargo, y dadas las características de este trabajo, las páginas que siguen van a centrarse en el deber ser de la Administración parlamentaria, apuntando una tensión ideal desde el convencimiento de que el cambio en las estructuras administrativas del Parlamento debiera ser sólo un acompañamiento inevitable de transformaciones más profundas de la Institución.<sup>5</sup> Sin embargo, y para mejor entender el planteamiento que se realice, creo que es preciso hacer una breve referencia a la evolución de la Administración parlamentaria.

La Administración parlamentaria no ha permanecido inalterada.<sup>6</sup> Incluso, puede decirse que en los treinta últimos años los cambios han sido sustanciales. Con la referencia fija que marcó la reforma del Congreso americano en 1946 (reforma de la Administración parlamentaria para un modelo de Parlamento mejor informado, mejor legislador y mejor docente, más abierto a los especialistas y a la sociedad civil),<sup>7</sup> los distintos Parlamentos de la órbita cultural occidental han ido modificando sus estructuras, incrementando sustancialmente sus medios materiales e intelectuales, liberando tiempo a los parlamentarios y rompiendo algunas de las pautas clásicas de su funcionamiento. Al respecto, pueden citarse, como significativas, las reformas de la Cámara de los Comunes de 1991 o de la Asamblea portuguesa de 1993. En general, existe acuerdo en afirmar que ha desaparecido la «artesanía» de la Administración parlamentaria. Pero ello no significa que se haya llegado a buen puerto. También se suele coincidir en que se está lejos de disponer de las estructuras administrativas necesarias para hacer frente con diligencia a las crecientes exigencias a las que se enfrenta la Institución parlamentaria.<sup>8</sup> Una insuficiencia que se agrava con el paso del tiempo ya que a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años en muchos parlamentos occidentales, las necesidades crecen a una velocidad que parece desbordar la capacidad de respuesta.

Pero, como se dijo, los parlamentos están hoy lejos de ser las estructuras burocráticas sencillas, amables, que fueron durante largo tiempo. En la actualidad, sus estructuras son complejas, singularizadas por unos clientes, los Diputados y Grupos parlamentarios cada vez más exigentes y a su vez mediatizados por las demandas de una sociedad

<sup>5</sup> Sobre estas posibles transformaciones me he pronunciado en mi libro, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008. Un hilo ideológico similar puede encontrarse en la obra: D. Beetham, *El Parlamento y la democracia en el Siglo Veintiuno. Una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, 2006.

<sup>6</sup> Sobre su evolución puede verse, J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento», *ob. cit.*, pp. 159-161.

<sup>7</sup> *Vid.*, M. Fraga Iribarne, *La reforma del Congreso de los EE. UU. La L.R.A. de 1946*, Ediciones Cultura Hispánica, 1951.

<sup>8</sup> En este sentido, Joaquín García Morillo ha puesto de manifiesto la inadecuación de las estructuras parlamentarias a las características de la sociedad actual y la insuficiencia de los medios materiales a su disposición (J. García Morillo, «El Parlamento en la era global», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, 1997).

que se aleja rápidamente de los cánones clásicos. Complejidad que necesariamente se autoalimenta y que provoca que la que un día fuese sencilla máquina burocrática en medios materiales y personales, al menos en términos comparativos, lo sea cada día menos, importando a su gestión cotidiana problemas comunes a otras grandes administraciones. Esta evolución hacia la complejidad es determinante de los primeros problemas a los que ha de responder la reforma de la Administración parlamentaria. Supone un cambio cultural de innegable importancia. De alguna manera, conlleva la necesidad de aceptar que las cuestiones administrativas y gerenciales, lejos de ser una cuestión anecdótica en una Institución llamada a tan altas misiones, es algo relevante no sólo por el volumen adquirido por la Administración sino, y muy especialmente, por la relevancia de la misma para la consecución de los objetivos tradicionales y de los nuevos que emergen en la hoja de ruta del Parlamento.

De esta evolución, se deduce que muchos de los planteamientos que a continuación realizaré no son sino continuidad y profundización en líneas de trabajo que ya tienen su reflejo en derecho comparado. Sí es cierto, creo, que la situación en España es algo distinta. Entre nosotros, la evolución, aun siendo importante, ha sido menor, tanto por lo que respecta a las Cortes Generales como en lo relativo a los Parlamentos autonómicos. La deuda con la tradición también parece más alta. Los cambios no han sido suficientes y los planteamientos se han hecho más desde correcciones de lo existente que desde búsqueda de modelos globales. En todo caso, esta situación de la administración de los parlamentos españoles es coherente con el propio devenir de los mismos, demasiado reacios a introducir cambios significativos respecto de lo que ha sido su desenvolvimiento tradicional. En este punto cabe llamar la atención sobre el hecho de que ni la riqueza de la vida parlamentaria española, recuérdese la convivencia de diecinueve Cámaras, haya servido para romper esta tendencia. Esa diversidad ha sido elemento importante de renovación e impulso pero no ha sido bastante para amparar en su seno un modelo verdaderamente innovador respecto de la ortodoxia más tradicional.

Precisamente, de la afirmación anterior se deriva una consecuencia fundamental para el examen del modelo administrativo parlamentario y de su posible evolución. Cualquier estudio de las estructuras administrativas del Parlamento debe hacerse ligado al diseño de modelo institucional que se desea. Las estructuras administrativas son hoy un elemento de referencia en la tarea de fortalecer la Institución e incrementar su presencia política y social. Pero son sólo un complemento. La renovación del Parlamento, su salida de la marginalidad actual, no vendrá de la mano de reformas administrativas, por ambiciosas que éstas pudieran llegar a ser.<sup>9</sup> A lo más que se puede aspirar desde el examen burocrático del Parlamento es a mostrar las posibilidades que hoy se ofrecen a la acción política parlamentaria desde la renovada capacidad logística que las tecnologías de la información y el conocimiento y la nueva cultura administrativa

<sup>9</sup> La Unión Interparlamentaria ha definido el deber contemporáneo del Parlamento de la siguiente manera: representativo; transparente; accesible; responsable de sus actos y eficaz (D. Beetham, *El Parlamento y la democracia en el Siglo Veintiuno*. ob. cit., p. 7)

ponen a su disposición. Ello no es poco. Hoy un Parlamento puede afrontar retos mucho más ambiciosos que hace tan sólo unos pocos años. Muchas barreras han desaparecido y sólo la voluntad política separa al Parlamento de alcanzar niveles de capacidad operativa hasta ahora impensables. Precisamente, no otra puede ser la guía de cualquier reforma administrativa. Servir a la mejora de la funcionalidad de la Institución, contribuir a que su función genérica de representatividad, y las que ella conlleva, se puedan materializar de la manera más eficaz posible. Lo que no debiera perderse de vista es la importancia que para ese objetivo puede llegar a tener el acierto en la reforma de las estructuras burocráticas.

## **I. Presupuestos**

### **1. La autonomía parlamentaria**

Como es sabido, la finalidad de la autonomía parlamentaria es, básicamente, garantizar la independencia del Parlamento frente a otros poderes públicos, singularmente frente al ejecutivo. En su origen, la autonomía fue la armazón jurídico-teórica que protegía a la naciente institución representativa frente a otras sedes del poder. Simplificando, puede decirse que desde el principio de su formulación tuvo una doble manifestación. Por un lado, política; por otro, administrativa. Desde la primera, el Parlamento se convertía en señor de su organización política, incluyendo capacidad normativa y financiera. Desde la segunda, se procuraba evitar posibles injerencias burocráticas que pusiesen en peligro la citada autonomía política. Es decir, la finalidad era en todo caso unitaria. La dimensión administrativa de la autonomía parlamentaria era puramente instrumental, una garantía adicional para la preservación de la autonomía política. En palabras de Pérez Serrano, la falta de autonomía parlamentaria era un síntoma de falta de libertad y de democracia. Y era así porque el Parlamento era el sinónimo indiscutible de la libertad y de la democracia. La autonomía, el instrumento jurídico-político que servía al desarrollo de sus funciones en coherencia con el nuevo espíritu constitucional.

Conforme a ese modelo, la dimensión administrativa de la autonomía parlamentaria llegó a ser protegida incluso frente a decisiones jurisdiccionales bajo el paraguas de la teoría de los *interna corporis*. Desde esa premisa histórica, como es bien sabido, la Constitución y los Estatutos de Autonomía, consagraron la autonomía parlamentaria como principio vertebrador del funcionamiento de las respectivas instituciones parlamentarias. Sin embargo, este principio debía convivir con otros con los que inevitablemente había de entrar en conflicto. La universalización de los derechos fundamentales y la consagración de la justicia constitucional abocaban a una redefinición de la lectura clásica de la autonomía parlamentaria.<sup>10</sup> Un control jurisdiccional que lle-

gará a afectar tanto a los actos de pura administración como a actos de contenido netamente político. De esta manera, inevitablemente, la lectura del principio de autonomía hubo de modificar su alcance.

Pero no sólo el control jurisdiccional limita severamente la concepción clásica de esta autonomía. Nadie ignora que, aun a pesar de la universalidad del control de los actos administrativos del Parlamento, es en la esfera administrativa donde la autonomía sigue teniendo mayor vigencia. Dicho de otra manera, la dimensión política de la autonomía es hoy más leyenda que realidad. Como ha sido reiterado, el Estado de partidos, y su correlato, el Parlamento de grupos, ha desvirtuado casi radicalmente la capacidad de decisión autónoma del Parlamento como Institución. En la mayoría de las ocasiones, no es el Parlamento ni sus órganos ni sus Diputados quienes deciden. La decisión es adoptada por los partidos políticos o por el gobierno correspondiente. El Parlamento es sólo el escenario de la formalización de decisiones que han sido tomadas por los agentes mencionados fuera de sus muros.

El espacio de estas páginas es el propio de los reflejos administrativos de la autonomía. Puede intuirse que la reconstrucción del Parlamento, la necesaria tarea de rescate, sólo será posible desde una relectura de su autonomía política y, muy singularmente, de la autonomía de sus Diputados. La autonomía administrativa, mientras, se presenta como un instrumento de primera importancia para la construcción del edificio que ha de soportar la reelaboración de la Institución parlamentaria. Como se indicó, es en el ámbito administrativo donde el Parlamento es más señor de sus actos. Nada obsta a que ese señorío pueda ir proyectándose poco a poco sobre facetas naturalmente políticas. La voz Administración parlamentaria es el reflejo unitario de esa dimensión de la autonomía parlamentaria. De ahí que el diseño que se haga de la misma y las reflexiones que se elaboren tengan una importancia añadida. Precisamente, ésta es la verdadera razón que singulariza a la Administración parlamentaria: su inserción en un sujeto singular del entramado institucional. Singular por sus funciones; por el pluralismo que le es innato y que condicionará toda la organización administrativa y por la naturaleza eminentemente pública y deliberativa de la casi totalidad de sus actividades.

Así, la Administración parlamentaria es y no es una estructura organizativa cualquiera. Es una estructura como cualquier otra en tanto que comparte con otras diseños y objetivos. Y, por tanto, comparte valores y normas, siendo absurdo pensar en modelos radicalmente distintos. Pero no se trata de una estructura administrativa cualquiera en tanto que sus valores son, además de otros comunes al resto de organizaciones, algunos adicionales de especial singularidad ideológica. El Parlamento es síntesis de la cultura democrática occidental. En buena lógica, su Administración se debe a los valores que sustentan esa cultura. Podría decirse, y con razón, que nada hay de diferente a lo que debe suceder en relación con las restantes estructuras organiza-

10 Sobre la evolución de este principio y su progresiva jurisdiccionalización, E. Gómez Corona, *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Universidad de Sevilla-Tirant lo Blanch, 2008.

tivas, especialmente públicas. Pero creo que en un Parlamento esos valores están presentes con mayor intensidad. Y deben estarlo en su doble proyección. En relación con Diputados y Grupos Parlamentarios y en relación con los ciudadanos. Su reflejo no puede consistir sólo en unas determinadas pautas de comportamiento sino también en unas normas y una estructura que sirvan a su garantía.

Por todo lo dicho, la autonomía parlamentaria, lejos de ser un principio anacrónico, mantiene plena vigencia. Es más, ofrece un excelente asidero jurídico-teórico para reforzar la posición del Parlamento-Institución frente al poder ejecutivo y los partidos políticos. Pero también es preciso tener en cuenta que para que la autonomía parlamentaria mantenga su fuerza ideológica y con ella su vigencia y eventual capacidad transformadora, es preciso que no se pierda en la reivindicación no ya de inaceptables y arcaicos privilegios, sino siquiera en excepciones difícilmente justificables ante los ciudadanos. La autonomía parlamentaria es un principio esencialmente político y a consideraciones políticas debiera responder fundamentalmente. Cuando le corresponde proyectarse en el ámbito prosaico de la administración, sólo debería amparar la diferencia en el supuesto de que está se encuentre nítidamente justificada por la naturaleza de la actividad parlamentaria y siempre que, obviamente, no se vulneren derechos de terceros.

## **2. El Parlamento en la encrucijada**

La primera afirmación que es preciso realizar es reiterar que el examen que se realice del devenir de las estructuras administrativas parlamentarias debe hacerse ligado al diseño de modelo institucional que se desea. En esta afirmación radica el origen del interés de este tema en el presente trabajo. Las estructuras administrativas son hoy un elemento de referencia en la tarea de fortalecer la Institución e incrementar su presencia política y social. El Parlamento-organización no es ajeno al Parlamento-Institución. La organización y gestión eficaz de los recursos, capacidades y competencias, es un aspecto clave para determinar su fortaleza o debilidad. Desde el precario punto de partida descrito en líneas anteriores, hay que entender que todo proyecto de renovación parlamentaria pasa por introducir cambios profundos, que afecten no sólo a la cantidad sino también a la cualidad de la Administración de los Parlamentos. Toda posibilidad de que éstos lleguen a cumplir los fines que se les encomiendan pasa por una asignación realista de medios, algo que hasta la fecha no ha llegado a suceder,<sup>11</sup> así como por una readecuación de sus estructuras y del régimen jurídico del personal a su servicio a las nuevas demandas y exigencias sociales.

El cambio de modelo administrativo debe insertarse en el contexto de transformaciones sociales, tecnológicas, políticas y culturales que rodean a la Institución. El cambio cultural hace referencia, fundamentalmente, a aquellos que deben acaecer en la relación entre el Parlamento y el ciudadano. De hecho, la mayor proximidad del ciudadano ha

11 Así, J. Prats i Catalá, «Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social», *Revista Reforma y Democracia*, núm. 6, 1996, p. 3; I. Astarloa Huarte-Mendicoa, «Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria», *Corts*, núm. 6, 1998, p. 120; X. Vandendriessche, «Le Parlement entre déclin et modernité», *Pouvoirs*, núm. 99, 2001, p. 63. Reflexiones generales con síntesis de los principios que debieran regir esta necesidad de cambio, pueden encontrarse en la obra citada de I. Astarloa y en J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento», *ob. cit.*, p. 185.



sido ya un factor de cambio relevante en cámaras de referencia como el Bundestag o el Congreso americano. La Institución debe aceptar como premisa que Diputados y Grupos no son sus únicos clientes. El cliente lo es, también, y en lugar preferente, el ciudadano. Lógicamente, este aserto debe tener consecuencias fundamentales sobre la organización administrativa. Los cambios en la cultura política pasan por equilibrar la concepción institucional con una mayor transparencia, publicidad y accesibilidad. No otros son los parámetros desde los que el Parlamento debe acometer su reorganización mirando al ciudadano. Es necesario construir la Administración parlamentaria de cara a los ciudadanos, teniendo en cuenta sus necesidades y respondiendo equilibradamente a sus exigencias. Esa nueva relación con el ciudadano tendrá una doble proyección. Por un lado, poco a poco, los ciudadanos se convertirán en sujetos activos de la vida parlamentaria bien por su presencia física en la tramitación de determinadas iniciativas parlamentarias bien por su presencia constante a través de la relación por Internet. Por otro, su nivel de exigencia en relación con el funcionamiento de la Institución no sólo se ha incrementado sino que ha dado un verdadero cambio cualitativo. La transparencia, la extensión de los máximos niveles de exigencia ética tanto a Diputados como a funcionarios es hoy una constante universal. Los retos de esta doble proyección son muchos y diversos. Pero acaban confluyendo en una lectura novedosa de una Institución que hasta hace no muchos años podía permitirse vicios propios de una torre de marfil.

Como se ha señalado, el modelo social emergente influirá necesariamente sobre las estructuras burocráticas del Parlamento. Lógicamente, esas consecuencias serán horizontales y afectarán a todas las instancias administrativas. A todas corresponderá desempeñar uno u otro papel en un Parlamento abierto y flexible. Pero, sobre todo, todas deberán contaminarse de los valores que inspiran la cultura del nuevo Parlamento. El éxito de la renovación debe ser una tarea común. A tal fin, será importante que por los correspondientes órganos políticos se logre implicar a los funcionarios, de manera que éstos compartan los objetivos que conlleva el nuevo modelo parlamentario. Sin su cooperación será difícil alcanzar el éxito. El compromiso del personal debe ir más allá del desarrollo de un modelo determinado para vincularle con su éxito y los sucesivos procesos de adaptación que sean necesarios.

Desde esta perspectiva, cualquier reflexión sobre el modelo necesario de Administración parlamentaria que mire al futuro, deberá descansar sobre una concepción amplia de los sujetos parlamentarios, es decir de los clientes de esa Administración y sobre el objeto de su actividad, es decir sobre las funciones propias del Parlamento. En relación con estas últimas, será preciso tanto atender a la precisa redefinición de las funciones clásicas como examinar aquellas que están llamadas a incorporarse como bagaje fundamental de la Institución en los próximos años.

### III. La definición de la necesidad

Al comienzo de estas páginas, se ha enunciado la posibilidad de singularizar una función administrativa-parlamentaria que facilitase la puesta en valor de las exigencias logísticas de la Institución parlamentaria. Esta función vendría delimitada por la existencia de notas homogéneas que resultan comunes a la mayoría de los parlamentos.<sup>12</sup> En este sentido, puede observarse como éstos organizan sus administraciones dentro de un esquema general universal que se construye sobre tres grandes áreas: servicios centrales (asuntos administrativos); servicios parlamentarios; servicio de referencia e investigación. A partir de ese esquema, se encuentran numerosas modulaciones y diferencias que responden a una fuerte contingencia a la hora de diseñar un aparato administrativo. En cualquier caso, y en esencia, no se altera substantivamente el modelo descrito. Sí es conveniente reseñar que alguna de las más recientes modificaciones del funcionamiento parlamentario, han incidido sobre esa construcción. Así, las necesidades derivadas de nuevos enfoques en la política de comunicación, asesoramiento o diplomacia parlamentaria, han traído consigo estructuras organizativas que, en ocasiones, no encajan en el esquema citado. A continuación, se examinará sucintamente algunas exigencias administrativas determinadas tanto por el devenir de las funciones tradicionales como por la emergencia de nuevas, para posteriormente examinar los condicionantes derivados de los distintos sujetos parlamentarios.

El análisis de las funciones tradicionales del Parlamento, entendiendo por las mismas, legislativa, control y presupuestaria no provoca sino un halo de nostalgia sino tristeza. Es lugar común definir la crisis del Parlamento por su pérdida de relevancia en el ejercicio de esas funciones. El Parlamento, se dice, no es ni actor secundario de la función legislativa; el Parlamento, se dice, se limita a ser un escenario secundario del control al gobierno; el Parlamento, se constata, es sólo actor virtual de la función presupuestaria. Mientras, las cámaras siguen con su rutina habitual como si llegasen a creer sus actores que son dueños y señores de las funciones antedichos. En lógica correspondencia, su logística sigue fielmente coherente con un mundo virtual. Creo que la reforma de las estructuras administrativas pasa necesariamente por desnudar la realidad y reconocer cuál es el papel del Parlamento en relación con cada una de esas funciones. De ese análisis, se concluye con cierta sencillez que sólo en relación con la función de control el Parlamento puede llegar a ocupar un espacio propio en el mapa institucional. Un espacio de la mayor relevancia pero que pasa por reacomodar su funcionamiento levantando todos los velos que sean precisos.<sup>13</sup>

La reconstrucción del Parlamento en relación con el verdadero papel que le corresponde con las citadas funciones tradicionales es condicionante de cualquier renovación de su Administración. Como es fácil comprender, las exigencias derivadas de la función legislativa vendrán forzosamente delimitadas por el juego de relaciones que sobre

<sup>12</sup> En este sentido, V. Tocante, *Les structures administratives des parlements. Perspectives comparatives en L'Administration des Parlements*, ob. cit., p. 505; J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento», ob. cit., p. 173.

<sup>13</sup> Así, J. Tudela Aranda, *El Parlamento necesario...*, ob. cit., pp. 95 y ss.

esta función se establece hoy entre Parlamento y gobierno. Y exactamente igual sucede con la función presupuestaria. Los medios del Parlamento deberán estar volcados a prestar asistencia a Grupos y Diputados, singularmente a los de la oposición, en la labor que les corresponde en esas funciones y que esencialmente será de control. Asimismo, y en relación con la función legislativa, deberá prestarse a los distintos sujetos parlamentarios una labor de asesoramiento mínima en sus aspectos técnicos más complejos. Especial importancia puede tener la decisión sobre cómo abordar la tarea del control de la ejecución presupuestaria. Si hasta la fecha las denominadas oficinas de control presupuestario han sido una estrella fugaz y fracasada en nuestra práctica parlamentaria, ello no invalida su posible oportunidad como medio auxiliar del trabajo de los Diputados.

Aceptar el protagonismo de la función de control, actuar en consecuencia dotando al Parlamento de verdaderas posibilidades para ejercer un control efectivo de la acción de gobierno, tendría, o debería tener, consecuencias inmediatas y profundas sobre la Administración parlamentaria. Alcanzar el objetivo de que realmente el Parlamento fuese una Cámara eficaz de control requiere de un despliegue de medios personales y materiales notable. Requiere también de una cierta directriz global en la construcción del modelo administrativo. Hoy, hay que recordarlo, casi todo en el Parlamento está establecido para amortiguar la posibilidad de ese control. Desde la ordenación del debate hasta los límites, muchas veces arbitrarios, a los derechos de información y documentación del Diputado o la atribución de mayores medios al Grupo mayoritario que soporta al gobierno, acentuando de una manera cuando menos paradójica una radical desigualdad inicial, casi todo contribuye a debilitar la enfática función de control. Cambiar esta situación exigiría cambiar estas cuestiones pero también reforzar la Administración parlamentaria como instrumento de servicio al ejercicio de ese control.

Como se señaló, la delimitación de las necesidades por las funciones, obliga también a plantear las exigencias derivadas de la asunción por el Parlamento de nuevas funciones. Algunas de ellas son ya ejercidas como la de comunicación-información, la diplomacia parlamentaria o la de estudio.<sup>14</sup> En otros casos, aun no siendo posible reconducir hoy por hoy a una función estricta, la novedad es radical y exige un esfuerzo especial como es el caso de la creación y mantenimiento de la página web de la Institución, de cuya importancia creciente nadie puede dudar. Otra dimensión de la relación con la opinión pública en sentido amplio, la ya mencionada participación de la ciudadanía en el trabajo parlamentario, abre también una línea de trabajo novedosa para la Administración parlamentaria. Como habrá ocasión de señalar, algunas de estas funciones exigirán la búsqueda de modelos imaginativos en lo referente a la gestión de personal. En otros casos, habrá que adaptar las estructuras existentes y el per-

<sup>14</sup> *Vid.*, P. García Escudero, «Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria», *ob. cit.*, p. 7.

sonal disponible bien por la necesidad de seguir modelos tradicionales bien por el carácter horizontal de la influencia de los cambios sobrevenidos.

Nada va a ser igual. En los próximos años, el Parlamento habrá de cambiar. No es posible poner una frontera temporal pero sí asegurar que ese cambio sucederá. De hecho, ya está cambiando. Es cierto que lo hace sin modelo, sin referencia teórica global ni con una voluntad política determinada. Es plausible que ello suceda cuando la sociedad haya establecido sus reglas en relación con el escenario político emergente. Al funcionario parlamentario no le corresponde decidir. Pero debe ser consciente de la época de transición que le corresponde vivir. Debe ir buscando las respuestas a los nuevos retos para poder responder con agilidad a las nuevas necesidades. No será la menor el disponer de un modelo administrativo que sea adecuado y eficaz para responder a las mismas. Mientras, aquellos pasos que se vayan dando, las modificaciones que se introduzcan en las estructuras administrativas, deberían estar al menos presididas por los principios y valores fundamentales que rigen la tensión de futuro del Parlamento.

Una proyección significativa de la autonomía administrativa es la denominada autonomía financiera. En estas líneas sólo tiene cabida una llamada de atención sobre la importancia de que la misma se traduzca en una utilización de los caudales públicos presidida inequívocamente por los principios de suficiencia funcional, transparencia y ejemplaridad. Es importante, y ello trasciende la consideración administrativa, que el Parlamento tenga capacidad para asignarse sus propios recursos y para distribuir los mismos conforme a sus necesidades. Pero es exigencia ineludible que lo haga de manera que en ningún caso pueda levantarse reparo alguno a su gestión económica. Los errores que se cometan al respecto dañarán gravemente la legitimidad de la Institución. En este punto se debe ser muy exigente. Si el principio de transparencia y el uso cuidadoso de los caudales públicos es norma de exigencia universal para todas las administraciones públicas, en el Parlamento el cumplimiento de estos principios debería ser ejemplar. A tal fin, es importante que la organización administrativa que cuida de estas materias se encuentre convenientemente reforzada y que todas las fuerzas políticas presentes en la Cámara sean parte del cumplimiento de este objetivo.<sup>15</sup>

La alteración de los presupuestos que dieron lugar a lo que ha sido el funcionamiento tradicional del Parlamento es evidente. También lo es la necesidad de modificar las estructuras y los medios no ya para alcanzar nuevos objetivos sino solamente para poder ser eficaces en la consecución de los que actualmente se le atribuyen. Por eso, será preciso reflexionar sobre las funciones que en el nuevo Parlamento debe asumir la organización administrativa y los medios a afectar para lograr el cumplimiento de los objetivos que se establezcan. Es una cuestión de singular importancia. La naturaleza y transcendencia política de la Institución parlamentaria ha ocultado durante mucho tiempo la reflexión sobre los aspectos administrativos de la misma. En momen-

<sup>15</sup> Sobre la gestión económica de los Parlamentos puede verse, VV.AA., *I Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid. Parlamento y presupuestos*, Asamblea de Madrid, 2000, pp. 235-324.

tos de cambio bien de modelo de la propia Institución bien derivados por la irrupción de nuevas formas de actuar administrativo, este tema debe dejar su habitual marginalidad para ocupar una posición relevante. Como se dijo, el debate debe estar presidido por la idea de Parlamento que se tenga en mente implementar. En todo caso, la reforma de las estructuras administrativas resulta inevitable y habrá de hacerse de acuerdo con las exigencias de una nueva cultura de la gestión pública que se proyecta en el derecho a una buena administración. Derecho que también afecta a la Institución parlamentaria y cuyo desarrollo en sede parlamentaria bien podría ser un objetivo a plantear como elemento vertebrador de las reformas administrativas.

## **2. Por los sujetos parlamentarios**

Tradicionalmente, en su mejor acepción, la Administración parlamentaria ha sido definida como el equipo de árbitros y utilleros necesarios para que Diputados y Grupos parlamentarios puedan disputar su partido en igualdad e idoneidad de condiciones. Esta consideración es, desde luego, irrenunciable. Diputados y Grupos parlamentarios son y serán los sujetos principales de la acción parlamentaria y, por ende, los clientes fundamentales de su Administración. La igualdad y la idoneidad son notas fundamentales que deben recordarse de forma continua en la búsqueda del perfeccionamiento. Pero en el momento de acercarse a la Administración parlamentaria del deber ser en razón de los sujetos, este esquema se hace insuficiente. Insuficiente porque responde a una visión excesivamente centrada en un modelo institucional de política para los políticos. En el mismo, la mejor Administración sería aquella que consiguiese la invisibilidad. Esta idea tradicional no basta para abordar los retos que tiene planteados la Institución, aunque el que haya de venir habrá no solo de respetar, sino incrementar, el paradigma de independencia que sostiene al actual. Tampoco lo es porque la irrupción del ciudadano como sujeto activo de la vida parlamentaria, algo casi impensable hace pocos años, es ya una realidad incontestable de la que sólo cabe esperar crecimiento.

El primer cliente de la Administración parlamentaria es el Diputado. Pero ello exige una matización inmediata. Ese Diputado, teórico señor del Parlamento, a la postre rara vez es dueño de su acción política. Normalmente, todo su trabajo y, en consecuencia, sus exigencias vendrán mediatizadas por el Grupo parlamentario al que pertenezca. De entrada, ello plantea una primera cuestión como es la de la necesidad de determinar qué servicios son los que debe prestar la Administración parlamentaria directamente y cuáles son los que deben ser prestados por los medios que los Grupos disponen gracias a la financiación de la Institución. Lógicamente, si los Diputados tuviesen verdaderos asesores individuales de su libre elección, la cuestión sería similar. En todo caso, hoy por hoy la cuestión se plantea en relación con los Grupos. No es una cuestión menor y se desarrollará posteriormente.

Tres serán las circunstancias fundamentales en las que el funcionario deberá prestar su asistencia. En primer lugar, a los Grupos parlamentarios; en segundo lugar, a los Diputados y en tercer lugar, a un órgano colegiado de composición plural. Si resulta evidente que el monopolio del asesoramiento a estos órganos colegiados debe corresponder a los funcionarios, en tanto actúen como tales órganos, no lo es tanto hasta donde deben llegar en relación con Grupos o Diputados. En la práctica, se trata de una cuestión compleja, muchas veces resuelta desde la existencia de cauces informales y de buena voluntad. Sin embargo, en este punto la buena voluntad puede llegar a ser un mal aliado y las sonrisas de hoy convertirse en ácidas lágrimas mañanas. Por el interés de todos, resultaría muy conveniente que se delimitasen lo más exactamente posible las esferas de asesoramiento, incluyendo también hasta donde se puede llegar en el asesoramiento a un Diputado concreto en relación con su Grupo parlamentario. Así, hay que reivindicar la necesidad de establecer una precisa delimitación que impida tanto la duplicidad de esfuerzos como innecesarios malentendidos.

Como se ha señalado, el presente se encuentra radicalmente condicionado por el predominio del Grupo sobre el Diputado. Un predominio que sin exageración puede decirse que ha desembocado en la anulación de la personalidad política de los Diputados, ya que su capacidad de acción singular es sencillamente nula. Sin embargo, también esta situación puede llegar a cambiar. Desde luego, no lo hará por la voluntad de los Grupos ni de los partidos. Pero el Diputado dispone cada día de más medios para individualizar su trabajo y realizar un trabajo político de notable repercusión pública sin necesidad de contar con la anuencia de su portavoz. Internet facilita a los Diputados unos canales de acción política inexistentes hace poco tiempo. Es cierto que no resulta sencillo pensar que los Diputados disciplinadamente integrados en una lista vayan a usar de los medios que les facilita Internet para realizar una política díscola con las directrices del partido. Pero también lo es que no es necesario pensar en situaciones de conflicto. Internet permite al Diputado una acción social, comunicación directa e intercambio constante de información que multiplica exponencialmente la capacidad que hoy tiene de actuar singularizadamente sin la anuencia de los órganos rectores de su Grupo. Creo que en la medida en que el tiempo pase, ésta será una transformación inevitable. De la misma se derivarán nuevas exigencias para las administraciones parlamentarias. Se requerirá de fortalecer aun más sus medios informáticos y de establecer nuevos cauces de relación con los Diputados.

En el examen de los sujetos, resulta obligado realizar una referencia a la conexión Parlamento-opinión pública. Es preciso transmitir la utilidad del trabajo que se realiza en el Parlamento. Sin ello, de nada servirá el mejor y más relevante trabajo. Esta perspectiva comprende las dos bases del trabajo parlamentario. Utilidad del trabajo de Diputados y Grupos parlamentarios y utilidad del Parlamento como lugar de encuentro entre sociedad y política, como foro público. Para poder alcanzar los objetivos des-

critos, la Administración parlamentaria deberá implementar controles internos de eficacia que le permitan garantizar su adecuada disposición y funcionamiento en orden a la consecución de los objetivos descritos y, no menos importante, a su comunicación. En relación con este particular, ha de destacarse la necesidad de que el incremento de medios a disposición de los parlamentarios vaya acompañado no sólo de su adecuada utilización sino de la percepción generalizada de que esos medios eran necesarios y de que se utilizan satisfactoriamente. Una percepción que no basta posean los propios afectados. Son los ciudadanos los que deben entender la necesidad de poner a disposición de los sujetos parlamentarios una serie de medios. La legitimación permanente de la acción política en el Parlamento es una exigencia ineludible. Una exigencia que habrá de condicionar el diseño y gestión de la Administración parlamentaria.

Hace ya tiempo que desde la doctrina se reivindica la necesidad de un Parlamento más transparente y permeable, con inevitables repercusiones sobre el diseño administrativo.<sup>16</sup> Pero hoy el ciudadano como sujeto de la Administración parlamentaria empieza a ocupar un lugar cualitativamente diferente. Como se indicó, la apertura del Parlamento a los ciudadanos es un fenómeno reciente que se encuentra llamado a crecer. Detrás del mismo se encuentran tanto poderosos respaldos ideológicos que ven en el desarrollo de la democracia deliberativa y republicana la única opción de salvar los actuales niveles de desafección política como tecnológicos, en tanto que las tecnologías de la comunicación y de la información han facilitado los soportes precisos para hacer posible esa presencia del ciudadano en la Cámara. Una presencia que podrá desarrollarse de manera muy diversa y con escalas de intensidad también distintas. Así, desde la ya universal relación del Parlamento con los ciudadanos a través de las correspondientes webs hasta presencias políticas más activas derivadas de instrumentos como la pregunta ciudadana, la participación en los procedimientos legislativos o en procedimientos de control, existe una escala notable. Pero parece difícil negar que el principio de participación ha llegado para instalarse en sede parlamentaria.<sup>17</sup>

El desarrollo de este principio tendrá consecuencias horizontales sobre el conjunto de la Administración parlamentaria. Pero, junto a ellas, tendrá consecuencias singulares al obligar a crear unidades administrativas específicas y a especializar personal. En este punto, cabe subrayar la importancia de responder en tiempo y forma a las expectativas que se suscitan. Si el Parlamento decide abrirse a la sociedad, establecer cauces de participación, servir de fuente directa de información y documentación del trabajo político, deberá disponer los medios necesarios para responder con inmediatez y eficacia. El éxito de la política de participación dependerá en gran medida de la idoneidad de la respuesta a estos retos. No sólo no sirve de nada poner en marcha instrumentos como los señalados, si, simultáneamente, no se disponen los medios correspondientes, sino que el efecto será contraproducente. Levantar expectativas y luego defraudarlas.

<sup>16</sup> Vid., J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento», *ob. cit.*, p. 184.

<sup>17</sup> Al respecto, J. Tudela Aranda, *El Parlamento necesario...*, *ob. cit.*, pp. 239-250. En este sentido, hay que recordar que el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge en su artículo 59.7 contempla el deber de contemplar en el Reglamento parlamentario el desarrollo del principio de participación en la Institución.



darlas, haría un daño a la Institución de difícil reversión. En realidad, se trata de un principio general que debería ser tenido en cuenta de forma taxativa en toda la organización parlamentaria.

El presupuesto de esta nueva relación es el desarrollo tecnológico. Hoy las tecnologías de la comunicación y de la información ponen a disposición de los parlamentarios un amplio elenco de instrumentos que les permiten relacionarse con los ciudadanos de forma impensable hace unos pocos años. A la inversa, esos mismos instrumentos pueden ser utilizados por los ciudadanos para forzar esa comunicación. Desde esta doble perspectiva, no puede olvidarse que esas tecnologías no son solamente una oportunidad. Son también un reto, un desafío e, incluso, un riesgo. Abren un mundo de expectativas que no podrán dedraudarse si no se quiere perder el tren. La Administración parlamentaria no sólo deberá ser soporte natural de su utilización. También le corresponderá un papel de impulso ideológico de su uso.<sup>18</sup> En cualquier caso, se trata de un desafío de primera magnitud para la las estructuras burocráticas del Parlamento. La tecnología es condición pero para poder obtener de ella todas sus posibilidades se requerirá de unas habilidades complejas que sólo la suma de cualificaciones diversas y estructuras ágiles podrán facilitar.

#### **IV. Un apunte necesario. La Función Pública Parlamentaria**

##### **1. Problemas tradicionales**

Es corriente identificar la Administración parlamentaria con la función pública que la integra. Ello es normal y en cierto sentido totalmente asumible. Sin embargo, en estas páginas se ha querido singularizar la Administración parlamentaria desde una comprensión más amplia de la misma. La Administración como el conjunto de estructuras que sirven al desenvolvimiento del trabajo parlamentario. Lógicamente, el personal que cumple las funciones encomendadas a esas estructuras, tiene una importancia decisiva. Importancia que excede aquello que la propia teoría pueda indicar ya que de todos es conocido el valor real de los medios personales para el funcionamiento correcto de cualquier Administración. En buena medida, el acierto en el diseño y gestión de los medios personales al servicio del Parlamento radicará el éxito o fracaso de cualquier reforma de las estructuras administrativas del Parlamento.

La función pública parlamentaria posee especificidades que justifican su análisis individualizado. Si el fundamento jurídico de su singularidad es la autonomía parlamentaria, con la capacidad de dotarse de una función pública propia sometida a un régimen jurídico establecido por el propio Parlamento como uno de sus primeros reflejos, su fundamento funcional es asegurar la independencia de la misma no sólo en relación con entes externos a la Institución sino también en relación con cualquier Grupo par-

<sup>18</sup> Véase, *Document d'information de la Conférence Mondiale 2009 sur l'e-Parlement*, Centro Mundial de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento para el Parlamento, 2009, p. 3.

lamentario, de forma que se garantice la neutralidad y el servicio equitativo a todos los Diputados y Grupos parlamentarios con independencia de su número e ideología. Lógicamente, si bien esa capacidad de autoorganización ha permitido a los Parlamentos dotarse de una función pública especializada y más acorde con sus características que la que les correspondería de seguir el molde general, también ha estado vinculada a una serie de problemas.

Son diversos los que han sido denunciados por la doctrina en las contadas ocasiones en las que se ha prestado una atención singular a este tema. Algunos de ellos parecen recurrentes. Así, entre otros, se ha resaltado como frecuente la carencia de gestores especializados, más allá de los necesarios conocimientos jurídicos. Los parlamentos contemporáneos son estructuras administrativas complejas con un número de trabajadores elevado y con presupuestos significativos. La gestión de las mismas exige enfoques de gestión pública especializada. Ello es compatible con la subordinación de esa gestión a los objetivos fundamentales de la Administración parlamentaria, pero la existencia de personal con conocimientos específicos de gestión parece hoy una necesidad indiscutible.<sup>19</sup>

Ligado a lo anterior, se encuentra otra cuestión, también denunciada por la doctrina. Se trata de la limitada cualificación que en términos proporcionales tienen las plantillas parlamentarias.<sup>20</sup> De acuerdo con las cifras que ofrece el estudio de las cámaras españolas, puede decirse que se trata de una función pública escasamente tecnificada y cualificada, muy probablemente en grado inferior a lo que registran otras administraciones públicas y heredera de una tradición excesivamente burocrática y renuente a puestos especializados. La necesaria transformación de las estructuras parlamentarias pasa por un examen pormenorizado del perfil funcional que se requiere, de acuerdo con las exigencias que se planteen a la Institución. Es ésta una cuestión de gran relevancia. Puede decirse que tanto el comentado perfil de cualificación como la ausencia de personal especializado son circunstancias que lastran gravemente su evolución administrativa y que favorecen la creación de ambientes cerrados pocos propicios a cualquier dinámica de cambio. Después de lo indicado en relación con la evolución de las funciones parlamentarias y su repercusión sobre el diseño de la Administración, no parece necesario insistir en que será imposible acomodar el Parlamento a las nuevas exigencias sin mejorar sustancialmente la cualificación media de sus plantillas y crear puestos de trabajo especializados acordes con las nuevas demandas derivadas de la evolución de la Institución.

Una cuestión de no menor importancia es la derivada de la excesiva proximidad del personal parlamentario a los órganos de decisión.<sup>21</sup> Es ésta una nota típicamente parlamentaria y a la que se encuentran vinculados no pocos problemas. Además, no es sólo una proximidad colectiva. Es, también, una proximidad individual. Los funcionarios conocen a quién ha de decidir y en demasiadas ocasiones se aprovecha esa situa-

<sup>19</sup> Vid., E. Guerrero Salom, *El Parlamento: Qué es, Cómo es, Qué hace*. Síntesis, 2004, p. 239.

<sup>20</sup> Vid., J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento», *ob. cit.*, pp. 162-163.

<sup>21</sup> En este sentido, M. Cavero Gómez, *Los retos de la gestión de personal en una Administración parlamentaria neutral y moderna* en VII Congreso internacional sobre la reforma del Estado y de la Administración pública, 2002, p. 3. Por su parte, Joan Prats señala que la cercanía de los funcionarios a la zona de soberanía, como nota esencial para la caracterización de los funcionarios parlamentarios, plantea numerosas dificultades cuando se trata de justificar un régimen excepcional (J. Prats i Catalá, «Sociedad civil y gobernabilidad democrática», *ob. cit.*, p. 51).

ción para explicar «mejor» las demandas e intentar obtener un éxito que sería mucho más difícil de seguirse los cauces ordinarios de una negociación anónima. Esta circunstancia se agrava por el nominalismo que suele presidir la gestión de personal en la Institución. En el Parlamento, es difícil poder decidir sobre cualquier puesto de trabajo, sobre cualquier elemento de la estructura organizativa, sin la referencia particular de un nombre y unos apellidos. Lógicamente, este problema se agrava en función del tamaño del Parlamento, siendo peor cuanto más pequeño sea. Su solución exige la concienciación de todas las partes. Es necesario que los funcionarios renuncien a las ventajas de esa proximidad y rechacen utilizarlas tanto en la lógica de la negociación colectiva como en la más criticable presión individual. Pero es absolutamente preciso que el político tome conciencia de los riesgos de esa cercanía y evite cualquier aproximación. Siendo realista, sólo si el político rechaza estas prácticas será posible al menos mitigar este vicio.

Como se vio, la autonomía es un principio estructural de la organización administrativa de las cámaras. Al margen de su relevancia política, esencial para que el Parlamento pueda adquirir un perfil propio, corresponde centrarse en la proyección administrativa de esa autonomía. La autonomía ha sido fundamento para que el régimen jurídico del personal parlamentario posea significativas peculiaridades, normalmente justificadas en atención a las características del trabajo que se desempeña. Sin embargo, cada vez parece más preciso distinguir la dimensión política de la autonomía de la administrativa. La autonomía administrativa de las cámaras se justifica en cuanto sirva a garantizar la autonomía política. Por ello, difícilmente encuentran cobijo bajo la misma determinadas singularidades del régimen jurídico de sus funcionarios o de otras materias propias de la organización administrativa.<sup>22</sup> Existen rasgos del actuar parlamentario que justifican y explican diferencias razonables, sobre todo en relación con el régimen jurídico de su personal. Desde luego, esas diferencias deberán siempre sustentarse en la peculiaridad cierta del trabajo parlamentario y no quebrar el principio de proporcionalidad en sus consecuencias jurídicas. Más difícil es encontrar explicación a distinciones en otras materias, así contratación. En este punto, no parece que exista motivo alguno para que el Parlamento se rija por reglas diferentes a las fijadas para otras administraciones públicas. Es más, establecer esas diferencias parece un craso error. En todo caso, el Parlamento debe acentuar los rasgos garantistas y de transparencia de la contratación pública. No es cualquier institución. El lugar de privilegio que ocupa en el imaginario público debe ser respondido con el mayor escrúpulo en su gestión administrativa. Así, la autonomía nunca puede ser cobertura para un régimen que bajo otra justificación acabe estableciendo privilegios de difícil explicación.

22 Sobre el significado institucional de la autonomía, véase, K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pp. 242-245 y 255-259; L.M. Díez Picazo, *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*, Zaragoza, 1985.

## **2. La renovación obligada. La oportunidad del Estatuto Básico de la Función Pública**

Resulta evidente que la función pública parlamentaria debe ser revisada desde una mirada diferente. Sólo la necesidad inexcusable de preservar y reforzar su independencia y neutralidad política, así como la cualificación técnica, deben entenderse como premisas no debatibles. A partir de ello, sería conveniente realizar una revisión en profundidad que si bien puede llevar a conservar algunos de sus rasgos tradicionales, al menos permitirá contrastarlos con las nuevas exigencias y demandas sociales.

De acuerdo con el discurso seguido, es evidente que una de las cuestiones a revisar será el personal necesario en virtud de las nuevas funciones que asuma el Parlamento o de la revisión de las existentes. O, simplemente, de su propia evolución como órgano de gestión hacia una entidad de una complejidad notoriamente mayor a aquella que caracterizaba al Parlamento que sirvió para el diseño de la tradicional Administración parlamentaria. De esta manera, parece evidente que será necesario reforzar el personal relacionado con las nuevas tecnologías desde la informática a las relacionadas con los medios audiovisuales poco a poco incorporados por el Parlamento. O con la gestión del conocimiento que, como habrá de verse en páginas posteriores, adquiere un perfil bien diferente. O con una función de información política que resulta preciso reivindicar para el nuevo Parlamento.<sup>23</sup> O con una diplomacia parlamentaria en crecimiento exponencial. El perfil de este personal, sumamente especializado y condicionado por los cambios propios de sus saberes, enfrenta al Parlamento al dilema de buscar nuevas formas de gestión. Hasta la fecha, ha sido relativamente corriente, como en otras administraciones públicas, acudir a fórmulas de subcontratación que permiten al Parlamento una mayor flexibilidad en el supuesto de que los servicios no se presten satisfactoriamente y controlar mejor sus gastos de personal. Normalmente, esta fórmula se ha complementado con la existencia de algún personal de plantilla, encargado de dirigir estas facetas de la Administración parlamentaria. Seguramente, ésta es la fórmula más adecuada si se da a la plantilla permanente la dimensión adecuada. Las singularidades técnicas y las propias exigencias cuantitativas de estas actividades hacen poco aconsejable que todo el personal sea funcionario o laboral permanente. Pero, en todo caso, el Parlamento debe contar con un personal de estricta confianza, reclutado según los méritos tradicionales de mérito y capacidad, que habrá de ser su guía en unos terrenos en los que por definición se necesitará disponer de un personal de la máxima confianza.

Cuestión diferente es la planteada por las exigencias derivadas de la estricta gestión del Parlamento. Como es conocido, en el Parlamento español es tradicional que la máxima responsabilidad sobre esa gestión coincida en quien dirige asimismo los servicios jurídicos, Letrado Mayor, Secretario General o figura similar, quien en todo caso

<sup>23</sup> Vid., J. Tudela Aranda, *La función parlamentaria de información política en Parlamento y medios de comunicación*, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2005, pp. 53-74.

ha de ser elegido entre los letrados de la Cámara. Junto a ello, ha sido tradicional atribuir a los letrados funciones de dirección en la gestión parlamentaria por encima de los responsables directos de los servicios. En los últimos años, se ha despertado cierto debate sobre este modelo y algunos puestos de gestión directiva han sido asumidos por no letrados dependiendo directamente del Letrado Mayor bien por singularidad de la materia bien por otra circunstancia. Más allá de cualquier polémica, lo cierto es que la gestión de una máquina burocrática tan poderosa como es un Parlamento moderno enfrenta a problemas que requieren respuestas que en ocasiones pueden ir más allá de los específicos conocimientos propios de un letrado. Es razonable que la responsabilidad última de la gestión se concentre en alguien que tiene esa condición, ya que no puede olvidarse que todo el aparato burocrático del Parlamento está al servicio de unas funciones con innegables connotaciones jurídicas. De esta forma, la visión global necesaria, así como la garantía última de independencia, parecen aconsejar a concentrar esa responsabilidad en un letrado de la Institución. Del mismo modo, también parece razonable plantearse, como de hecho ha sucedido en los últimos años en diversos Parlamentos españoles, la conveniencia de que determinadas áreas de gestión puedan estar dirigidas por especialistas con los saberes demandados por una complejidad creciente.<sup>24</sup> Como casi siempre, no hay respuestas unitarias ni universales. Si el monopolio en la gestión por parte de los letrados parece que, como ha sucedido, es razonable que pase al olvido, también lo es no llegar al extremo contrario y olvidar la importancia de la visión que los letrados pueden aportar a la gestión parlamentaria. También como casi siempre, se tratará de una cuestión de equilibrios e inteligencias compartidas. Se tratará de saber determinar las áreas propicias a unos o a otros con el único criterio del mejor servicio público.

Los retos planteados por el modelo tradicional de función pública parlamentaria no finalizan aquí. Como se vió, la gestión de personal ha suscitado tradicionalmente problemas recurrentes en las instituciones parlamentarias. Problemas en buena medida ligados a su dimensión, cierta propensión a la endogamia y excesiva cercanía con el poder político. Por ello, la renovación de la función pública parlamentaria deberá afrontar también estas cuestiones. No todas tienen una solución sencilla o, simplemente, total. Pero, desde luego, se puede avanzar. Hasta la fecha, la autonomía parlamentaria en esta materia no ha sido utilizada para establecer grandes diferencias con el régimen jurídico general de la función pública. El dominio sobre la selección de personal y aprobación de la relación de puestos de trabajo; ciertas diferencias en el régimen retributivo o de licencias y alguna otra singularidad menor ligada a la naturaleza del trabajo parlamentario, han sido la materialización más generalizada de esa autonomía. Ello no sólo no es criticable sino que es elogiable. Difícilmente se hubiese podido explicar un régimen jurídico radicalmente diverso del general. Las reformas que se introduzcan deberían realizar el esfuerzo de mantener la mayor homogeneidad posible con el

<sup>24</sup> Esta evolución se ejemplifica en el devenir del Cuerpo de Asesores (economistas, ingenieros, periodistas, informáticos) de las Cortes Generales que si bien en sus orígenes estaba destinado a funciones de asesoramiento en las respectivas especialidades poco a poco se han ido integrando en puestos de naturaleza ejecutiva.

régimen jurídico general de la función pública, haciéndolo compatible con la introducción de las diferencias estrictamente necesarias bien por singularidades objetivas de la Administración parlamentaria bien por las exigencias derivadas de los proceso de renovación a acometer por la Institución. Como se dijo en su momento, esas diferencias deberán estar siempre motivadas y capaces de someterse al juicio de proporcionalidad.

Por lo dicho, y en términos estrictamente literales, puede decirse que el status quo se enfrenta a un momento crítico. Por un lado, la extensión a las sedes parlamentarias de la convicción de la conveniencia, sino necesidad, de introducir cambios profundos en su cultura administrativa y, específicamente, en el régimen jurídico y gestión de su personal. Por otro, la aprobación por el Estado del Estatuto Básico del Empleado Público en abril de 2007 y su proyección sobre el derecho de la función pública de todas las Comunidades Autónomas, obliga a pronunciarse sobre la aplicación del mismo a los funcionarios parlamentarios.<sup>25</sup>

Creo que ambas circunstancias confluyen y de ahí que la aprobación y posterior desarrollo del Estatuto Básico deba entenderse ante todo como una oportunidad. La necesidad del cambio es difícilmente negable y las modificaciones introducidas por el Estatuto, más allá de que el mismo exonere de su ámbito de aplicación a las cámaras parlamentarias, obligan a reflexionar sobre las medidas que contiene. Así, una y otra circunstancia coinciden de una forma que sólo puede entenderse como una oportunidad óptima para la renovación de algunos aspectos del régimen jurídico del personal al servicio de los Parlamentos. Es cierto que la peculiar naturaleza del Estatuto Básico, y especialmente el hecho de que muchas de sus más significativas previsiones vean demorada su aplicación al desarrollo por el Estado o la Comunidad Autónoma correspondiente, supone un inconveniente en el intento de aprovechar el mismo para realizar cambios que comienzan a ser urgentes. El que casi tres años después de aprobado el Estatuto ni el Estado ni ninguna Comunidad Autónoma hayan llevado a cabo ese desarrollo tampoco es alentador. Sin embargo, más temprano que tarde se realizará. Para entonces, los Parlamentos debieran tener ya preparada una respuesta que les permitiese adaptar su normativa de personal al nuevo régimen jurídico. No parece que sea una buena idea diferir demasiado la respuesta. Precisamente, no es tiempo lo que sobra. El retraso comentado en la aprobación de las normas de desarrollo permitía el ir avanzando en los estudios y reflexiones necesarios. Una vez que se aprueben las normas correspondientes a la generalidad de las administraciones públicas, cualquier retraso se podrá interpretar como una dejación más, un nuevo anacronismo del Parlamento.

No es cuestión de examinar las diferentes opciones que para el Parlamento plantea esa norma. Sirva recordar la importancia que para una Administración como la parlamentaria puede tener el modelo de carrera horizontal, la promoción de sistemas objetivos de evaluación, el fortalecimiento del liderazgo en la gestión o la introducción

25 Sobre la aplicación de esta norma a un Parlamento y su relación con la autonomía de la Cámara, R. Manzana Laguarda, «La potestad autonormativa de Les Corts Valencianes y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número extraordinario 22, 2009, p. 121; E. Soriano Hernández, «Aproximación del Estatuto Básico del Empleado Público al personal al servicio de los Parlamentos: en especial al personal de les Corts Valencianes» en *La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento*, *ob. cit.*, p. 273.

de verdaderos códigos de ética pública.<sup>26</sup> Junto a ello, el Parlamento debiera aprovechar esta circunstancia para examinar cualquier otra medida que pueda redundar en beneficio de una mejor gestión. El fortalecimiento de las políticas de formación, la mejora de la planificación en la gestión de personal o la forma de participación del personal en la gestión, son algunas de las cosas que bien pueden merecer una lectura detenida. En todo caso, lo que es indudable es que la aprobación del desarrollo del Estatuto Básico, con independencia de que en sentido estricto no exista necesidad jurídica, obligará a los Parlamentos a una reforma en profundidad de su normativa. Una oportunidad que debiera ser aprovechada para no sólo incorporar algunas de las novedades más elocuentes de esa normativa sino para revisar en profundidad el modelo de función pública parlamentaria buscando adaptarlo a las necesidades crecientes que derivan de un entorno muy diferente a aquél que vió nacer las normas hoy en vigor.

Entre las medidas aludidas con posible proyección sobre la función pública parlamentaria, se encuentra lo que se ha denominado ética de la función pública y que en el citado texto legal ocupa un lugar destacado. Como es sabido, el Estatuto incorpora un Código de conducta para los funcionarios públicos con una serie de principios éticos y otros principios de conducta. Creo que no debe desdeñarse su importancia. Debidamente desarrollado y aplicado, sus consecuencias pueden ser muy positivas para el adecuado funcionamiento de la Administración pública. Pero aquí interesa su proyección sobre el Parlamento. Y entiendo que puede ser muy notable. Precisamente, los elementos que justifican la singularidad de la función pública parlamentaria son los que hacen más notable la relevancia de un código semejante para el personal parlamentario, como demuestra el interés que este tema suscitó hace ya unos años en el seno de la Unión Interparlamentaria.<sup>27</sup> La especial posición de la Institución en el sistema político; sus muy singulares responsabilidades para con los ciudadanos o el valor transcendente que en la misma posee la independencia o neutralidad, son cuestiones generales que por sí solas justifican sobradamente la llamada de atención sobre este particular. Pero, junto a ello, hay cuestiones concretas, como la mencionada cercanía de los políticos, que bien podría ser abordado de un código semejante. Un código de conducta es algo bien distinto de un catálogo disciplinario. Se trata de una condensación valorativa, forzosamente generalista, pero que especialmente en tiempos de cambio como los actuales puede ser de gran utilidad. Igualmente, podría ser un marco de referencia para la necesaria evaluación del desempeño que acompaña a algunos de los cambios más significativos introducidos por el Estatuto Básico.

Finalmente, resulta preciso realizar una siquiera breve referencia al papel que las nuevas tecnologías pueden desempeñar en relación con el proceso de renovación de las estructuras parlamentarias. Los cambios derivados de la introducción de las nuevas tecnologías han afectado también, y de gran manera, a las estructuras administrativas

<sup>26</sup> Todas estas cuestiones han sido pormenorizada e innovadoramente tratadas en el volumen colectivo ya citado que esta Revista dedicó precisamente al tema de la aplicación del Estatuto en los Parlamentos (*La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento, ob. cit.*).

<sup>27</sup> En la Conferencia de septiembre de 1997 en El Cairo se aprobó un Código de conducta para el personal parlamentario.



y a sus medios personales. Es razonable pensar que con el paso del tiempo este proceso ha de intensificarse.<sup>28</sup> El personal más afectado será el que trabaje directamente con la información, el relacionado con la comunicación y los propios informáticos. Las estructuras administrativas deberán adecuarse no sólo al presente de los mismos sino a las previsible líneas evolutivas que se deducen de su presente. Alta cualificación, fórmulas flexibles de gestión y necesidad de procesos de formación continua, serán algunas de las características de la función pública parlamentaria. En cualquier caso, nada es suficiente para explicar el papel llamado a tener por estos soportes técnicos no sólo en relación con los cambios en la forma de gestionar cualquier estructura administrativa sino también sobre el propio diseño político de la Institución en tanto que esa tecnología emerge como condicionante de nuevas relaciones políticas y de la forma de ejercer las funciones tradicionales o de asumir unas nuevas.<sup>29</sup>

## V. Algunas cuestiones singulares

### 1. El conocimiento en la nueva gestión parlamentaria

Como se ha señalado, uno de los retos ineludibles que debe afrontar de manera perentoria el Parlamento en su proceso de renovación, es su adaptación a un entorno social determinado por una profunda transformación que tiene como una de sus causas principales la revolución acaecida en las tecnologías de la comunicación y de la información. Señalar este reto no significa, por supuesto, obviar los muy significativos esfuerzos realizados al respecto ni desdeñar los notables cambios que la incorporación de esas tecnologías a las sedes parlamentarias han conllevado. Cuando se habla de reto, se quiere aludir a un estadio más intenso, a aquél que no sólo determina el cómo se trabaja sino también el qué y el con quién. De aquellas cuestiones que se suscitan alrededor de este extremo, es conveniente detenerse en el nuevo significado adquirido por el conocimiento para el trabajo parlamentario. En buena lid, como en relación con tantas otras cosas, tampoco es nada radicalmente nuevo, singularmente nada esencialmente distinto de aquello que supuso la incorporación de departamentos específicos de estudio. Sin entrar a dilucidar si la revolución tecnológica supone en relación con la gestión de la información y su proyección sobre el trabajo parlamentario un salto meramente cuantitativo o si, por el contrario, tiene carácter cualitativo, nadie podrá negar que sea cual sea la opción elegida, el cambio es profundo y con afecciones radicales sobre la forma de trabajar esa información.

Mas los cambios no se limitan a los soportes tecnológicos. Una circunstancia añadida hace entender la importancia adquirida por esta materia en el trabajo parlamentario. Me refiero a la irrupción en el mismo de una complejidad difícilmente imaginable hace unas décadas. Incluso materias que hace no demasiados años eran fácilmente

28 Casi todos los informes existentes apuntan a que hasta la fecha, aunque algunos Parlamentos han realizado esfuerzos notables, en la mayoría de los casos se está lejos de aprovechar el potencial ofrecido por las nuevas tecnologías y, singularmente, el potencial de la página web (*Document d'information de la Conférence Mondiale 2009 sur l'e-Parlement, ob. cit., p. 8*).

29 Así, no extraña que en el 2009 se celebre la II Conferencia Mundial sobre e-Parlamento, con un informe especial del Centro Mundial de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento para el Parlamento.

controlables por Diputados y Grupos se han hecho hoy esquivas exigiendo unos niveles de especialización difícilmente obtenibles. No es muy diferente la situación del personal al servicio de la Institución. Las estructuras administrativas tradicionales descansaban sobre unos cuerpos que debidamente combinados aseguraban al menos una primera interpretación de la información necesaria para abordar una materia determinada. El derecho, epicentro de la labor legislativa, será fiel reflejo de esa evolución. De unas normas casi universalmente asequibles se ha transitado a unas normas mayoritariamente incomprensibles incluso para juristas avezados. Como es de suponer, el proceso de elaboración de esas normas conlleva unos conocimientos todavía más complejos y de difícil acceso.

Así las cosas, no es extraño que se haya dirigido la mirada a los medios humanos y materiales al servicio de los Grupos y Diputados al objeto de afrontar esta situación. Una situación, recuérdese, agravada por lo que tiene de expresión de diferencia con el poder ejecutivo. Si el Parlamento carecerá de los medios imprescindibles para abordar el examen de unas materias cada vez más complejas, el ejecutivo incrementará diariamente sus medios para hacer frente de manera dinámica a exigencias nuevas y viejas. Estas son las razones que han provocado que una de las líneas de presencia más constante en la reforma de las administraciones parlamentarias sea su fortalecimiento mediante la creación de oficinas especializadas o mediante la contratación de ese asesoramiento a agentes externos. La complejidad de las materias que en el Parlamento se discuten, tanto legislativas como las que se refieren al control, ha obligado a introducir en el normal funcionamiento de las Cámaras medios que faciliten a los parlamentarios tanto disponer de una información independiente como una mejor y más adecuada gestión de la misma. La ciencia, la economía, el medio ambiente o la ordenación del territorio, son, entre otras, disciplinas que exigen cada vez más un mayor nivel de especialización. Las consecuencias organizativas son obvias. Se reflejan en la necesidad de personal con perfil diferenciado al actual y en nuevas estructuras administrativas, alguna heterodoxa respecto a lo que ha sido el Parlamento tradicional.

Hay que subrayar que medios intelectuales como los mencionados son especialmente importantes porque no sólo hacen posible un control efectivo que de otra manera sería difícil articular sino, también, porque permiten al Parlamento plantear sus propias alternativas y, de esta manera, ocupar espacio en el debate social. Y ello es especialmente relevante en un momento histórico como el presente en el que todo está sometido a muda y transformación. Desde la construcción de sus propios espacios de reflexión y consiguientes foros públicos, al Parlamento le será más fácil no sólo mitigar la generalizada denuncia de aislamiento frente a la sociedad sino también conectar mejor en su agenda con las preocupaciones sociales. Al margen del imprescindible protagonismo que en sede parlamentaria le cabe a las relaciones derivadas de la dialéctica gobierno/oposición, hay que buscar un espacio propio relacionado con la con-

dición plural y deliberativa del Parlamento. Un espacio que facilite el encuentro con la sociedad y la construcción de proyectos comunes.

Junto a estos órganos, hay que traer a colación las oficinas de asesoramiento científico que han comenzado a ser creadas en numerosos parlamentos. El origen de las mismas es la denunciada y natural insuficiencia del parlamentario para acceder a saberes complejos que repercuten en su trabajo. Como era de suponer, la evolución científica y técnica de los últimos años no ha hecho sino acrecentar la importancia de cubrir esta insuficiencia. Para ello se ha recurrido a un asesoramiento diferente al tradicional que ha tomado formas muy diversas.<sup>30</sup> La finalidad es la de dotar al Parlamento de una estructura autónoma de información y de valoración técnica, de manera que su dependencia del poder ejecutivo se vea sensiblemente disminuida. El Parlamento es dependiente en cuanto se debe al trabajo previo de expertos y al trabajo auxiliar de la burocracia. Si quiere elevarse por encima de esta situación, y ello es requisito ineludible para el ejercicio de la función de control, necesita de personal especializado. La imposibilidad material de disponer de expertos propios en todas las materias que lo requieren es lo que ha hecho aconsejable el acudir a fórmulas de asesoramiento diferentes.

Los modelos existentes son muy diversos y pueden agruparse en función de la intensidad de la intervención parlamentaria sobre los mismos, yendo desde aquellos que forman parte de la propia estructura parlamentaria a aquellos que son el resultado de una contratación de asistencia externa, como puede ser la realizada con una universidad. Cualquier modelo puede resultar válido. Lo que sí parece aconsejable es que la Cámara recabe para sí la creación de un pequeño cuerpo de funcionarios en los que pueda confiar la dirección de estas oficinas o la relación con las entidades externas, si es el caso. En todo caso, el modelo de colaboración con organismos y entidades ajenas al Parlamento tiene como presupuesto la premisa de la limitación irresoluble de los medios parlamentarios. Y es su principal valor. El Parlamento se enfrenta a los retos descritos sabiendo que nunca podrá competir con el ejecutivo en medios y que nunca podrá llegar a disponer de una administración capaz de dar respuesta a todos los interrogantes que se van a plantear en el curso de sus trabajos. Desde esta toma de conciencia, el camino de los asesoramientos externos parece una muestra de lucidez. Por supuesto, no está exenta de riesgos y su desarrollo exige de prudencia y equilibrios. Al Parlamento le corresponderá determinar cuál es el núcleo de su actividad al que responderá desde su Administración en sentido estricto y cuál es el ámbito que puede ser propicio para el desarrollo de colaboraciones externas.

Sea cual sea la opción que se elija, lo que parece claro es que la gestión de la información y el acceso al conocimiento ocupa hoy un lugar fundamental entre los presupuestos del trabajo parlamentario. La Administración parlamentaria, como garantía de un mínimo de igualdad que se traduce en este punto en facilitar a todos los Grupos parlamentarios los saberes necesarios para realizar su trabajo, debe asumir las conse-

30 Para un análisis de los distintos modelos existentes en Europa, L. Sanz Menéndez e I. Sanz - Menéndez, *Politics and institutions: European parliamentary technology assessment*, <[www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)>, 2004. La necesidad de asesoramientos especiales no es una demanda nueva en los Parlamentos. Así, Ortega reclamó durante la elaboración de la Constitución de la República la existencia de un Consejo de Economía Nacional cuyo dictamen acompañaría las deliberaciones del legislativo (J. Ortega y Gasset, *Rectificación de la República*, Revista de Occidente, 1931, pp 71-72).

cuencias de esta exigencia. El reto no es pequeño. Alcanzar unos objetivos dignos exige una profunda transformación de las Cámaras. Exige revisar el papel y la función de los cuerpos tradicionales y asumir la necesidad de crear nuevos. Supone, también, estudiar con detenimiento las necesarias relaciones externas para cubrir insuficiencias que en ningún caso serán abordables con medios propios.

## **2. La relación de los Grupos parlamentarios con la Administración parlamentaria**

La gestión del conocimiento y el asesoramiento preciso para Diputados y Grupos parlamentarios enfrenta a una cuestión subyacente a casi todas las organizaciones parlamentarias. Se trata de la relación entre la estructura administrativa de la Cámara y el asesoramiento prestado por la misma y los distintos auxilios técnicos y administrativos de los que disponen los Grupos, y en su caso los Diputados, de la estricta confianza política de los mismos.<sup>31</sup> El planteamiento realizado en líneas precedentes conlleva la necesidad de reflexionar con más profundidad sobre este particular. En efecto, es preciso establecer cuál ha de ser el ámbito mínimo a cubrir por la Administración estrictamente parlamentaria y cuáles pueden quedar a disposición de Grupos y Diputados. Se trata de una cuestión relevante no sólo por la oportunidad de delimitar con claridad los ámbitos respectivos de competencia, sino también por la necesidad de evitar posibles conflictos que pudieran derivar en perjuicios mayores para la Administración parlamentaria.

No se trata, tampoco, de un dilema nuevo. En el momento de reforzar los medios parlamentarios es tradicional tener que elegir entre incrementar los medios directamente adscritos a los Grupos o reforzar las estructuras burocráticas de la Institución. Desde luego, ambas opciones son válidas y según los casos, necesarias. Es difícil negar que Grupos y Diputados pueden, incluso deben, tener un asesoramiento singularizado y, lo que resulta más importante, de su estricta confianza. Para ello, los órganos de dirección de la Cámara se limitarán a poner a disposición de los Grupos las dotaciones económicas que se acuerden. Evidentemente, unos pueden utilizar esas dotaciones con mejor acierto que otros. Ese acierto forma parte también del juego político y directa o indirectamente será juzgado por los ciudadanos. En todo caso, no está de más llamar la atención sobre esta cuestión y sobre la responsabilidad que conlleva para los Grupos la adopción de las decisiones más pertinentes en este particular. De ese acierto dependerá en buena medida el éxito de su trabajo, sobre todo si se está en la oposición y en consecuencia no se cuenta con el apoyo de las estructuras ejecutivas. De hecho, esta diferencia entre oposición y gobierno debería ser tenida en cuenta y provocar una revisión de los tradicionales sistemas de asignación de medios a los Grupos que favorecen en su adscripción a aquellos que ya de partida disponen de casi todo el apoyo que deseen. La rutina establecida conforme a la lógica implacable de la mayoría deter-

<sup>31</sup> Sobre este extremo, P. García Escudero, «Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria», *ob. cit.*, p. 5.

mina una distribución de los recursos asignados por la Cámara en relación proporcional a los escaños obtenidos. Ello no sólo beneficia, como es obvio, al Grupo mayoritario que da soporte al gobierno. También agrava la situación ya de por sí precaria de los grupos minoritarios. Sin negar el fundamento de la lógica antedicha, cabe plantear elementos correctivos. Desde el presupuesto de que el Parlamento es, ante todo, el órgano de expresión política plural y desde el que corresponde a los grupos de la oposición no sólo ejercer el control sino también plantear sus alternativas, no parece descabellado que se contribuyese a esas funciones reforzando los medios materiales de esas minorías y limiando el profundo desequilibrio originado por el mero hecho de ejercer el gobierno y disponer de los medios que las estructuras administrativas gubernamentales ponen al servicio de la opción gobernante. Hoy sucede todo lo contrario y en esta cuestión como en otras se refleja la desequilibrada posición que en el Parlamento contemporáneo corresponde a la oposición y, muy singularmente, a los grupos minoritarios.

Dos cuestiones diversas, pero de la mayor relevancia, se plantean sobre este particular. No siendo posible examinarlas con la profundidad requerida, sí parece oportuno realizar una siquiera breve reflexión sobre las mismas. La primera es la que plantean las relaciones entre el *staff* administrativo de los Grupos y Diputados y la Administración parlamentaria. Al igual que se defiende con rotundidad la necesidad de la existencia de ese personal de confianza, es preciso defender su no interferencia en relación con la gestión estrictamente administrativa de la Cámara. Aquello que otorga valor a ese personal y le hace necesario, la relación de confianza con el político es precisamente aquello que lo invalida para interferir en la gestión parlamentaria. Como se ha reiterado, la verdadera razón de la singularidad de ésta es su neutralidad, la exigencia ineludible de que todos los Grupos puedan depositar en la misma una confianza igual. La mezcla con personal de simpatías políticas reconocidas produciría daños fácilmente previsibles.

La segunda cuestión a mencionar es la debilidad de las estructuras administrativas y de asesoramiento de los Grupos y Diputados en el parlamentarismo español.<sup>32</sup> Las razones son, creo, diversas y no es ajena a ellas la propia debilidad de nuestra tradición parlamentaria. Consecuencia de esta debilidad o no es un predominio absoluto del partido sobre el Grupo parlamentario que tiene su reflejo en la materia que se examina cuando el ordenamiento reconoce que una de las fuentes de financiación de los partidos serán las aportaciones del Grupo parlamentario. La consecuencia no puede ser otra que la erosión de los fondos y, con ello, de los medios que deberían disponer los Grupos parlamentarios. Creo que es una situación que exigiría una revisión, revisión que, además, redundaría en una mayor claridad y transparencia de la financiación de los partidos políticos.

En relación con este extremo, sólo cabe añadir que es exigible la máxima transparencia al respecto. Si es inobjetable, y debe ser defendido, que los Diputados y Grupos parla-

32 Al respecto, J. Tudela Aranda, «La posición del Diputado en el Parlamento español desde un estudio de los Reglamentos internos de los grupos parlamentarios», *Asamblea*, núm. 20, 2009, pp. 157 y ss.

mentarios deben disponer de notables medios para la realización de su trabajo, incluyendo una significativa dotación de personal de confianza, no menos inobjetable es que los ciudadanos deben ser conocedores de todo lo que atañe a la utilización de esos medios. Si ello es predicable de cualquier fondo público, en este caso debe exigirse con radicalidad. El Parlamento no puede permitirse como Institución vías de deslegitimación tan obvias como sería la opacidad en esta materia. Por otra parte, a nadie escapa que esa publicidad estaría llamada a favorecer el mejor uso de los fondos. Los Grupos deberían dar cuenta a través de sus páginas web de los recursos que disponen y de la utilización que hacen de los mismos. Por supuesto, también la página web de la Institución debería reflejar las aportaciones que la Cámara realiza a los Grupos.

En todo caso, el Parlamento no puede renunciar a facilitar a todos los Grupos, y muy especialmente a los minoritarios, un asesoramiento estándar que garantice simultáneamente unos márgenes de objetividad. Las exigencias para prestar este servicio son cada día mayores. Las limitaciones administrativas de la Institución son evidentes e incluso en supuestos de crecimiento extraordinario, permanecerían. La Institución ha de ser consciente de las limitaciones. Ha de saber determinar aquellas que son inaceptables para un adecuado cumplimiento de las funciones que el sistema constitucional le asigna y aquellas que deben conllevarse. Eliminar las primeras y construir una Administración que, al menos, sepa hacer frente a las exigencias más básicas derivadas de las funciones que tiene encomendadas no es tarea baladí. El apoyo a las estructuras de los Grupos lejos de ser incompatible con el reforzamiento administrativo de la Institución debe entenderse como un complemento de la misma. La cuestión será determinar las zonas naturales de uno y otro. Las decisiones que se adopten deberán estar presididas por el consenso político. Se trata de cuestiones que afectan a las reglas de juego y éstas deben ser determinadas de común acuerdo por todos los actores.

### **3. Flexibilidad, dinamismo y otras exigencias**

Las interrelaciones permanentes del Parlamento con el nuevo modelo social han de tener consecuencias inevitables sobre sus estructuras burocráticas. Como en otros casos, no va a ser la menor la renuncia a modelos definitivos o, sin más, de largo alcance. El Parlamento ha de diseñar unas estructuras administrativas flexibles, capaces de irse adaptando sin grandes traumas al constante proceso de renovación de exigencias. El modelo de Administración estático, vertical, superviviente en el tiempo, ha desaparecido. También para el Parlamento. Lógicamente, las consecuencias derivadas de esta premisa serán horizontales y afectarán a todas las instancias administrativas y a los órganos políticos encargados de dirigir la Administración. A todos corresponderá desempeñar uno u otro papel en un Parlamento abierto y flexible.

Precisamente, las exigencias de la flexibilidad y la contingencia del modelo para los órganos políticos merecen un comentario singular. Estas características no sólo

provocarán en los órganos rectores la necesidad de renunciar a la búsqueda de soluciones mágicas que resuelvan con vocación de permanencia todos los problemas sino una necesidad de tiempo que puede ser problemática. Efectivamente, ningún político accede al Parlamento para dedicarse a la gestión administrativa. Incluso aquellos que son elegidos para los órganos parlamentarios que tienen encomendada la dirección administrativa de la Institución suelen alejarse por necesidad y vocación de la gestión interna para asumir responsabilidades políticas bien en el interior de su partido o Grupo o bien en otras facetas de la acción política. Si ello en la actualidad ya ocasiona problemas en la gestión cotidiana, no parece difícil pensar que el incremento de dedicación necesario para afrontar las características del nuevo modelo administrativo puede ser un obstáculo relevante. Seguramente, será preciso pensar nuevas fórmulas de relación entre la dirección administrativa que corresponde a los órganos políticos y la gestión cotidiana. Fórmulas que difícilmente pueden dejar de pasar, si se quiere ser mínimamente realista, por una cierta dejación del control más directo e inmediato sobre esa gestión. Tampoco es desdeñable pensar en la existencia de un órgano nuevo que desconcentre de la Mesa parte de las funciones de dirección administrativa. El modelo actual de concentración en la Mesa de la totalidad de las funciones de dirección política y administrativa exige una revisión que, sin alterar el presupuesto fundamental de la primacía de este órgano, facilite una gestión cotidiana más funcional y realista con sus posibilidades.

Como ya se ha advertido por la doctrina, el factor tiempo es una circunstancia decisiva para explicar el desenvolvimiento del Parlamento contemporáneo y algunas de las singularidades más relevantes de la Administración parlamentaria.<sup>33</sup> Si en el Parlamento casi nunca ha sido viable el vuelva usted mañana que tanto ha servido para caracterizar a la Administración española, en la actualidad los retos son mucho más exigentes. La contingencia política y las exigencias mediáticas hacen difícil disponer de márgenes de tiempo que en principio serían necesarios para dar una respuesta rigurosa. La Administración del Parlamento debe estar en disposición de responder con inmediatez casi imposible a circunstancias diversas. Como es fácil de comprender, se trata de una exigencia que ha de condicionar de manera notable el diseño de la Administración de las cámaras e, incluso, el régimen jurídico de su personal en cuestiones como la relativa a su disponibilidad y horarios. Para ello, se deberá disponer tanto de unas estructuras permanentes que faciliten las respuestas de urgencia como de protocolos y medios adicionales que permitan resolver con la mayor eficacia posible esas situaciones que es de prever cada vez sean menos excepcionales.

La necesidad de flexibilidad como exigencia ineludible del funcionamiento de la Administración parlamentaria, debe ser puesta en relación inmediata con el tamaño de la misma. Precisamente, uno de los argumentos fundamentales para defender un tamaño reducido ha sido el de que éste se adapta mejor a esta exigencia.<sup>34</sup> No es sen-

<sup>33</sup> Al respecto, P. García-Escudero Márquez, «Parlamento y futuro: los retos de la Administración Parlamentaria», *ob. cit.*, p. 4.



cillo discrepar de este aserto. Pero tampoco lo es, como se indicó en páginas anteriores, negar que el Parlamento, si desea cumplir con eficacia las funciones que le exige la sociedad y un modelo político cambiante, necesita de mayores medios administrativos. Lograr que ese crecimiento cuantitativo no obstaculice una flexibilidad también cada vez más necesaria, es uno de los retos más notables a los que se enfrenta el diseño de la nueva Administración parlamentaria. Pero hoy no cabe dudar que de mantener la precariedad actual, la nota de la flexibilidad acabará perdiendo importancia porque, sencillamente, con los medios existentes no será posible responder ni con agilidad ni sin ella a las necesidades del trabajo parlamentario. El acierto en estas cuestiones, en general el acierto en el diseño requerido de Administración parlamentaria, pasará por incorporar instrumentos nuevos de gestión como la planificación estratégica.<sup>35</sup> Instrumentos que deberán buscar la continuidad incluso más allá de la lógica temporal de las legislaturas.

Flexibilidad y dinamismo de la Administración parlamentaria serán también exigencias ligadas a la omnipresente globalización. Los parlamentos deben aprovechar las sinergias producidas por la existencia de instituciones similares. De una relación en red de las mismas, pueden obtenerse beneficios sustanciales para cada una de ellas. Y este modelo de relaciones tendrá consecuencias sobre su organización administrativa, consecuencias que afectarán, básicamente, al modo de trabajar y a un desarrollo más contundente de la llamada «diplomacia parlamentaria». Por otra parte, un Parlamento tiene que saber lo que se realiza en otros parlamentos. Casi todo se ha realizado y hoy es factible conocer con facilidad las novedades introducidas por cualquier institución parlamentaria. De un seguimiento detenido del parlamentarismo comparado se pueden y deben extraer conclusiones de interés para el trabajo cotidiano. Los Parlamentos debieran disponer de un órgano administrativo que hiciese una labor de observatorio para disponer de la máxima información posible sobre las novedades que tanto en lo referido a la organización política y régimen jurídico como a la organización administrativa vayan generando otras instituciones parlamentarias. El coste de esta opción es muy reducido y los beneficios pueden ser muy significativos.

Pero la relación con otros Parlamentos puede ir más allá. No parece en absoluto deseñable que en ocasiones se pueda plantear que dos o más cámaras se pongan de acuerdo a la hora de abordar determinadas iniciativas en materia administrativa. Durante años, las relaciones entre las instituciones parlamentarias fueron de tono menor. En las últimas décadas, este aislamiento ha ido desapareciendo. Son pocos los parlamentos que renuncian a un intercambio activo con otras instituciones. Todo hace pensar que ello se incrementará notablemente en los próximos años. El ámbito de la cooperación administrativa ha sido un escenario natural de las relaciones interparlamentarias. De manera forma e informal, el personal de los Parlamentos ha establecido contactos e intercambiado información entre sí. La importancia de este proceso, recurrente tanto

34 En este sentido, I. Astarloa Huarte-Mendicoa, *La Administración parlamentaria en II Jornadas de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, 1986, p. 188.

35 Así, *Document d'information de la Conférence Mondiale 2009 sur l'e-Parlement*, ob. cit., p. 9.

a nivel nacional como internacional, no puede subestimarse. Ha sido un elemento de primera importancia para la consolidación de una cultura parlamentaria común. Ahora bien, se puede y se debe crecer en ese ámbito de cooperación interadministrativa. Más allá de los cauces existentes, es necesario pensar en otras vías de cooperación que permitan simultáneamente crecer y disminuir costes. Muchas de las decisiones que el ámbito administrativo hoy toma un Parlamento en solitario se verían fortalecidas si lo hiciese en colaboración con otras Cámaras. Por ello, la propuesta de creación de una conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias es un acierto que merecería una respuesta afirmativa.<sup>36</sup>

## VI. Reflexión final

El momento de cerrar la reflexión sobre la Administración parlamentaria es el adecuado para reiterar la llamada de atención sobre el valor y necesidad de la independencia y neutralidad de la misma. Independencia y autonomía son conceptos diversos. Es cierto que, en alguna medida, la primera esta ligada a la segunda. Pero son dos conceptos perfectamente separables. La autonomía es necesaria para la independencia pero en absoluto la garantiza. Y la independencia/neutralidad de la Administración parlamentaria es el verdadero principio rector de la misma. En ningún caso deben olvidarse en este punto las diferencias entre la Administración debida a un poder ejecutivo y la parlamentaria. Las diferencias no se encuentran en una autonomía que permite una mayor flexibilidad en el régimen jurídico de las respectivas funciones públicas. La diferencia se encuentra en la pluralidad del mando, permítase la expresión. La Administración en el Parlamento se debe, y por igual, a todos los Grupos parlamentarios y Diputados presentes. Invirtiendo la proposición realizada en páginas anteriores, se puede afirmar que la Administración de un Parlamento en la que no confíen por igual todas las formaciones políticas, será una Administración fracasada. Esa difuminación del mando tiene unas consecuencias que es preciso preservar para asegurar el necesario papel de contrapoder que corresponde al Parlamento. La independencia es neutralidad frente a las distintas opciones presentes en la Cámara. Sin este presupuesto, la Administración parlamentaria en ningún caso podrá cumplir sus funciones. Como se indicó, su independencia, entendiendo como tal el sometimiento a un mando políticamente plural, es nota tradicional. Pues bien, es necesario reforzar esa nota y hacerlo mediante el establecimiento de las correspondientes garantías funcionales y normativas. Si el pluralismo es valor natural del Parlamento, su reflejo sobre su soporte administrativo es lo que otorga a éste su verdadera cualificación. Todos los agentes parlamentarios deberían coadyuvar en la garantía de esa independencia de las estructuras administrativas de la institución parlamentaria. Precisamente, esto es lo que otorga sustantividad y singularidad a la Administración parlamentaria.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Sobre esta propuesta, J.A. Martínez Corral y F.J. Visiedo Mazón, «El régimen del personal al servicio de los Parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación. La conveniencia de promover una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias en La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *ob. cit.*, p. 273.

Alcanzar los objetivos descritos debe formar parte de un proyecto global. De un proyecto que, además, debe ser consensuado entre todos los agentes parlamentarios. La necesaria lealtad institucional de todos ellos sólo puede ser asegurada desde la implicación en un proyecto común. Al poder político le corresponde liderar el proceso y hacerlo desde la convicción de que se trata de un cambio de cultura. Cambio interno, en la forma de gestionar y en el contenido de la gestión. Y cambio externo, cambio en la manera de relacionarse con la sociedad. Pero el éxito requerirá también de la convicción de los funcionarios. Requerirá de unos funcionarios comprometidos e ilusionados con su tarea. El Parlamento es un lugar propicio, o debería serlo, para la ilusión en el servicio público. En pocos lugares éste alcanza un significado más preciso en su conexión con la sociedad. Cualquier trabajador al servicio del Parlamento debe entenderlo así. Pero ese personal no ha sido indiferente a la decadencia de la Institución. Es preciso estimularlo de la mano de la renovación. De la renovación de la Institución pero también de sus condiciones de trabajo. Lejos de servir de enganche a cualquier posible ventaja en su estatus, la modificación de esas condiciones ha de hacerse en el sentido de una mejora constante de su cualificación y del establecimiento de la necesaria motivación. Por su parte, el funcionario parlamentario no puede desconocer la singularidad de la Institución en la que sirve. Una singularidad a la que no sólo están vinculadas eventuales ventajas en el estatus funcional sino también unas cargas que se corresponden con las notas definitorias de esa Administración.

La renovación de la Administración parlamentaria no puede obviar exigencias comunes a cualquier otra Administración. Las demandas de calidad, ética, eficacia y eficiencia deben predicarse aun si cabe con más fuerza en relación con la Administración del Parlamento. La Institución debe saber traducir el derecho a la buena administración en sede parlamentaria y actuar en coherencia. Tanto los funcionarios como los órganos rectores deben actuar de acuerdo a las directrices emanadas de unos principios que hoy pueden ya ser considerados universales en la gestión pública. Un modelo de buena administración que habrá de saber proyectar al exterior. En un doble sentido. Como se ha indicado, la Administración parlamentaria no pertenece en exclusiva a Diputados y Grupos parlamentarios. Los ciudadanos tienen mucho que decir y el buen hacer administrativo en sede parlamentaria implica también, al menos, asegurar los derechos de los ciudadanos a una Administración eficiente y a la información correspondiente en relación con la misma. Por otra parte, el Parlamento deberá divulgar las medidas adoptadas en este sentido y dar cuenta de las mismas a la opinión pública. Esta tiene que ser consciente de los esfuerzos realizados para mejorar. Unos esfuerzos que han de redundar en la mejora de la legitimación de las instituciones en particular y de la política en general.

<sup>37</sup> Como señala Manuel Caverero, «la neutralidad del personal parlamentario, fundada en la autonomía parlamentaria, es una garantía más –modesta si se quiere, pero garantía al fin y al cabo– de la división de poderes en el Estado de Derecho» (M. Caverero Gómez, *Los retos de la gestión de personal en una Administración parlamentaria neutral y moderna*, ob. cit., p. 8.).

Por lo expuesto, se postula un Parlamento con una Administración diferente de la tradicional. Es un Parlamento más ambicioso. Lo es desde dos perspectivas. Porque asume nuevas funciones y porque busca mayor eficacia en las que tradicionalmente ha desempeñado. La consideración del Parlamento como Institución cruce entre sociedad y política, como Institución perteneciente a una red y como circuito en el que entran y salen demandas e insatisfacciones, respuestas y preguntas, obliga a aceptar la existencia de nuevos servicios y de un personal con perfiles algo diferentes a los existentes. Una Administración debida a Diputados y Grupos parlamentarios, pero también a los ciudadanos en su nueva vertiente de agentes activos de la vida parlamentaria. Una Administración consciente de los retos propios de su trabajo y propicia a un proceso de formación permanente que asegure el nivel de cualificación que se corresponde con los fines propios de la Institución.

## Bibliografía

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: «Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria», *Corts*, núm. 6, 1998.
- *La Administración parlamentaria en II Jornadas de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias.
- AVRIL, P.: «Introduction en L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68, 1993.
- BEETHAM, D.: *El Parlamento y la democracia en el Siglo Veintiuno. Una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, 2006.
- BLANCO HERRANZ, J.: *Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento en El Parlamento del siglo XXI*, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2003.
- CAVERO GÓMEZ, M.: *Los retos de la gestión de personal en una Administración parlamentaria neutral y moderna en VII Congreso internacional sobre la reforma del Estado y de la Administración pública*, 2002.
- CAZORLA PRIETO, L. M.: «Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales» en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, 1991.
- DÍEZ PICAZO, L. M.: *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Zaragoza, 1985.
- FRAGA IRRIBARNE, M.: *La reforma del Congreso de los EE.UU. La L.R.A. de 1946*, Ediciones Cultura Hispánica, 1951.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria», *Asamblea*, núm. 10, 2004.
- GARCÍA MORILLO, J.: «El Parlamento en la era global», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, 1997.
- GARRIDO FALLA, F.: *La Administración parlamentaria en I Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1985.
- GÓMEZ CORONA, E.: *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Universidad de Sevilla-Tirant lo Blanch, 2008.
- GUERRERP SALOM, E.: *El Parlamento: Qué es, Cómo es, Qué hace*. Síntesis, 2004.
- LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, 1983.
- MANZANA LAGUARDA, R.: «La potestad autonormativa de Les Corts Valencianes y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número extraordinario 22, 2009.
- MARTÍNEZ CORRAL, J. A. y VISIEDO MAZÓN, F. J.: «El régimen del personal al servicio de los Parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación. La conveniencia de promover una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias en la autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número extraordinario 22, 2009.
- MAUS, D.: «Conclusion en L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68, 1993.
- ORTEGA Y GASSET, J.: *Rectificación de la República*, Revista de Occidente, 1931.
- PENDÁS GARCÍA, B.: *Voz Administración Parlamentaria en Enciclopedia Jurídica Básica*, T. I, Cívitas, 1995.
- PIZZORUSSO, A.: «Recientes tendencias del parlamentarismo», *RVAP*, núm. 39, 1994.
- PRATS I CATALÁ: «Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social», *Revista Reforma y Democracia*, núm. 6, 1996.
- «Sociedad civil y gobernabilidad democrática», *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 1, 1998.
- SANZ MENÉNDEZ L., y SANZ-MENÉNDEZ, I.: *Politics and institutions: European parliamentary technology assesment*, <www.sciencedirect.com>, 2004.
- SORIANO HERNÁNDEZ, E.: «Aproximación del Estatuto Básico del Empleado Público al personal al servicio de los Parlamentos: en especial al personal de les Corts Valencianes en La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número extraordinario 22, 2009.
- TOCANNE, V.: «Les structures administratives des parlements. Perspectives comparatives en L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68, 1993.
- TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008.
- *La función parlamentaria de información política en Parlamento y medios de comunicación*, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2005.
- «La posición del Diputado en el Parlamento español desde un estudio de los Reglamentos internos de los grupos parlamentarios», *Asamblea* núm. 20, 2009.
- VANDENDRIESSCHE, X.: «Le Parlement entre déclin et modernité», *Pouvoirs*, núm. 99, 2001.

- VV.AA.: *Mesa redonda sobre la Administración parlamentaria en I Jornadas de Derecho parlamentaria en I Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1985.
- «L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68, 1993.
- *I Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid. Parlamento y presupuestos*, Asamblea de Madrid, 2000.
- *Document d'information de la Conference Mondiale 2009 sur l'e-Parlement*, Centro Mundial de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento para el Parlamento, 2009.
- «La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número extraordinario 22, 2009.

# La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de las selecciones deportivas

**ALBERTO D. ARRUFAT CÁRDAVA**

Profesor Derecho Internacional, Universitat Jaume I de Castellón

**JOAQUÍN J. MARCO MARCO**

Profesor Derecho Constitucional, Universidad CEU Cardenal Herrera

## Resumen

La importancia mediática concedida a las competiciones deportivas internacionales no ha escapado de la atención de algunos dirigentes autonómicos que ven en ellas un símbolo de identidad y visibilidad exterior. Negada esta posibilidad por el momento en los deportes más relevantes, las Comunidades iniciaron en la década de los ochenta un camino de reivindicación política, legislativa y judicial dirigido a conseguir que sus selecciones «nacionales» autonómicas puedan participar en competiciones internacionales del máximo nivel.

La proyección exterior de las Comunidades Autónomas fue marginada en los primeros Estatutos, pero, la sentencia del Tribunal Constitucional 165/94 permitió un enorme espacio para su proyección exterior al hacerla depender de su ámbito de competencias y de su pertinencia para una efectiva ejecución de las mismas. Recientemente, las reformas estatutarias le han otorgado un tratamiento preferente derivado de su importancia para la conformación del Estado.

A través de su conexión con la competencia relativa a la cultura y a la promoción del deporte, como mediante la fuerza de los hechos, las selecciones autonómicas disponen cada día de mayor soporte para su inclusión en competiciones internacionales.

## Resum

La importància mediàtica concedida a les competicions esportives internacionals no s'ha escapat de l'atenció d'alguns dirigents autonòmics que hi veuen un símbol d'identitat i visibilitat exterior. Negada aquesta possibilitat de moment en els esports més rellevants, les comunitats van iniciar durant la dècada dels vuitanta un camí de reivindicació política, legislativa i judicial dirigit a aconseguir que les seues seleccions nacionals autonòmiques puguin participar en competicions internacionals del màxim nivell.



La projecció exterior de les comunitats autònomes va ser marginada en els primers estatuts; però, la sentència del Tribunal Constitucional 165/94 va permetre un enorme espai per a la seua projecció exterior en fer-la dependre del seu àmbit de competències i de la seua pertinència per a una efectiva execució d'aquestes. Recentment, les reformes estatutàries hi han atorgat un tractament preferent derivat de la seua importància per a la conformació de l'estat.

A través de la connexió amb la competència relativa a la cultura i a la promoció de l'esport, com mitjançant la força dels fets, les seleccions autonòmiques disposen cada dia de major suport per a la inclusió en competicions internacionals.

#### **Abstract**

The importance given to the international sport competitions by the media industry has also reached some autonomic leaders, seeing in them an identity symbol and a possible external projection. So far this possibility has been denied concerning the most popular sports. The Autonomies started claiming political, legislative and legal recognition in the eighties so that the national autonomic teams could take part in the top international competitions.

The external projection of the Autonomies was declined in the first Statutes, subsequently, the sentence of the Constitutional Court 165/94 allowed its external projection to a large extent since it came to depend on their own competence sphere and on its importance to accomplish an effective performance. Recently, it has acquired a special status, given its importance to shape the State.

Through its connexion to culture and sport promotion, as facts strongly prove, national autonomic teams have an increasing support to be included in international sport competitions.

## Sumario

- I. Introducción
- II. Competencias Estatales y Autonómicas en materia deportiva (1978-1990)
  1. Constitución y Estatutos de Autonomía
  2. La Ley 13/80, el Real Decreto 2075/82 y la Sentencia 1/86 del Tribunal Constitucional
- III. El enfrentamiento en búsqueda de la representación internacional (1990-2004): Ley 10/90 del Deporte vs. Leyes del Deporte de País Vasco y Cataluña
  1. La Ley 10/90, de 15 de octubre, del Deporte
  2. Selecciones Autonómicas y representación internacional: las Leyes de País Vasco y Cataluña
  3. Parlamento Europeo, Parlamento Vasco y Selección Vasca de Fútbol
- IV. El periodo 2004-2010: ¿Hacia una nueva dimensión de la representación internacional del Deporte?
  1. La investidura de José Luis Rodríguez Zapatero
  2. La Proposición no de Ley sobre selecciones deportivas vascas aprobada en el Congreso de los Diputados
  3. La nueva ofensiva: retirada de los recursos de inconstitucionalidad o reforma de la Ley del Deporte
  4. A la espera de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad
- V. Epílogo: el futuro de las selecciones autonómicas
- VI. Bibliografía y documentación



## I. Introducción

El alcance de la competencia sobre «relaciones internacionales» que se recoge en el artículo 149.1.3 de la Constitución Española y su conexión con la acción exterior autonómica es una cuestión que no puede considerarse, en absoluto, zanjada; de hecho, puede hablarse perfectamente de una conflictividad permanente entre el Estado y las Autonomías en relación a las relaciones internacionales, pues mientras las Autonomías tratan de desarrollar toda la potencialidad que el Tribunal Constitucional les otorgó en el año 1994, el Estado trata de sostener su control en algunos espacios particularmente sensibles, ya sea por su conexión con sus obligaciones internacionales, sirva como ejemplo las cuestiones ambientales y más concretamente la protección de hábitats y especies marinas y la declaración y gestión de áreas marinas, ya sea por su transcendencia simbólica como en el caso de la participación de las selecciones autonómicas en competiciones internacionales.

El tema que aquí nos ocupa es el segundo: la conflictividad entre Estado y Autonomías en lo relativo a las selecciones deportivas autonómicas y, sobre todo, su participación en encuentros oficiales internacionales, así como su incorporación a las Federaciones Internacionales. Ello es así porque, en la actualidad, el deporte se ha convertido en una de las actividades sociales con mayor capacidad de movilización y convocatoria, hecho al que, sin duda, ha contribuido la extraordinaria difusión que de los acontecimientos deportivos hacen los medios de comunicación, llegando a convertir a los deportistas de élite en verdaderos ídolos de masas. Además, el deporte es un verdadero escaparate para los Estados, un ámbito que concede visibilidad a los entes territoriales y que les hace sentirse presentes en el concierto internacional. Por ello, no es de extrañar que las Comunidades Autónomas (especialmente Cataluña y País Vasco), como entes territoriales que son, reclamen su presencia en dicho ámbito a través de selecciones que las representen en competiciones oficiales de carácter internacional, lo que no implica, necesariamente, que su pretensión sea ajustada a Derecho. En la Declaración de Barcelona, los partidos políticos nacionalistas manifestaron que «el reconocimiento simbólico de la plurinacionalidad del Estado español pasa ineludiblemente por la creación y aceptación de selecciones nacionales deportivas por las diferentes naciones del Estado».

Cataluña, además de su recordada participación en el Mundial B de Hockey sobre Patines (Macao, abril de 2004), ha participado de formas más reciente con selecciones propias en campeonatos de Europa y Mundiales de Korfball –una modalidad del baloncesto en la que no hay tablero–; en campeonatos de Europa de Pitch & Putt –variedad del Golf–; en campeonatos mundiales de Full-Contact –donde fue campeona del mundo en 1998–; o en Europeos de Fisiocultura, por poner algunos ejemplos. Por lo que respecta al País Vasco, además de contar con reconocimiento por parte de la Fede-

ración internacional de Sambo –un tipo de lucha–, o de Whushu Kung Fu, es también conocido el conflicto que se produjo entre la Euskal Herriko Surf Federazioa –Federación de Surf del País Vasco– y la Federación Española del mismo deporte, cuando ambas trataban de formar parte de la Federación Europea de Surf (Lobo Rodríguez, 2001). Ahora bien, la mayor parte de los deportes a los que nos hemos referido o son minoritarios, o simplemente desconocidos, lo que no termina de satisfacer esa pretensión de visibilidad de los entes territoriales a la que me he referido anteriormente; el verdadero reconocimiento de las selecciones autonómicas, su verdadero éxito, va indisolublemente ligado a la consecución del reconocimiento internacional bien en el ámbito Olímpico, bien en el del llamado deporte rey: el fútbol. En España han proliferado en los últimos años, sobre todo coincidiendo con el período navideño, los encuentros amistosos de fútbol entre selecciones de las Comunidades Autónomas –no sólo Cataluña o País Vasco, sino también otras como por ejemplo Galicia, Navarra, la Comunidad Valenciana o Andalucía– y selecciones nacionales de diferentes estados, enfrentamientos que, en algunos casos, han gozado de gran éxito, no sólo por la asistencia de numeroso público, sino también por el enfervorizado carácter nacionalista del mismo. En esa línea de visibilidad, durante la primavera de 2006, las Selecciones Autonómicas de País Vasco y Cataluña, aprovechando la temprana finalización de la Liga de Fútbol Profesional con motivo del Mundial de Alemania, celebraron sendos amistosos –con escasa repercusión, eso sí– ante Gales y Costa Rica, respectivamente. Sin embargo, las aspiraciones de algunas de estas Comunidades Autónomas van más allá, y en su ánimo, lejos de conformarse con este tipo de partidos, está el conseguir contar con Selecciones Autonómicas que las representen de forma internacional en competiciones oficiales: Europeas y Mundiales de Fútbol.

Dicha pretensión –como manifestó la campaña promovida por la Plataforma Pro Selecciones Deportivas Catalanas bajo el lema «una nación, una selección»– se ha agudizado desde la entrada en escena del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, más dispuesto a negociar con las Comunidades Autónomas y satisfacer sus demandas de lo que lo estaba el anterior ejecutivo liderado por José María Aznar.

Así las cosas, las siguientes páginas van a tratar de dilucidar, tanto desde un punto de visto jurídico, como político, la evolución de la materia en cuestión y qué posibilidades reales existen de que las Comunidades Autónomas vean satisfecho su objetivo.

## **II. Competencias estatales y autonómicas en materia deportiva (1978-1990)**

### **1. Constitución y Estatutos de Autonomía**

Tomando como punto de partida la Constitución española de 1978, se puede observar que entre las materias que la misma reserva en su artículo 149.1 a la competencia exclu-

siva del Estado, no se encuentra ninguna relativa al deporte, mientras que, sin embargo, en el listado establecido en el artículo 148.1 –en el que figuran las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas–, sí podemos encontrar en el apartado 19.º una referencia a la «Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio». Ello ha llevado a que numerosas Comunidades Autónomas hayan recogido en sus respectivos Estatutos de Autonomía dicha competencia. Así, por ejemplo, el artículo 49.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril) recoge entre las competencias exclusivas de la Generalitat, concretamente en su apartado 28.º, «Deportes y ocio»; algo similar ocurre con el actual con el artículo 10.36.º del Estatuto de Autonomía del País Vasco (LO 3/79, de 18 de diciembre). Sin embargo, el precepto que ha supuesto una verdadera revolución en la materia es el pormenorizadísimo artículo 134 del Estatuto de Cataluña (LO 6/06, de 19 de julio), en cuyo apartado segundo se indica que «la Generalitat participa en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte».

Ni siquiera que el artículo 43.3 de la Constitución Española –incluido en el Capítulo dedicado a los Principios rectores de la política social y económica– diga que «los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte», podría entenderse en sentido tal que nos llevara a pensar que «los poderes públicos» a los que se refiere son de ámbito estatal y no autonómico, por lo que a la vista del reparto competencial derivado de la Constitución y los Estatutos, podríamos aceptar como evidente la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias exclusivas en materia de deporte, lo que «comporta la atribución a las mismas de la potestad normativa, tanto legal como reglamentaria, y la facultad de ejecución, produciendo, pues, un desplazamiento competencial del Estado» (Arnaldo Alcubilla, 1999).

## **2. La Ley 13/80, el Real Decreto 2075/82 y la Sentencia 1/86 del Tribunal Constitucional**

A la vista del reparto competencial expuesto, el Estado no tendría por qué interferir en cuestiones de ámbito deportivo, que deberían quedar, a priori, vedadas para el mismo; sin embargo, ello que no impidió que el 31 de marzo de 1980 se aprobara, en el ámbito estatal, la Ley General de la Cultura Física y el Deporte –Ley 13/80, ya derogada por la actual Ley del Deporte de 15 de octubre de 1990–. Con dicha norma, el Estado no sólo se permitía intervenir en un ámbito que debía resultarle ajeno, sino que, además, en el artículo 14.4 establecía que «las Federaciones cuyo ámbito de actuación coincide con el territorio de una Comunidad autónoma o entidad preautonómica pueden participar en competiciones internacionales amistosas, siempre que no lo haga la Federación Española de la misma especialidad deportiva y previa autorización de ésta», lo que venía a limitar de forma considerable la presencia internacional de las Comunidades Autónomas.

Así, pese a que en principio el deporte no era una competencia del Estado, éste, mediante este precepto, limitaba la participación de las Federaciones autonómicas en el ámbito de las competiciones internacionales a una triple condición: 1) que dicha competición fuera amistosa; 2) que en la competición no participara la Federación Española; y 3) que la Federación española diera su autorización previa. Todo ello reducía de manera evidente las posibilidades de las Comunidades Autónomas, recién constituidas, para obtener la ansiada visibilidad internacional.

Además, poco después se aprobó el Real Decreto 2075/1982 sobre Actividades y Representaciones Deportivas Internacionales, –parcialmente ejecutivo de la citada Ley 13/80, y todavía en vigor en aquello que no contradiga la actual Ley del Deporte–, en cuyo artículo 4 se establecía que «no se autorizarán en ningún caso competiciones internacionales de las comprendidas en este capítulo, con selecciones nacionales de otros países si la representación española no se estableciese igualmente con categoría de Selección Nacional», lo que impedía a las selecciones representativas de las Comunidades Autónomas participar en las confrontaciones deportivas realizadas fuera del territorio nacional y que tengan carácter de campeonatos mundiales, intercontinentales, europeos o, incluso, encuentros bilaterales, lo que restringía todavía más la proyección autonómica en el ámbito internacional.

La Generalitat de Cataluña, que curiosamente no recurrió la Ley 13/80, entendió que el Real Decreto llegaba más allá e impedía cualquier tipo de representación internacional de las Federaciones autonómicas, y por tal causa planteó –a través de su Consejo Ejecutivo– conflicto positivo de competencia contra el citado artículo 4.º del Real Decreto 2075/1982 y, por conexión, contra los artículos 1.º, 3.º y 5.º del mismo. El planteamiento del conflicto se fundamentaba en que el precepto recurrido impedía a la Generalitat ejercer parte de las competencias que con carácter exclusivo se le atribuían en materia de deporte en su propio Estatuto de Autonomía, concretamente la proyección internacional de las federaciones deportivas catalanas; además, consideraba que tal límite no podía fundamentarse, como alegaba el Gobierno de España, sobre la base de la reconducción de las manifestaciones deportivas internacionales a la categoría de relaciones internacionales. Lo cierto es que la Generalitat no estaba recurriendo la norma de mayor rango, esto es, la Ley 13/80 que era la que habilitaba la intervención del Estado en el ámbito deportivo, sino que estaba haciéndolo con la de rango inferior, es decir, la restricción fijada por el Real Decreto 2075/82 sobre lo ya fijado en la Ley 13/80, donde sí se permitía la proyección internacional, aunque limitada a los supuestos citados.

Dicho conflicto fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1986, de 10 de enero, que decidió que los artículos 1.º, 3.º, 4.º y 5.º del RD 2075/82 no invadían ni menoscababan las competencias que en materia deportiva tenía atribuida la Comunidad Autónoma de Cataluña en su Estatuto, consideración que se fundamentó en llevar a cabo una interpretación del Real Decreto en los mismos y estrictos límites del



artículo 14.4 de la Ley General de la Cultura Física y el Deporte que, como se ha dicho, no sólo no fue recurrido, sino que sirvió de apoyo a las argumentaciones de la Generalitat de Cataluña. Como apunta el Fundamento Jurídico 2 de la STC 1/86, «de acuerdo con lo previsto en el art. 14.4 de la LGCFD y según la interpretación conforme a dicho precepto del art. 4 del Real Decreto que se considera, existe una posible proyección internacional de las Federaciones deportivas de ámbito catalán, como tales, y cuando concurren las condiciones para ello legalmente previstas», es decir las que se han comentado anteriormente cuando me he referido a la Ley 13/80. Así, el reconocimiento de la proyección internacional de las federaciones deportivas autonómicas y de su participación en competiciones deportivas internacionales quedaba garantizado, aunque eso sí de forma limitada (Arnaldo Alcubilla, 1999).

Tal vez Cataluña erró su jugada al no ir a por todas y buscar la inconstitucionalidad de la Ley 13/1980 por considerarla vulneradora del bloque de constitucionalidad al regular materias que, en principio y con base en la Constitución y los Estatutos, no eran de competencia estatal, pero lo cierto es que probablemente tampoco le hubiera servido de nada, ya que la jurisprudencia del Tribunal era, e iba a serlo hasta la ya referida STC 1/1986,<sup>1</sup> muy estricta en cuestiones internacionales, ya que, como puede verse en la STC 44/1982, se refería al carácter excluyente y omnicomprensivo del término «relaciones internacionales», y recordaba que las competencias de las Autonomías podían ser desarrolladas exclusivamente dentro de su territorio y que cualquier actuación fuera del mismo –incluso en el ámbito nacional– excedía su límite competencial, lo que además constituía, a juicio del Tribunal una invasión de la esfera exclusiva del Estado, siendo la única vía posible de actuación autonómica exterior la intermediada por el Estado mediante el establecimiento de un marco de colaboración entre administraciones. Esta situación se modificaría de forma considerable a partir de la STC 165/1994, de 26 de mayo.<sup>2</sup>

Además, el propio Tribunal, en varias de sus Sentencias<sup>3</sup> indicó que «la existencia de una determinada materia [...] no ha de descartar la posibilidad de que, en virtud de otros títulos, se produzca en aquél ámbito una legítima intervención del Estado, hipó-

1 Otra faceta realmente significativa de la Sentencia –aunque excede nuestro ámbito de estudio– radica en que se quebró el silencio constitucional respecto de la actividad internacional de los entes subestatales, y que el Tribunal bautizó la posibilidad de una actuación autonómica *ad extra*, es decir, fuera de su propio territorio –incluso del nacional–, en ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente, abriendo además el camino de la sustitución de la concepción globalizante del concepto «relaciones internacionales» por otra limitada a una lista *numerus clausus* que comprendía el *ius ad tractatus*, el *ius legationis*, la responsabilidad internacional del Estado, y la posibilidad de establecer medidas que regulasen las actividades con proyección exterior de las Comunidades Autónomas con el fin de evitar eventuales perjuicios en la ejecución de la política exterior.

2 Dicha Sentencia, así como la STC 175/1995, de 5 diciembre (Fundamento Jurídico 3.º) –entre otras– dicen que «es doctrina reiterada y constante de este Tribunal que la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 de la Constitución Española que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una verdadera reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.»

3 Valga por todas el Fundamento Jurídico 9.º de la STC 103/1989, de 3 de junio.

tesis en modo alguno excepcional si se parte de la constatación, del todo obvia, de que las articulaciones competenciales en nuestro Estado de las Autonomías no han llevado a cabo una fragmentación ideal, en sectores estancos, de la realidad a normar», lo que a nuestros efectos supondría, que pese a lo dicho en la Constitución y los Estatutos, el Estado podría tener capacidad para intervenir en el ámbito deportivo.

Esta primera fase de la evolución finaliza aquí, con la aparente aceptación por parte de las Comunidades Autónomas de la situación derivada de la Ley 13/1980 y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que aún concediéndoles cierto protagonismo internacional en el ámbito deportivo, limita mucho su participación, tal vez por entender que el deporte es una materia suficientemente amplia y aunque no exista una referencia expresa a él entre las competencias que corresponden al Estado, su proyección internacional o su perfil de manifestación cultural resultan suficientemente relevantes como para entender que el Estado puede y debe intervenir en el mismo. Tal vez sea así porque el deporte «no tiene un contenido homogéneo, de manera que es difícil su encuadramiento en un título competencial específico, y muy al contrario, se encuentra relacionado con otros títulos competenciales» (Lobo Rodríguez, 2001). Esto es lo mismo que vino a decir el Tribunal Supremo (Sección 3.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo), en su Sentencia de 29 de mayo de 1990 en la que se refiere al fomento y promoción del deporte, indicando que están sometidos a «un sistema de concurrencias competenciales que permiten intervenir a los poderes estatales y autonómicos, incluso para emprender acciones paralelas con un mismo objetivo».

### **III. El enfrentamiento en búsqueda de la representación internacional (1990-2004): Ley 10/90 del Deporte vs. Leyes del Deporte de País Vasco y Cataluña**

#### **1. La Ley 10/90, de 15 de octubre, del Deporte**

Tras el asentamiento de las bases competenciales en materia deportiva, y la aparente aceptación de las mismas, la segunda fase se abre en 1990 con la aprobación de una nueva Ley del Deporte, la 10/90, de 15 de octubre, que vino a sustituir a la 13/1980.

El Preámbulo de la misma viene a incidir sobre algunas de las cuestiones que se han abordado anteriormente, y entre otras cuestiones indica que «si la atribución de competencias sobre deporte o promoción del deporte se halla explícita en los diferentes Estatutos de Autonomía [...] no es menos cierto [...] que el deporte constituye una materia –por emplear términos constitucionales– sobre la que, sin duda, inciden varios títulos competenciales», para añadir posteriormente que «parece claro que la faceta competitiva de ámbito estatal e internacional que es inherente al deporte justifica la actuación del Estado», y que «la gestión de los intereses propios de las Comunidades Autónomas no posibilita ciertamente, la afectación de intereses que son propios del deporte

federado español en su conjunto» lo que permite «deslindar los respectivos campos de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Además, según el propio Preámbulo, «también es claro que la actividad deportiva constituye una evidente manifestación cultural, sobre la que el Estado no debe ni puede mostrarse ajeno por imperativo de la propia Constitución, aunque sólo sea para facilitar la necesaria comunicación entre los diferentes ámbitos autonómicos», aunque «todo ello con absoluto respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, que ha propiciado en determinados territorios la promulgación de Legislación deportiva propia en ese ámbito».

Por tanto, la situación, como se observa, no varía un ápice respecto a la anteriormente definida, sobre todo si tenemos en cuenta que –centrándonos ya en el articulado de la Ley– de la combinación de los artículos 32.1<sup>4</sup> y 33.2<sup>5</sup> de la misma resulta evidente que es a las federaciones deportivas españolas a quien corresponde ostentar la representación de España en las actividades y competiciones deportivas de carácter oficial e internacional, prohibiéndose así la participación de selecciones autonómicas en este tipo de competiciones.<sup>6</sup>

## **2. Selecciones Autonómicas y representación internacional: las leyes de País Vasco y Cataluña**

Lo novedoso, es que todo lo anteriormente expuesto no impidió que las Asambleas Autonómicas de País Vasco y Cataluña aprobaran sendas leyes (la 14/1998, de 11 de junio, en el primer caso, y la 9/1999, de 30 de julio, en el segundo) en las que se hace notoria referencia a la proyección internacional de sus respectivas Selecciones Autonómicas, tratando de alterar las reglas de juego que se habían fijado en 1980 y que, más o menos, se habían aceptado.

Por lo que respecta a la primera de ellas, su artículo 16.6 –en suspenso mientras se resuelve el recurso de inconstitucionalidad pendiente– establece que «la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional», y que «las federaciones vascas deberán fomentar e instrumentar la participación de sus selecciones deportivas en actividades y competiciones deportivas estatales e internacionales», superando claramente, no sólo la STC 1/1986, sino la propia Ley 10/1990 del Deporte, ya que no se fija ningún tipo de restricción en relación a los supuestos en que su participación sería admisible.

La aprobación de esta norma en junio de 1998 tuvo una repercusión mediática superior a aquella de la que hubiera gozado en cualquier otro momento, ya que estaba a punto de producirse el debut de la Selección Española, entonces dirigida por Javier Clemente, en el Mundial de Fútbol que se organizaba en Francia. Dicha situación propició que los editoriales de *El Mundo* y *El País* del 13 de junio de 1998 fueran íntegramente dedicados a esta cuestión. El primero de ambos medios apuntaba que «la ley es, por el

4 Artículo 32.1: «Para la participación de sus miembros en actividades o competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal o internacional, las Federaciones deportivas de ámbito autonómico, deberán integrarse en las Federaciones deportivas españolas correspondientes.»

5 Artículo 33.2 «Las Federaciones deportivas españolas ostentarán la representación de España en las actividades y competiciones deportivas de carácter internacional. A estos efectos será competencia de cada Federación la elección de los deportistas que han de integrar las selecciones nacionales.»

6 A este respecto puede verse también el artículo 5.1 del Real Decreto 1835/91, de Federaciones Deportivas Españolas.

momento, puramente testimonial, ya que las organizaciones deportivas internacionales –el Comité Olímpico o la FIFA por ejemplo– sólo admiten la presencia en sus competiciones de Estados (salvo la excepción histórica británica). [...] Pero el asunto adquiere una dimensión política que a nadie se le escapa. Los nacionalistas pretenden, a largo plazo, que el País Vasco y Cataluña tengan sus propias Selecciones, rompiendo con la tradición de casi un siglo de un solo equipo para todo el territorio estatal.» De manera muy similar se manifestaba *El País*, que bajo el título «Selección nacionalista» apuntaba que «la nueva Ley del Deporte vasca permite en teoría la formación de selecciones de Euskadi con vistas a su participación en competiciones internacionales [...] [pero] la dificultad mayor para la participación de Euskadi (o Cataluña) en competiciones internacionales proviene de los reglamentos de las federaciones internacionales de los distintos deportes, y eso no lo resuelve una norma autonómica.»

Lo cierto es que ambos medios apuntaban una de las claves en este asunto: que por mucho que se llegara a reconocer en el ámbito interno la legitimidad de las Comunidades Autónomas para competir internacionalmente en eventos oficiales con selecciones propias, la última palabra dependería de los organismos internacionales, y que los más importantes, como el COI o la FIFA, sólo admiten Comités o Federaciones que representan a países y no a regiones o entidades subestatales. Si bien la causa de ello no es otra que el interés de las federaciones de ámbito estatal miembros de dichos entes internacionales de impedir su entrada.

La aprobación y entrada en vigor de la Ley Vasca generó una doble reacción política: por un lado, el Gobierno de España, pese a que el Consejo Superior de Deportes calificó la Ley como «inocua e imposible», se planteó recurrirla de inconstitucionalidad, situación que materializó el Presidente José María Aznar tras petición elevada por el Consejo de Ministros en su reunión de 11 de septiembre de 1998.<sup>7</sup> Por otro lado, Jordi Pujol, entonces President de la Generalitat de Catalunya, manifestó que no descartaba, como finalmente se produjo, que el Parlamento Catalán aprobara una Ley del Deporte similar a la vasca.

Efectivamente, poco más de un año después, en julio de 1999, el Parlamento Catalán aprobó dos Leyes relativas al Deporte, la 8/99 y la 9/99, ambas de 30 de julio, que venían a reformar la anterior Ley Catalana del Deporte, la 8/88, de 7 abril.<sup>8</sup> La segunda de ambas, la 9/99 –tras hacer expresa referencia en su Exposición de Motivos a que el objetivo de la Ley no es otro que dar cumplimiento al compromiso histórico de posibilitar la participación y presencia de Cataluña en cualquier competición internacional–, recogía entre sus principios rectores el de «promover y difundir el deporte catalán en los ámbitos supra-autonómicos, y también la participación de las selecciones catalanas en estos ámbitos»,<sup>9</sup> mientras que también afirmaba que «las federaciones deportivas catalanas pueden solicitar la integración como miembros de las correspondientes federaciones de ámbitos supra-autonómicos» y, en su artículo 19.2, que las federaciones

7 Dicho recurso, por cierto, todavía está pendiente de resolución, habiendo recibido el Partido Socialista Obrero Español –desde su acceso al Gobierno en 2004– numerosas peticiones para que fuera retirado.

8 Finalmente estas tres leyes se refundieron mediante el Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio, que unifica toda la anterior legislación en materia deportiva.

9 Actual artículo 3.2 r) del Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio.

deportivas catalanas de cada modalidad deportiva son las representantes del respectivo deporte federado catalán en dichos ámbitos, siendo «función propia de las federaciones deportivas catalanas la creación, el fomento y el impulso de las selecciones catalanas de las respectivas modalidades o disciplinas deportivas con la finalidad de participar en acontecimientos de cualquier ámbito de carácter oficial o amistoso, según proceda».<sup>10</sup>

Al igual que sucedía con la Ley Vasca, la catalana superaba, con mucho, los límites legal y jurisprudencialmente fijados, por lo que al igual que aquella fue recurrida de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno, estando todavía pendiente la resolución de ambos recursos. En este punto hay que recordar que el Tribunal Constitucional, mediante sendos Autos de 25 de septiembre de 1998 y 30 de septiembre de 1999, admitió a trámite los respectivos recursos de inconstitucionalidad, suspendiendo la vigencia y aplicación de los artículos impugnados, esto es, el 16.6 de la Ley del Deporte Vasco y el 19.2 de la Ley de apoyo a las selecciones catalanas.

### **3. Parlamento Europeo, Parlamento Vasco y Selección Vasca de Fútbol**

Para cerrar este periodo –aunque realmente no estará cerrado hasta que el Tribunal Constitucional no resuelva los recursos de inconstitucionalidad pendientes– querría hacer referencia a la Proposición no de Ley que el 19 de abril de 2002 presentaron ante el Parlamento Vasco los Grupos Parlamentarios Euzko Abertzaleak, Eusko Alkartasuna y Mixto-Ezker Batua-Berdeak, cuya finalidad era el reconocimiento de la selección vasca de fútbol.

En el texto propuesto, y que finalmente se aprobó por el Pleno del Parlamento Vasco en la sesión celebrada el día 24 de mayo de 2002,<sup>11</sup> se instaba «al Gobierno español a que, siguiendo la decisión adoptada en el Parlamento Europeo, establezca las medidas pertinentes para que se reconozca internacionalmente la selección vasca de fútbol». A la vista del texto, la clave parece residir en «la decisión adoptada en el Parlamento Europeo», a la que ineludiblemente debemos referirnos. La cuestión radica en que pocas fechas antes, el Consejo remitió al Parlamento un «Proyecto de Decisión relativo a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional», Proyecto que fue debatido en el Parlamento en su sesión de 9 de abril de 2002,<sup>12</sup> y al que se añadieron algunas enmiendas, una de las cuales, que ni siquiera afectaba al articulado, sino al Considerando 4, decía: «Los equipos de fútbol nacionales no representan necesariamente a las mismas entidades nacionales que representan los Estados miembros, y deberían tenerse en cuenta las distintas tradiciones y culturas futbolísticas existentes en aquellos Estados miembros representados en el fútbol internacional por más de un equipo nacional.» Esa enmienda, la número 23, que se planteaba como adición al Considerando 4, venía evidentemente referida al caso de Reino Unido, donde en el ámbito futbolístico internacional intervienen 4 selecciones distintas: Inglaterra,

10 Actuales artículos 19.1 y 19.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio.

11 *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, núm. 33, de 24 de mayo de 2002, pp. 26-40.

12 *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 127, de 29 de mayo de 2003, pp. 124-129.

Gales, Escocia e Irlanda. De ello da cuenta además la siguiente enmienda, la 24, que adiciona un nuevo párrafo al Considerando 4 y que dice que «[...] no se deberá discriminar a los aficionados de un equipo nacional de un Estado miembro debido al comportamiento de los aficionados de otro equipo nacional del mismo Estado miembro». Es decir, que lo que el Parlamento Europeo se estaba planteando en este texto –que, recordemos, afecta a la seguridad en el fútbol, y no a otra cosa– es que el mal comportamiento de una afición no debe afectar al conjunto del Estado miembro si es que, por tradición y cultura, hay más de una selección en dicho Estado. Creo que resulta evidente que la referencia al caso británico es insoslayable, siendo bastante más discutible que en España exista esa tradición y cultura de la que se habla en el texto.

Por ello, creo que fundamentar dicha Proposición no de Ley en la decisión del Parlamento Europeo es una conexión bastante débil, lo que no impide que el Parlamento Vasco, como no puede ser menos, pueda aprobar todas aquellas iniciativas que considere oportuno. De hecho, durante el debate, la Sra. Zabaleta Areta, que intervino en nombre del Grupo Socialistas Vascos comenzó su discurso diciendo: «la verdad es que debo reconocerles la habilidad que tienen ustedes para que cualquier asunto que tenga que ver con el deporte concluya en última instancia con las selecciones deportivas vascas. Se convierte prácticamente en el único *leitmotiv* suyo en relación con el deporte».<sup>13</sup>

Como se ha dicho, la Proposición fue aprobada (36 votos a favor, 23 en contra y 4 abstenciones), aunque ello no conllevó el deseado impulso para que el Gobierno de España, a quién iba dirigida, modificara su actuación.

#### **IV. El periodo 2004-2010: ¿Hacia una nueva dimensión de la representación internacional del Deporte?**

##### **1. La investidura de José Luis Rodríguez Zapatero**

Los ocho años de Gobierno del Partido Popular se saldaron con la interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad contra las ya citadas Leyes vasca y catalana de regulación del Deporte, pero sin aclarar nada, puesto que la resolución de los mismos y la postura que al respecto pueda mantener el Tribunal Constitucional sigue estando en el aire muchos años después. El cambio de Gobierno que se operó en marzo de 2004, dio nuevos bríos a las pretensiones autonomistas, y la cuestión de las Selecciones deportivas autonómicas ha estado presente desde el principio del Gobierno Zapatero, desde su propio debate de investidura, aunque el tema no fue planteado inicialmente por el propio candidato a la Presidencia, quien incluso trató de rehuirlo.

Tal vez fuera la proximidad de la participación de la selección catalana de Hockey sobre Patines en el Mundial B de Macao lo que propició que el líder de la oposición, el Sr. Rajoy Brey, pidiera al entonces candidato, hoy Presidente, que «en este debate de su investidura nos explique usted con claridad qué piensa sobre la voluntad de destacados

<sup>13</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*, núm. 33, citado, p. 32.

dirigentes de su partido que reclaman selecciones deportivas internacionales para su Comunidad Autónoma. Sí, sí, parece una broma, pero no lo es. Por eso le agradeceríamos que nos respondiera con claridad a esta pregunta [...]. Más en concreto, nos gustaría que explicase [...] qué le parece la afirmación del señor Maragall, cuyo Gobierno promueve esa participación, en el sentido de que como no le parece normal que Cataluña y España se enfrenten, habrá que buscarle otro nombre a la Selección Española. ¿Está usted a favor o no de esa afirmación?»<sup>14</sup> El candidato Rodríguez Zapatero hizo caso omiso a las insinuaciones del Diputado Rajoy, lo que provocó que éste insistiera en su última réplica diciendo, ante la ausencia de respuesta, que «su posición sobre las federaciones deportivas es, sin duda, un enorme misterio del que quizá algún día nos enteremos».<sup>15</sup>

Pese al escaso interés demostrado por el candidato a abordar la cuestión, esta reapareció durante las intervenciones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios nacionalistas catalanes. Así, el Sr. Durán i Lleida también pidió al candidato Zapatero, por dos veces, su opinión en relación con el reconocimiento internacional de las selecciones deportivas autonómicas,<sup>16</sup> animándole a que no lo convirtiera en un problema político, sino deportivo. Por último, en una línea similar, el Diputado Puigercòs i Boixassa quiso dejar constancia «de que hay una petición muy importante en Cataluña para tener selecciones deportivas catalanas. Ese es un tema que juega con los sentimientos, juega con la identidad de muchas personas en todos los sentidos. Pedimos que el Gobierno permita –y esto es un proceso de derecho privado– que las federaciones puedan expresarse libremente y que Cataluña pueda gozar de tener selecciones nacionales deportivas»,<sup>17</sup> animando igualmente al futuro Presidente a que no politizara la cuestión. Tampoco ante el requerimiento de ambos Portavoces el Sr. Rodríguez Zapatero quiso dar una respuesta a la posición del Gobierno que iba a formar en relación con las Selecciones Autonómicas. Así lo manifestó claramente el propio Diputado Durán en su siguiente intervención cuando expresó: «no me dice cuál es su posición sobre las selecciones.»<sup>18</sup>

Como acabamos de citar, el Diputado Puigercòs pedía al candidato que no politizara la cuestión, y dicha petición va a estar presente durante todo este periodo en el que, curiosamente, las selecciones están más presentes que nunca en el ámbito político, especialmente en el Congreso de los Diputados. Tal vez dicho contrasentido se deba a que el apoliticismo deportivo es un mito, y ni en el campo interno ni en el internacional se puede afirmar que el deporte sea aséptico desde el punto de vista político (Cazorla, 1979).

## **2. La Proposición no de Ley sobre selecciones deportivas vascas aprobada en el Congreso de los Diputados**

Aunque la cuestión no se abordara a fondo en la investidura del Presidente, no tendrían que pasar muchas fechas, tan solo dos semanas, para que el asunto de las Selecciones

<sup>14</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 2, de 15 de abril de 2004, pp. 17-18.

<sup>15</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 2, citado, p. 27.

<sup>16</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 2, citado, pp. 35 y 43.

<sup>17</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 2, citado, p. 50.

<sup>18</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 2, citado, p. 46.



Autonómicas volviera a estar presente en el Congreso de los Diputados, en esta ocasión promovido desde la otra gran Comunidad Autónoma interesada: País Vasco. El 28 de abril de 2004, la Diputada Begoña Lasagabaster –integrada en el Grupo Mixto–, presentó ante el Pleno del Congreso de los Diputados, y de conformidad con el artículo 194 del Reglamento de dicha Cámara, una Proposición no de Ley<sup>19</sup> cuya finalidad era el reconocimiento de las selecciones deportivas vascas. La Exposición de Motivos de la referida Proposición no de Ley<sup>20</sup> explicaba que su pretensión era avanzar en el reconocimiento de «la oficialidad de las distintas selecciones nacionales», y lo hacía sobre la base de los argumentos que a continuación se relacionan, algunos de los cuales ya han sido abordados con anterioridad:

- El artículo 149.1 de la Constitución no hace ninguna referencia al deporte cuando establece el listado de materias que quedan reservadas al Estado con carácter de exclusividad.
- El artículo 148.1.19 del propio texto constitucional establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir la referida competencia.
- Muchas Comunidades –entre ellas el País Vasco en el artículo 10.36 de su Estatuto–, asumen con carácter de exclusividad dicha competencia.
- Con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (ella cita las SSTC 69/82 y 86/89), se puede entender que estamos ante un tipo de competencia en la que las Comunidades Autónomas no deben limitarse al desarrollo de las bases estatales, sino que pueden ejercer la totalidad de la actividad, reteniendo tanto la potestad normativa como la de ejecución.
- Las selecciones deportivas no representan a los Estados, sino a sus federaciones, y estas son redes asociativas de naturaleza privada (Lora Tamayo, 2005).
- Las relaciones entre federaciones no pueden entenderse como relaciones entre Estados soberanos regidas, por tanto, por el Derecho Internacional. En ese sentido una competición deportiva nunca puede ser considerada dentro de la reserva estatal sobre las relaciones internacionales.

<sup>19</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 12, de 7 de mayo de 2004, pp. 8-10.

<sup>20</sup> El texto que se pretendía aprobar, de compleja redacción, era el siguiente: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que: 1. Ejercer su obligación legal de lealtad constitucional con el sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y respete las competencias que el bloque de constitucionalidad atribuye a las Comunidades Autónomas, en toda su extensión. 2. Ejercer su obligación legal de lealtad constitucional y defienda activamente o autorice la posibilidad de que las federaciones autonómicas se integren directamente en las entidades internacionales competentes, realizando, en consecuencia, las modifi-

caciones organizativas, normativas (como la Ley 10/1990) y de todo tipo pertinentes para facilitar dicha integración, y adoptar las medidas necesarias para posibilitar la misma. 3. Realice, en definitiva, todas las actuaciones necesarias para que la Selección Vasca de las distintas modalidades deportivas reciban reconocimiento internacional mediante su integración en los organismos internacionales pertinentes, posibilitando la participación de dicha Selección, en las competiciones deportivas oficiales que considere oportunas. 4. Permita la participación internacional de las selecciones deportivas vascas, para lo cual debe modificar los artículos 32, 33, 34, 39, 46, 47 y 48 de la Ley 10/1990, del Deporte.»

– La reserva competencial a favor del Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3) no puede alegarse como limitación de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de deporte (STC 165/94).<sup>21</sup>

Amparándose en todos los argumentos expuestos, la Exposición de Motivos concluía que, en consecuencia, «la participación de la federación deportiva vasca en foros o competiciones de ámbito internacional, sin producir perjuicio alguno para el Estado, vendría a coincidir con su carácter plurinacional, así como con el espíritu de singularidad cultural que integra la pluralidad cultural y hechos diferenciales que definen al Estado.»

La interpelación vinculada a la Proposición no de Ley se desarrolló en el Pleno del Congreso de los Diputados de 26 de mayo de 2004.<sup>22</sup> Durante la misma, la Diputada interpelante, la Sra. Lasagabaster, basó su petición en el respeto a la identidad y a un aspecto de la cultura que es la manifestación deportiva, para incidir posteriormente en algo que ya trató de dejar claro en la Exposición de Motivos anteriormente comentada: el no reconocimiento de las Selecciones Autonómicas no es un problema jurídico, sino de voluntad política, por lo que se mostró convencida de que, pronto o tarde, la fuerza de los ciudadanos obligará a que se reconozcan las Selecciones Autonómicas. Por su parte, la entonces Ministra Sansegundo intervino en nombre del Gobierno oponiéndose a la propuesta de la Diputada Lasagabaster, e iniciando el modelo de discurso que sobre esta cuestión ha mantenido el ejecutivo Zapatero durante los años que lleva al frente de la Administración del Estado: por un lado, muestra un respeto absoluto a la legislación vigente –esto es, a la Ley del Deporte–, que es concluyente en cuanto a que las Federaciones deportivas españolas ostentarán la representación de España en las actividades y competiciones deportivas oficiales de carácter internacional celebradas fuera y dentro del territorio español, y que no se pensaba modificar; pero, por otro, dejando bien claro que eso no supone la exclusión de la existencia de federaciones y selecciones autonómicas, realidad insoslayable que recibe el apoyo de las distintas administraciones, incluido el Gobierno central que tiene voluntad política para buscar puntos de encuentro y de diálogo con las Comunidades Autónomas que permitan avanzar en esa línea.

La contradictoria línea iniciada aquí por el Gobierno es, como he dicho, la que ha marcado estos últimos años. Y decimos contradictoria porque resulta incompatible, como creo que ha quedado claro de todo lo anterior, mantener la actual Ley del Deporte e impulsar las selecciones autonómicas. Sin explicar cómo se va a hacer eso, estamos ante un

<sup>21</sup> Este planteamiento no es compartido por Arnaldo quien dice que «del mismo modo que en la STC 165/1994, de 26 de mayo, sobre las oficinas de representación autonómicas, se avala su existencia pero en modo alguno se configuran como entes de representación oficial ante las instituciones comunitarias, función que lógicamente se reserva al Estado español, en el ámbito deportivo, se ha de reservar la participación en las competiciones

oficiales internacionales a las federaciones deportivas españolas a través de las selecciones correspondientes que representan al deporte español en su conjunto.»

<sup>22</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 12, de 26 de mayo de 2004, pp. 437-440.

«brindis al sol». Y eso mismo pensaba la propia Diputada Lasagabaster, quien en su turno de réplica, además de incidir en la idea de que la Ley del Deporte de 1990 no es el paradigma a respetar –no siendo ni Ley Orgánica, ni de Bases, es decir, no estando en el bloque de constitucionalidad, los Estatutos son superiores–, le dijo a la entonces Ministra Sansegundo: «ustedes tienen voluntad de llegar a un acuerdo y a mí ese talante me parece muy bien; sin embargo, el talante sin contenido es una cuestión de cortesía que hay que agradecer, pero que no nos lleva a ningún sitio, con todos los respetos.»

Finalmente, el 1 de junio de 2004 se debatió<sup>23</sup> en el Pleno del Congreso de los Diputados la Proposición no de Ley bajo la figura de moción subsiguiente a interpe-lación urgente. La Diputada Lasagabaster, en su defensa de la moción vino a incidir en cuestiones similares a las apuntadas anteriormente, básicamente, en la inexistencia de problemas jurídicos para el reconocimiento de las selecciones autonómicas, y la ausencia de voluntad política como verdadero impedimento para la misma. Una línea similar mantuvieron la Diputada García Suárez (del GP Coalición Canaria), el Diputado Esteban Bravo (del GP Vasco), el Diputado Canet Coma (del Grupo Esquerra Republicana) quien afirmó que el sistema deportivo internacional no funciona siempre con criterios de representación política, y que Pierre de Coubertin afirmaba que la geografía deportiva no coincide con la geografía política, y el Diputado Maldonado i Gili (del Grupo Parlamentario Convergència i Unió). Además, varios de ellos aprovecharon para pedir al Gobierno que retirara los recursos de inconstitucionalidad todavía pendientes contra las Leyes del Deporte de Cataluña y País Vasco.

Posiciones opuestas mantuvieron los Grupos Socialista y Popular. El representante del Grupo Socialista, el Diputado Jiménez Pérez, mantuvo tesis similares a las ya apuntadas por Sansegundo al indicar que «nuestro objetivo es establecer un marco de diálogo en materia deportiva que permita desarrollar el papel de las selecciones autonómicas, así como que se cumpla la legislación actual donde se contempla que la representación internacional en competiciones oficiales corresponde a las selecciones españolas en cada modalidad deportiva», aunque en una línea un tanto más rígida hizo hincapié en que «resulta actualmente incompatible la participación simultánea en competiciones oficiales externas de equipos representativos de España y de sus distintas Comunidades Autónomas». Por su parte, González Pérez, Diputado del Grupo Popular, planteó que «si están tan seguros de que su postura se ajusta a la legalidad, no entiendo cómo piden que se retiren los recursos de inconstitucionalidad, a menos que ustedes no crean en la pulcritud del Tribunal Constitucional y, por tanto, consideren que el mismo manipule o prevarique en sus resoluciones».

A la vista del reparto de fuerzas que se había producido, y de que el GP Socialista presentó una enmienda que no fue aceptada por el GP Mixto, todo hacía pensar que la moción no sería aprobada. Sin embargo, a última hora, pocos minutos antes de su votación, se llegó a un acuerdo sobre una enmienda transaccional que permitió aprobar la

<sup>23</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 13, de 1 de junio de 2004, pp. 493-500.

moción consecuencia de interpelación por 157 votos a favor, 119 en contra y 6 abstenciones, para un total de 282 votantes. El sorpresivo texto definitivo fue el siguiente:

«Primero. El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a mantener la lealtad constitucional con el sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, respetando las competencias que el bloque de constitucionalidad atribuye a las Comunidades Autónomas en toda su extensión.

Segundo. Los poderes públicos promoverán la presencia de las selecciones deportivas autonómicas que lo soliciten en las competiciones internacionales.»<sup>24</sup>

La aprobación de la moción en la noche del 1 de junio, poco antes del debut de España en la Eurocopa de Portugal, provocó importantes movimientos políticos que obligaron a Diego López Garrido a manifestar al día siguiente, en declaraciones a Europa Press, que «las selecciones autonómicas no pueden participar en competiciones internacionales oficiales» y que la moción «deja intacta la Ley del Deporte y consolida la actual distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia, avalada por el Tribunal Constitucional». Para finalizar, añadió que «es una moción, no es una norma, no dice que la legislación vaya a cambiar». Igualmente, el viernes 4 de junio, tras reunión del Consejo de Ministros, la Ministra Portavoz, María Teresa Fernández de la Vega, tuvo que referirse a la posición oficial del Gobierno sobre tal cuestión, manifestando que «a España, en las competiciones internacionales oficiales, le va a representar la selección española, que es la posición del Gobierno que no se contradice con la moción», lo que no impediría, según la Vicepresidenta y Portavoz, que el Ejecutivo potenciara la participación de las selecciones autonómicas en otros ámbitos como competiciones de carácter amistosos.

Por otra parte, el 3 de junio de 2004, la Infanta Doña Pilar de Borbón y Borbón criticó ante la Asamblea General del Comité Olímpico Español –en la que se encontraba presente el Secretario de Estado para el Deporte y de la que ella forma parte por ser Presidenta de la Federación Internacional de Hípica–, la decisión adoptada por la Cámara Baja de nuestras Cortes Generales, mostrando el malestar de los Presidentes de las diversas Federaciones españolas, e indicó que había informado de su postura a los máximos organismos internacionales y al Rey. Ante tales hechos, Iñaki Anasagasti, Senador del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos planteó el 15 de junio<sup>25</sup> ante la Cámara Alta, la siguiente doble pregunta: «¿Es admisible que se esgrima el nombre del Rey como elemento de presión ante una votación parlamentaria y que el Secretario de Estado no haya puntualizado que este comentario es inadmisibles? ¿Piensa el Gobierno cumplir el acuerdo del Congreso de los Diputados en relación a la promoción de las selecciones deportivas autonómicas?»<sup>26</sup> La escueta respuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, a través del Consejo Superior de Deportes, se limitó a valorar positivamente la libertad de expresión de los Presidentes de las Federa-

<sup>24</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 13, cit., p. 513.

<sup>25</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado*, Serie I, núm. 45, de 25 de junio de 2004, p. 25.

<sup>26</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado*, Serie I, núm. 57, de 27 de julio de 2004, p. 30.

ciones, y a compartir, dentro de la normativa vigente, el acuerdo de promocionar las selecciones deportivas autonómicas.<sup>27</sup>

Salvando la incidencia derivada de las manifestaciones de la hermana de Su Majestad el Rey y el trámite parlamentario a que dio lugar en el Senado, y centrándonos en las declaraciones del Gobierno, encontramos, de nuevo, el ya apuntado ambiguo discurso del «ni sí ni no, sino todo lo contrario», aunque en este caso, la aprobación de la moción dio alas a los nacionalistas vascos y catalanes quienes iniciaron una serie actividades para potenciar su posición, de las que cabe destacar la petición de retirada de los recursos de inconstitucionalidad pendientes y, sobre todo, la presentación de sendas Proposiciones de Ley para modificar la Ley del Deporte, la 10/90.

### **3. La nueva ofensiva: retirada de los recursos de inconstitucionalidad o reforma de la Ley del Deporte**

Como se ha dicho, la aprobación de la Proposición no de Ley, especialmente en el punto en el que se dice que «los poderes públicos promoverán la presencia de las selecciones deportivas autonómicas que lo soliciten en las competiciones internacionales», hizo que los nacionalistas entendieran que para conseguirlo, o bien se retiraban los recursos pendientes ante el Tribunal Constitucional, o bien se reformaba la Ley del Deporte. Y se pusieron a ello.

Respecto a la primera de ambas actividades, sólo dos días después de la aprobación de la moción, el 3 de junio de 2004, Aitor Esteban Bravo, Diputado del Grupo Vasco, presentó al Gobierno una pregunta con el siguiente contenido:

«1. ¿Tiene el Gobierno intención de retirar el Recurso de Inconstitucionalidad presentado contra la Ley 14/1998 de junio del Deporte del País Vasco?

2. En caso de respuesta negativa, ¿cuáles son las razones para ello, si la voluntad expresada por el Gobierno es la de reducir los conflictos jurisdiccionales con las Comunidades Autónomas?

3. ¿Considera el Gobierno que la moción aprobada en el Pleno del Congreso de 2 de junio de 2004 sobre selecciones deportivas autonómicas avala parlamentariamente la retirada del recurso.»<sup>28</sup>

La respuesta gubernamental, fechada el 24 de junio de 2004, se hizo de forma escrita e indicaba<sup>29</sup> que «el Gobierno no tiene intención, por el momento, de desistir del recurso de inconstitucionalidad»; que «ha tomado la decisión de desistir de inmediato de aproximadamente cien de los trescientos recursos pendientes ante el Tribunal Constitucional [aunque] el que es objeto de la pregunta, no ha sido incluido en esta primera decisión»; y que la referida moción «no afecta al citado recurso de inconstitucionalidad, ya que manifiesta la voluntad política de diálogo y de promoción de las selecciones deportivas autonómicas como desarrollo del Estado de las Autonomías, pero con pleno respeto a la legislación vigente».

<sup>27</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado*, Serie I, núm. 57, cit., p. 31.

<sup>28</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 36, de 15 de junio de 2004, p. 77.

<sup>29</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 56, de 16 de julio de 2004, p. 53.

Similar pregunta,<sup>30</sup> con similar respuesta<sup>31</sup> fue presentada el 5 de noviembre de 2004 por el Diputado Josep Maldonado i Gili, miembro del Grupo Catalán, en relación a la Ley Catalana del Deporte, 9/1999, de 30 de julio, aprobada por el Parlament de Catalunya.

Además de estas dos preguntas de respuesta escrita, el otro Grupo Parlamentario Catalán, el de Esquerra Republicana, presentó el 9 de septiembre de 2004, a través del Diputado Francesc Canet Coma, pregunta para respuesta oral ante Pleno de la Cámara,<sup>32</sup> cuyo contenido era el siguiente:

«¿Tiene previsto el Gobierno español retirar el recurso de inconstitucionalidad de la vigente ley catalana del deporte aprobada por el Parlament de Catalunya?»

El Diputado Canet, al igual que sus compañeros, basó su pregunta en la intención por parte del Gobierno de evitar conflictos con las Comunidades Autónomas, y en la aprobación de la Proposición no de Ley del 1 de junio. El encargado de responder a la pregunta, en nombre del Gobierno de España, fue Jordi Sevilla, entonces Ministro de Administraciones Públicas, quien hizo evidente que «el Gobierno no tiene previsto desistir del recurso de inconstitucionalidad» ya que «creemos que esa norma no es compatible con lo que la Constitución establece en cuanto a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales e incluso con el marco jurídico actual de la Ley nacional del Deporte». El Ministro añadió además, que «la moción que se aprobó en este Parlamento es un buen camino para encontrar un acuerdo, [pero que] quien no está conforme con esa moción es precisamente la ley del Parlamento catalán, que se elaboró antes [...]». Tal vez la pregunta que cabría plantearse es: ¿con qué finalidad, entonces, el Grupo Parlamentario Socialista, sobre el que se sustenta el Gobierno de España, apoyó la citada Proposición no de Ley?

Poco después, el 29 de octubre de 2004, aunque en este caso en la Cámara Alta, el Senador Lucas planteó al Ministro de Administraciones Públicas una pregunta relativa a si él consideraba necesario fomentar la creación de selecciones deportivas autonómicas con posibilidades de competir con las selecciones nacionales, pregunta que el Gobierno<sup>33</sup> respondió de forma negativa, basándose no sólo en el artículo 33.2 de la Ley del Deporte, sino también en la negativa a la tramitación en el Congreso de las Proposiciones de Ley vasca y catalana (de las que vamos a hablar a continuación), negativa que aún no se había producido en el momento de efectuar la pregunta por parte del Senador Lucas, pero sí en el de llevarse a cabo la respuesta.

En paralelo a las preguntas-peticiones de retirada de los recursos de inconstitucionalidad se inició una segunda vía de ofensiva: la presentación de Proposiciones de Ley para modificar la Ley estatal del Deporte, la 10/90.

Así, el Grupo Parlamentario Catalán presentó ante la Mesa del Congreso una Proposición de Ley de modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que fue admitida a trámite el 22 de junio de 2004.<sup>34</sup> Lo que proponía el Grupo Catalán era

30 *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 106, de 18 de noviembre de 2004, p. 102.

31 *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 145, de 31 de enero de 2005, p. 143.

32 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 29, de 15 de septiembre de 2004, pp. 1237-1238.

33 *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado*, Serie I, núm. 156, de 24 de enero de 2005, pp. 89-90.

34 *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 88 -1, de 25 de junio de 2004, p. 1.

«una modificación de la Ley del Deporte que no obstaculice la libertad de acción de las federaciones deportivas y la participación de las selecciones autonómicas en las competiciones oficiales internacionales, dando así cumplimiento a la moción aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 1 de junio de 2004, que recogía literalmente, en su apartado número 2, que los poderes públicos promoverán la presencia de las selecciones deportivas autonómicas que lo soliciten en las competiciones internacionales.»<sup>35</sup> Para ello, se limitaban a añadir una Disposición Adicional que dijera que «las disposiciones previstas en la presente Ley se entenderán, en todo caso, sin perjuicio de las competencias exclusivas que ostenten las Comunidades Autónomas en materia de deportes, según sus respectivos Estatutos de Autonomía y de la capacidad de las federaciones deportivas autonómicas como entidades privadas para integrarse en las correspondientes federaciones deportivas internacionales, para representar a sus respectivos ámbitos geográficos de actuación en los organismos olímpicos y/o federativos y para fomentar la participación en las competiciones internacionales, sean o no oficiales, de sus selecciones deportivas en la forma y en los ámbitos que estimen oportunos.»<sup>36</sup>

Pocos días más tarde, el Grupo Parlamentario Vasco presentaba una Proposición de Ley similar a la anterior, que fue admitida a trámite por la Mesa el 29 de junio de 2004.<sup>37</sup> La Exposición de Motivos de dicha Proposición de Ley insiste en que «las selecciones deportivas representan, no a un Estado, sino a sus respectivas federaciones deportivas. Aunque la percepción de la representación deportiva ante la opinión pública sea la de una representación de los estados, jurídicamente es indiscutible que los miembros de las federaciones internacionales no son los estados, sino las federaciones nacionales y las selecciones nacionales representan a dichas federaciones nacionales.»<sup>38</sup> Además, «con las competiciones deportivas internacionales no se compromete la soberanía ni se generan responsabilidades de Estado con terceros o se establecen relaciones con organizaciones internacionales gubernamentales».<sup>39</sup> Por otra parte, se hace referencia al Derecho comparado para argumentar que resulta fácil constatar que en algunas federaciones deportivas internacionales, junto a federaciones de Estados soberanos, se integran también numerosas federaciones deportivas de naciones o territorios sin Estado propio, siendo las que más nos interesan a nuestro caso, por tratarse del ámbito futbolístico las de Escocia, Gales, Irlanda o Inglaterra. En todo caso, no haría falta llegar a esos ejemplos porque, como se ha visto, y aunque sea en deportes minoritarios, algunas federaciones deportivas autonómicas forman o han formado parte de federaciones internacionales. La reforma que proponía el Grupo Vasco era más amplia en cuanto al número de artículos afectados, pero similar en cuanto a su agresividad e intensidad a la anteriormente expuesta por el Grupo Catalán. Los artículos afectados eran el 8.i), el 32.3, el 33.1.e), y el 33.2, además de añadirse un apartado 3 y un apartado 4 al propio artículo 33. En todo caso, se insistía en que la reforma era abso-

<sup>35</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 88-1, cit., p. 2.

<sup>36</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 88-1, cit., p. 2.

<sup>37</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 89-1, de 6 de julio de 2004, p. 1.

<sup>38</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 89-1, citado, p. 2.

<sup>39</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 89-1, cit., p. 2.



lutamente respetuosa con el ordenamiento constitucional vigente, sobre el punto de partida de que, de conformidad con la Constitución y los Estatutos, el Deporte es de competencia autonómica.

Dada su identidad de objeto, ambas Propositiones de Ley fueron sometidas a toma en consideración, de forma acumulada, en la sesión del 2 de noviembre de 2004.<sup>40</sup>

La defensa de la Proposition de Ley del Grupo Catalán la llevó a cabo el Sr. Maldonado i Gili, quien de forma clara afirmó al iniciar su intervención: «Señorías, comparezco ante ustedes en nombre de Convergència i Unió, una vez más, para recabar la votación favorable del hemiciclo respecto a la participación de Cataluña en competiciones deportivas internacionales.»<sup>41</sup> Los aspectos legales y políticos que alegó fueron, más o menos, los mismos que ya se han venido apuntando, dejando claro que «quien debe decidir si Cataluña puede o no competir internacionalmente son las federaciones internacionales, formadas por federaciones y no por gobiernos»,<sup>42</sup> para añadir «¿qué hacemos hoy aquí si las federaciones tienen independencia propia y no dependen de los gobiernos?»<sup>43</sup> Por último, afirmó: «Señorías, no hagan del deporte un instrumento de lucha política. Cataluña no quiere selecciones propias para ir en contra de nadie; Cataluña quiere selecciones para avanzar en su identidad como pueblo, identidad desde el punto de vista deportivo.»<sup>44</sup>

La defensa de la propuesta vasca correspondió al Diputado Esteban Bravo quien manifestó que «no necesitaríamos modificar la legislación para poder tener selecciones nacionales propias [...]. El único obstáculo, por lo visto, es la Ley del Deporte, en su artículo 32 sobre todo, que, por cierto, no es parte del bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, nuestra ley –me refiero a la del Parlamento vasco, que ha sido recurrida por el Gobierno–, por el principio de competencia, debería ser la que prevaleciera.»<sup>45</sup> Sin embargo, la parte más interesante de su intervención es aquella en la que trató de explicar que «todos sabemos que hay muchísimas Comunidades Autónomas que se sienten perfectamente representadas por las actuales selecciones deportivas»,<sup>46</sup> por lo que «no pretendemos obligar a nadie a modificar su representación en el área deportiva».<sup>47</sup> En cierta medida, su pretensión es que algunas, y sólo algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco y, tal vez, Galicia), accedieran a la posibilidad de gozar de selecciones propias, integrándose el resto de Comunidades en la «Selección resto de España» –que no tenemos claro si debería llamarse «España» o de forma distinta–. Vendría a ser una situación similar a la que se producía, aunque en un ámbito más amplio, con el «Estado integral» de la II República, donde conviviría un régimen común, con otro diferenciado para determinados territorios.

Del resto de intervenciones, destacar a Canet Coma (GP Esquerra Republicana), quien afirmó que «la falta de competencia del Estado en materia de deporte debería impedir que el Estado aprobase una ley sobre una materia sobre la cual no tiene competencias»;<sup>48</sup> a Lasagabaster (GP Mixto) cuando afirma que «si el Estado español es un

40 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, de 2 de noviembre de 2004, pp. 1995 y ss.

41 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 1995.

42 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 1996.

43 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 1996.

44 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 1997.

45 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 1999.

46 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 2000.

47 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 2000.

48 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 2005.

estado plurinacional, como repetimos continuamente, el valor simbólico de esta plurinacionalidad debe de estar representado también en el deporte, interiormente en el Estado y exteriormente a nivel internacional»;<sup>49</sup> a González (GP Popular) cuando afirma que «de aquellos polvos [los de la Proposición no de Ley], quizá estos lodos»;<sup>50</sup> y a Jiménez Pérez (GP Socialista) quien dijo que la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes vasca y catalana tenía «entidad suficiente como para reservar el debate de toma en consideración de las dos proposiciones de ley hasta que el Tribunal Constitucional resuelva ambos recursos».<sup>51</sup>

Como consecuencia de lo expuesto, y en este caso sin sorpresa de última hora, ambas Proposiciones de Ley fueron rechazadas.<sup>52</sup> La de *Convergència i Unió* por 281 votos en contra, frente a 36 a favor, para un total de 317. La del Partido Nacionalista Vasco por 279 en contra, 38 a favor, y una abstención, para un total de 318.

Pocas fechas después, el 17 de noviembre, y como colofón a este periodo, el Parlament de Catalunya aprobó en su Comisión de Política Cultural una «Proposición no de Ley de apoyo a las federaciones y selecciones deportivas catalana»,<sup>53</sup> de la que simplemente voy a destacar, sin abordar su contenido, el amplísimo acuerdo que alcanzó en el seno de la Asamblea catalana.

#### **4. A la espera de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad**

Desde que en noviembre de 2004 se rechazase la toma en consideración de ambas Proposiciones de Ley, se ha producido una situación de *impasse*, probablemente a la espera de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional. Sin embargo, aunque de forma aislada y sin el eco que tuvo el fenómeno entre abril y noviembre de 2004, aún se han producido ciertos movimientos en relación con el tema en cuestión.

Así, el 28 de octubre de 2005,<sup>54</sup> y al hilo de unas declaraciones del Secretario de Estado para el Deporte en las que apuntaba la posibilidad de modificar la Ley del Deporte con motivo de un protocolo en cuestiones de racismo y xenofobia, el Diputado Maldonado i Gili (*Convergència i Unió*) planteó pregunta escrita al Gobierno acerca de si ¿la ley del Deporte sería sólo modificada en este aspecto, o se introducirán otros cambios también importantes para el deporte en el territorio?, en clara referencia a la cuestión objeto de debate. La respuesta del Gobierno<sup>55</sup> se centra en lo relativo al racismo y la xenofobia, eludiendo por completo cualquier referencia a las cuestiones territoriales.

Por otra parte, el 30 de noviembre de 2005, González Pérez (Partido Popular), presentó una pregunta con respuesta escrita<sup>56</sup> que se centraba en la valoración que se hacía de la actitud del Secretario de Deportes de Cataluña al buscar incumplir la Ley 10/1990 del Deporte –aplicable a todo el territorio nacional–, ante su búsqueda constante del reconocimiento internacional de las federaciones internacionales. La res-

<sup>49</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 2002.

<sup>50</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 2007.

<sup>51</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 45, cit., p. 2008.

<sup>52</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 88-2 y 89-2, de 8 de noviembre de 2004.

<sup>53</sup> *Diario de Sesiones del Parlament de Catalunya*, Serie C, núm. 115, de 17 de noviembre de 2004, pp. 16-21.

<sup>54</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 291, de 14 de noviembre de 2005, p. 188.

<sup>55</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 332, de 13 de febrero de 2006, p. 1101.

<sup>56</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 309, de 21 de diciembre de 2005, p. 107.

puesta del Gobierno<sup>57</sup> se limita a afirmar que «el Consejo Superior de Deportes mantiene una relación con todas las Administraciones de las Comunidades Autónomas basada en el principio de colaboración y respeto institucional», sin entrar en más consideraciones e insistiendo en que el Gobierno ha dejado clara en el Parlamento su posición en relación con la representación de las federaciones españolas en el ámbito internacional.

El 19 de febrero de 2007 Joan Puig i Cordon, Diputado de ERC, en ejercicio de su facultad de control al Gobierno, presentó 15 preguntas relativas a la materia que nos ocupa.<sup>58</sup> Las tres primeras hacían referencia a la ya comentada moción de 1 de junio de 2004, y el Diputado preguntaba si el Gobierno estaba cumpliendo con la misma, si estaba destinando fondos para la participación de las selecciones de las Comunidades Autónomas en competiciones internacionales y si se había producido algún resultado al respecto. La otra docena de preguntas –en cierta medida vinculadas con las anteriores– hacía referencia concreta a una polémica suscitada en relación con la no incorporación de la Federación Catalana de Patinaje a la Confederación Sudamericana de Patín, dando a entender su Señoría que desde la Federación Española de Patinaje y desde el propio Gobierno de España se habían llevado a cabo actuaciones tendentes a evitar dicha incorporación, lo que, a su juicio, era contrario al tenor de la moción de 1 de junio. Las respuesta escrita a estas preguntas está firmadas por el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y tienen fecha de 27 de abril de 2007.<sup>59</sup> En ellas se indica, por un parte, que el Gobierno respeta y asume todas las decisiones del Congreso de los Diputados, pero que la financiación del Deporte autonómico corresponde a las Comunidades, sin que el Consejo Superior de Deportes tenga partida alguna dedicada a ello; por otro lado, en lo relativo a la cuestión de la Federación Catalana de Patinaje, el Gobierno negó todas las insinuaciones realizadas por el Diputado, asegurando no haber llevado a cabo acción alguna contraria a la moción de 2004.

Algunas fechas después, el 4 de julio de 2007, el mismo Diputado, Sr. Puig i Cordon, presentó una extensa pregunta al Gobierno<sup>60</sup> en relación con un partido de Fútbol Sala celebrado en Yacutia (Rusia) entre las selecciones de Cataluña y España, y en el que había vencido la selección catalana. El Diputado, a consecuencia de unas declaraciones de la Ministra de Educación, entendía que se iba a investigar el por qué de la celebración de dicho encuentro, lo que a su juicio vulneraba la tantas veces aludida moción de 1 de junio de 2004. El Diputado preguntaba, concretamente, si la investigación se producía por el hecho de que España hubiera perdido el encuentro (alegando mal perder) y si era cierto que se había pedido al Embajador español en Moscú que impidiera situaciones similares en el futuro, atentando así contra la libertad de las personas y la resolución referida. La respuesta, de nuevo del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, trae fecha de 5 de octubre de 2007, y expone que la Embajada de

<sup>57</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales–Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 359, de 28 de marzo de 2006, p. 644.

<sup>58</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales–Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 519, de 8 de marzo de 2007, pp. 268-270.

<sup>59</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales–Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 559, de 31 de mayo de 2007, pp. 237-239.

<sup>60</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales–Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 589, de 17 de julio de 2007, pp. 116-117.

España se limitó a intervenir para garantizar el adecuado uso de los símbolos del Estado, sin importarle en absoluto el resultado de una competición no oficial.<sup>61</sup>

En el tramo final de la Legislatura no se produjeron más novedades significativas, así como tampoco en lo que llevamos de la actual.

## V. Epílogo: el futuro de las selecciones autonómicas

Una vez analizado con cierto detalle el devenir legislativo, jurisprudencial y político de las Selecciones Autonómicas Deportivas, en especial las futbolísticas, desde la Constitución hasta nuestros días, podemos concluir que no es previsible que la situación, pese a los guiños que el Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero ha dirigido a los partidos nacionalistas, vaya a sufrir sustanciales cambios a corto plazo.

El único elemento que realmente podría suponer una alteración relevante sería la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, si es que el Alto Tribunal considerara, cuando resuelva los recursos de inconstitucionalidad pendientes, que las Leyes del Deporte de País Vasco y Cataluña que recurrió el Presidente Aznar en 1998 y 1999, respectivamente, se ajustan al marco constitucional, lo que obligaría, automáticamente, a modificar la Ley 10/1990, del Deporte. Fuera de dicho supuesto, no parece que el Gobierno, *motu proprio*, vaya a llevar a cabo una modificación de la Ley del Deporte en dicho sentido.

Además, aunque dicha reforma se produjera y España llegara a aceptar que todas o algunas de las Comunidades Autónomas que la integran tienen derecho a competir internacionalmente, ello no garantizaría directamente que las selecciones autonómicas estuvieran presentes en el plano internacional pues, en muchos casos,<sup>62</sup> dicha participación no resultaría viable. Ello supone que ni la hipotética modificación de la Ley del Deporte, ni la estimación de constitucionalidad de las Leyes deportivas de País Vasco y Cataluña por parte del Tribunal Constitucional, garantizarían que las Selecciones Autonómicas de Fútbol tuvieran asegurada su presencia en el panorama internacional aunque, lógicamente, pudiera facilitarla.

Así las cosas, ¿podría hacerse algo que permitiera incentivar el desarrollo de las Selecciones Autonómicas?

En la actualidad, las selecciones autonómicas pueden disputar partidos de competición amistosos y de carácter no oficial mientras sus federaciones no pueden incorporarse a aquellas federaciones internacionales en las que ya es miembro la Federación Española. Las Federaciones nacionales tienen consideración de «entidades privadas de utilidad pública, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del de sus asociados». Las Federaciones Internacionales son entidades asociativas de ámbito deportivo registradas a nivel nacional, mayoritariamente en Suiza, en cuya Asamblea de miembros se reúnen federaciones nacionales que le

<sup>61</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales—Congreso de los Diputados*, Serie D, núm. 633, de 8 de noviembre de 2007, p. 184.

<sup>62</sup> En la UEFA y en la FIFA, por poner par de ejemplos.

reconocen exclusividad en la competencia en materia del deporte en cuestión a nivel internacional. Tales Organismos cuentan con el reconocimiento del Comité Olímpico Internacional que, a su vez, es una Organización no Gubernamental sin ánimo de lucro inscrito en Lausanne, cuyo objeto es dar cobertura al movimiento olímpico y cuyos miembros personales no representan internacionalmente a los Estados a los que pertenecen si bien mantienen una conexión directa con sus intereses. Pese a su conexión con lo público en la representación internacional y su dimensionalidad, no debe perderse de vista que se trata de entidades privadas sometidas al derecho privado y que no guardan relación alguna con las obligaciones interestatales, más allá de las presiones que la trascendencia de sus actividades puedan provocar.

Asistimos a una especie de *ius nullius* puesto que, como hemos visto, pese a la legislación, las federaciones autonómicas ya están presentes en algunas federaciones internacionales disfrutando de su propia representación independiente y las selecciones autonómicas participan en encuentros internacionales amistosos y oficiales enfrentándose a otras selecciones nacionales extranjeras. La voluntad autonómica sólo ha conseguido su objetivo en deportes minoritarios ya que el sistema de admisión de nuevos miembros le ha impedido su presencia en las Federaciones Internacionales de los deportes más conocidos. No obstante, la Generalitat de Cataluña propuso al presidente del COI la «voluntad del Gobierno catalán de promover unos Juegos Europeos de Países Deportivos OPEN», que permitirían competir al más alto nivel internacional a entidades subestatales como Cataluña, Escocia, Quebec, el País Vasco o Macao, entre otros. La intención de la Generalidad era que la primera edición de estos juegos pudiera llevarse a cabo en 2010 en Barcelona, hecho que a estas alturas ya parece imposible.

Tanto la situación jurídica actual, como el incremento de modalidades deportivas, sin olvidar la multiplicación de encuentros internacionales han obligado al Estado a mantener una situación de permanente alerta en relación a la incorporación de federaciones autonómicas dentro de las federaciones internacionales, puesto que técnicamente impedirlo depende de una adhesión previa por parte de la federación española correspondiente. Por ello, no resulta realista la pretensión estatal de evitar, sine die, la participación de las selecciones autonómicas en cualquier competición internacional no amistosa sea cual sea la disciplina.

En nuestra opinión, la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional hasta la fecha permitiría la inclusión de la participación de las selecciones autonómicas en competiciones internacionales dentro del marco de la acción exterior, por los siguientes motivos:

- a) La participación de un equipo deportivo en una determinada competición internacional pasa necesariamente por la celebración de un acuerdo entre federaciones. La naturaleza jurídica de dicho acuerdo sería privada y no sujeta a Derecho Inter-

nacional Público. Por otra parte, su finalidad tiene por objeto desarrollar actividades que están perfectamente permitidas a entidades públicas autónomas como las Universidades y no lesionan en ningún caso, el *treaty-making power* de los Estados, ni suponen de forma inmediata, obligaciones para el Estado, ni llegado el caso, su responsabilidad.

- b) La intervención de selecciones autonómicas en eventos deportivos internacionales puede ser también clasificado como actividades de fomento de los intereses autonómicos. En este sentido, la Diputada Lasagabaster argumentó<sup>63</sup> la necesidad de la modificación de la Ley 10/1990 sobre la base de la consideración del deporte como un aspecto de la manifestación cultural. Hay que recordar en este punto que el Tribunal Constitucional afirmó<sup>64</sup> que las Autonomías podían desarrollar actuaciones en el exterior en la medida en que las mismas fueran consideradas pertinentes para la efectiva ejecución de las competencias asumidas internamente. En este sentido, es evidente que la participación de deportistas en partidos internacionales no sólo constituye un aliciente, sino la máxima expresión de la competición deportiva.
- c) La pertenencia a una Federación Internacional no resulta una situación inconstitucional por cuanto ya se produce de facto y no genera lesiones de las competencias estatales. Tampoco cabe derivar de ello riesgo alguno para el principio de unidad de acción en el exterior, ni implica el ejercicio de política exterior, pues como ya se ha dicho aquí, todo y disfrutar de subvenciones públicas las federaciones son entidades de derecho privado.
- d) Finalmente, pudiera interpretarse que las Comunidades participan de promoción internacional del deporte a través de la selección nacional, pero ello no puede servir de argumento para impedir un ejercicio propio y directo de dicha competencia por parte de las Autonomías reduciéndolas exclusivamente a encuentros amistosos.

Si finalmente el Estado no retira su recurso caben dos escenarios posibles: el primero, poco probable, que admitiría las pretensiones autonómicas y supondría la incorporación de las federaciones autonómicas a las federaciones internacionales, y un segundo, algo más probable, que no estime el recurso y mantenga la celebración de estos encuentros deportivos como una actividad más, encuadrada dentro de la acción exterior autonómica cuyo objetivo es la ejecución de las nuevas competencias atribuidas estatutariamente, eso sí, sujeta a las restricciones legalmente establecidas de las entidades internacionales privadas involucradas. A partir de ese momento, será cuestión de tiempo percibir un notable incremento de la presión de las autonomías hacia

63 Artículo 1.1 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas (BOE, núm. 312, 30 de diciembre 1991).

64 *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 12, de 26 de mayo de 2004, pp. 437-440.

el Gobierno del Estado para que la Federación Española traslade a las distintas federaciones internacionales el deseo de participación de las federaciones autonómicas.

Sentimentalismos al margen, la pérdida o victoria de un equipo en una competición deportiva internacional no condiciona las relaciones internacionales del Estado dónde radica su federación y por tanto, nada relacionado con la reserva estatal sobre las mismas puede impedir la participación de las selecciones autonómicas en encuentros internacionales. Por otro lado, es evidente que la celebración de un encuentro entre la selección nacional y una autonómica en una competición internacional difícilmente sería entendido exclusivamente desde el ámbito deportivo sino, más bien aprovechado por los sectores políticos más nacionalistas para alimentar su proyecto.

La cuestión es encontrar la forma –como ocurre en otras cuestiones relacionadas con la acción exterior– para articular el deseo legítimo de un pleno ejercicio de las competencias atribuidas a las Autonomías sin correr el riesgo de trasladar una imagen equivocada del Estado en una cuestión particularmente sensible como ésta dónde la simple competición deportiva se ve mezclada con la utilización de símbolos identitarios para aglutinar un sentimiento de representación. Todo ello rodeado, en ocasiones, de un desmesurado intento de búsqueda de la visibilidad que deja la práctica deportiva en un segundo plano.

## VI. Bibliografía y documentación

ARNALDO ALCUBILLA, E.: «El ámbito de participación de las selecciones deportivas autonómicas en competiciones deportivas internacionales», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 383 (1999), pp. 1-4.

*Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie B. Núm. 88-1, de 25 de junio de 2004; núm. 89-1, de 6 de julio de 2004; núm. 88-2, de 8 de noviembre de 2004; núm. 89-2, de 8 de noviembre de 2004.

*Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados*, Serie D. Núm. 12, de 7 de mayo de 2004; núm. 36, de 15 de junio de 2004; núm. 56, de 16 de julio de 2004; núm. 106, de 18 de noviembre de 2004; núm. 145, de 31 de enero de 2005; núm. 291, de 14 de noviembre de 2005; núm. 309, de 21 de diciembre de 2005; núm. 332, de 13 de febrero de 2006; núm. 359, de 28 de marzo de 2006; núm. 519, de 8 de marzo de 2007; núm. 559, de 31 de mayo de 2007; núm. 589, de 17 de julio de 2007; núm. 633, de 8 de noviembre de 2007.

*Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado*, Serie I. Núm. 45, de 25 de junio de 2004; núm. 57, de 27 de julio de 2004; núm. 156, de 24 de enero de 2005.

CAZORLA PRIETO, L. M.: *Deporte y Estado*. Labor Politeia. Barcelona, 1979.

*Diario Oficial de la Unión Europea*. C 127, de 29 de mayo de 2003.

*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Núm. 2, de 15 de abril de 2004; núm. 12, de 26 de mayo de 2004; núm. 13, de 1 de junio de 2004; núm. 29, de 15 de septiembre de 2004; núm. 45, de 2 de noviembre de 2004.

*Diario de Sesiones del Parlament de Catalunya*. Serie C. Núm. 115, de 17 de noviembre de 2004.

*Diario de Sesiones del Parlamento Vasco*. Núm. 33, de 24 de mayo de 2002.

*El País*, de 13 de junio de 1998.

*El Mundo*, de 13 de junio de 1998.

LOBO RODRÍGUEZ, A.: «La posible integración de las federaciones deportivas autonómicas en las federaciones internacionales. El caso de la Federación de Surf del País Vasco», en *Iusport. El web jurídico del deporte* <<http://www.iusport.es/opinion/2001/alobo.htm>>.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.: *La representación internacional en el deporte*. Colección Derecho Deportivo. Cofede y Dickinson. Madrid, 2005.



# El sistema electoral de les Corts Valencianes: orígens i reforma

**JORDI CALVET CRESPO**

Professor lector de Ciència Política

Departament de Dret Constitucional i Ciència Política, Universitat de Barcelona

## Resumen

Este artículo quiere refutar la hipótesis de que los partidos deciden sistemas electorales mayoritarios y que deciden también mantenerlos invariables, siempre que el sistema de partidos se aproxime al bipartidismo y ninguno de los dos grandes partidos pueda perder su posición a favor de un nuevo competidor. De manera inversa, los sistemas electorales proporcionales son la consecuencia del multipartidismo, en el que ningún partido tiene opciones de recibir la mayoría de los votos (Colomer, 2003: 56). El caso valenciano, sin embargo, confirma solo parcialmente la hipótesis: los partidos aprobaron en 1982 reglas proporcionales porque las elecciones de los parlamentos autonómicos eran consideradas secundarias, no solo por el multipartidismo existente entonces. En cambio, sí que se confirma que el cambio iniciado en 2006 con la reforma estatutaria mantiene, de momento, el *status quo* para no alterar la formación de mayorías parlamentarias. Todavía queda pendiente, sin embargo, que se modifique la Ley electoral, de la que depende qué mínimo de votos para entrar en Les Corts se establecerá.

El artículo se divide en tres partes. La primera explica el origen del sistema electoral, es decir, el debate político y las opciones que cada partido defendió durante la elaboración del Estatuto del 1982. Por una parte, se explican los anteproyectos de la Unión del Centro Democrático (UCD), Partido Socialista del País Valenciano-Partido Socialista Obrero Español (PSPV-PSOE), Partido Comunista del País Valenciano-Partido Comunista de España (PCPV-PCE) y Alianza Popular (AP), que dependían de la suposición de que el mapa electoral valenciano seguiría los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados del 1977 y 1979. Por otra, se analiza la tramitación del proyecto estatutario, el cual contenía unas reglas electorales derivadas de los acuerdos autonómicos del 1981, basados en permitir un multipartidismo que compensase la falta de proporcionalidad del Congreso de los Diputados.

La segunda expone los elementos que componen el sistema vigente desde la aprobación del Estatuto del 1982 hasta el 2006, más los cambios introducidos por la reforma estatutaria del 2006. Desde un punto de vista material, las reglas se han mantenido, con la excepción del mínimo, que queda pendiente de una reforma posible cuando se modifique la Ley electoral. Sin embargo, de acuerdo con la hipótesis de que los partidos eligen el sistema electoral que los favorece, la situación futura más probable es mantener las características anteriores, y así consolidar un (casi)bipartidismo que otorga mayorías parlamentarias al partido vencedor.

La tercera parte hace una valoración, primero normativa: es proporcional y equitativo, pero comparado con las otras comunidades autónomas fija una barrera de entrada injustificable. La otra valoración es política: el PP y el PSPV-PSOE salen beneficiados, lo que dificulta una mejora de la representación.

Palabras clave: sistemas electorales, Corts Valencianes, sistemas de partidos.

## Resum

Aquest article vol refutar la hipòtesi que els partits decideixen sistemes electorals majoritaris i que decideixen també mantenir-los invariables, sempre que el sistema de partits s'aproximi al bipartidisme i cap dels dos grans partits pugui perdre la seva posició a favor d'un nou competidor. De manera inversa, els sistemes electorals proporcionals són la conseqüència del multipartidisme, en el qual cap partit té opcions de rebre la majoria dels vots (Colomer, 2003: 56). El cas valencià, però, confirma només parcialment la hipòtesi: els partits van aprovar el 1982 regles proporcionals perquè les eleccions dels parlaments autonòmics eren considerades secundàries, no només pel multipartidisme existent aleshores. En canvi, sí que es confirma que el canvi iniciat el 2006 amb la reforma estatutària manté, de moment, *l'status quo* per no alterar la formació de majories parlamentàries. Encara queda pendent, però, que es modifiqui la Llei Electoral, de la qual depèn quin mínim de vots per entrar a les Corts s'establirà.

L'article es divideix en tres parts. La primera explica l'origen del sistema electoral, és a dir, el debat polític i les opcions que cada partit va defensar durant l'elaboració de l'Estatut del 1982. D'una banda, s'expliquen els avantprojectes de la Unió del Centro Democrático (UCD), Partit Socialista del País Valencià-Partido Socialista Obrero Español (PSPV-PSOE), Partit Comunista del País Valencià-Partido Comunista de España (PCPV-PCE) i Alianza Popular (AP), que depenien de la suposició que el mapa electoral valencià seguiria els resultats de les eleccions al Congrés dels Diputats del 1977 i 1979. D'una altra, s'analitza la tramitació del projecte estatutari, el qual contenia unes regles electorals derivades dels acords autonòmics del 1981, basats a permetre un multipartidisme que compensés la manca de proporcionalitat del Congrés dels Diputats.

La segona exposa els elements que componen el sistema vigent des de l'aprovació de l'Estatut del 1982 fins al 2006, més els canvis introduïts per la reforma estatutària del 2006. Des d'un punt de vista material, les regles s'han mantingut, amb l'excepció del mínim, que queda pendent d'una reforma possible quan es modifiqui la Llei Electoral. Però, d'acord amb la hipòtesi que els partits trien el sistema electoral que els afavoreixi, la situació futura més probable és mantenir les característiques anteriors, i així consolidar un (quasi)bipartidisme que atorga majories parlamentàries al partit vencedor.

La tercera part en fa una valoració, primer normativa: és proporcional i equitatiu, però comparat amb les altres comunitats autònomes fixa una barrera d'entrada injustificable. L'altra valoració és política: el PP i el PSPV-PSOE en surten beneficiats, cosa que dificulta una millora de la representació.

Paraules clau: sistemes electorals, Corts Valencianes, sistemes de partits.

#### Abstract

This article aims to refute the hypothesis that political parties decide majority electoral systems as well as ensure their constancy, whenever they approach a two-party-system and none of them loses its position in favour of a new one. On the contrary, proportional electoral systems are a consequence of multi-party-system, since none of them have been able to obtain the majority votes (Colomer, 2003; 56). Nevertheless, the Valencian case partially confirms this hypothesis: The parties approved proportional rules in 1982 because autonomic parliament elections were considered to be secondary due to the existing multi-party-system at that time. Otherwise, it has been proved that the change that started in 2006 with the statutory reform maintains currently the *status quo* in order not to alter the formation of parliament majorities. Significant modifications of the Electoral Law are still to be determined. Anticipated changes to the Electoral Law will establish the minimum of votes necessary to enter parliament.

The article includes three parts: The first explains the origin of the electoral system by analyzing the political debate and the options defended by each party during the approval of the Statute in 1982. The draft bills of Unió de Centro Democrático (UCD), Partit Socialista del País Valencià-Partido Socialista Obrero Español (PSPV-PSOE), Partit Comunista del País Valencià-Partido Comunista de España (PCPV-PCE) i Alianza Popular (AP) are analyzed. These draft bills depended on the assumption that the Valencian electoral map will follow the results of the 1977 and 1979 elections at the Chamber of Deputies. In addition, the process of the statutory bill is analyzed. This included electoral rules derived from the autonomic agreements in 1981, which were based on the assumption of a multi-party-system balancing the lack of proportion in the Chamber of Deputies.

The second part discusses the elements that compose the current system from the approval of the Statute in 1982 through the changes which have been introduced by the statutory reform in 2006. From a material point of view, regulation has not changed with the exception of some small details, planned to be reformed parallel to the Electoral Law emendation process. According to the hypothesis, which presents parties choosing the electoral system to suit them, the unfolding situation is likely to be that of maintaining the existing features thereby reinforcing an almost complete two-party-system which grants the parliament majority to the winner.

The third part evaluates a regulation matter: it is a proportional and equitable system but compared with other regions establishes an unjustifiable barrier entry. In addition it also evaluates a politic matter: the PP and the PSPV-PSOE are better off in this situation, which hinders a better representation.

Key words: Electoral systems, Valencian Parliament (Corts Valencianes); party-systems

## Sumari

- I. Introducció
- II. Els antecedents del sistema electoral: els avantprojectes d'Estatut
  1. La proposta electoral de la UCD
  2. La proposta electoral del PSPV-PSOE
  3. La proposta electoral del PCPV-PCE
  4. La proposta electoral d'AP
  5. L'avantprojecte d'Estatut (Estatut de Benicàssim)
  6. La tramitació del projecte al Congrés i al Senat
- III. El sistema electoral de l'Estatut del 1982
- VI. El sistema electoral de l'Estatut del 2006
  - V. La valoració del sistema electoral: principis normatius i polítics
- VI. Conclusions
- VII. Bibliografia

## I. Introducció

La hipòtesi que es vol refutar afirma que la proporcionalitat de les regles electorals depèn de la fragmentació del sistema de partits existent en el moment que es van aprovar (Colomer, 2003). Si fos certa, les regles del Congrés haurien de ser força més generoses que les de les Corts Valencianes, i per extensió que les dels altres parlaments regionals. Perquè la fragmentació, mesurada pel nombre efectiu de partits electorals (NEP), era força superior en el conjunt d'Espanya que en el País Valencià en els anys d'elaboració dels sistemes electorals respectius (el valor era de 4,3 i de 3,5 en el 1977 i 1979, de manera respectiva). En principi, el sistema electoral de les Corts Valencianes, com el dels altres parlaments de les comunitats autònomes, s'assembla prou al del Congrés dels Diputats. Des d'un punt de vista formal, són idèntics en gairebé tots els components, però difereixen molt en un –la mida de la circumscripció–, de manera que la proporcionalitat també. Mentre que el del Congrés restringeix la representació fins al punt que ha provocat efectes majoritaris (el nombre efectiu de partits parlamentaris era de 2,8 en el 1979), el de les Corts l'amplia per representar amb més fidelitat el pes de cada partit (amb un valor de 2,4 en el mateix any). Per tant, la hipòtesi no es compleix plenament.

La raó és que hi ha altres causes que cal considerar. De manera principal, l'article apunta a la força relativa dels partits que elaboren i aproven les normes electorals, combinada amb la importància de les eleccions mateixes. En el cas del Congrés, el sistema electoral era fet a la mida de la UCD, que va disposar d'una posició dominant per aprovar-lo en el 1977 i també per incorporar-lo a la Constitució del 1978. D'aquest sistema en depèn la consecució de les majories de govern a Espanya. En canvi, el valencià és fruit d'un pacte entre la UCD i el PSOE, ja que la UCD no podia imposar el seu model –majoritari– i que les Corts Valencianes són un parlament de segon ordre, secundari. Aquesta situació es repeteix en els altres parlaments regionals, perquè el pacte comprenia el conjunt de les nacionalitats i regions (segons els acords autonòmics del 1981). En altres paraules, la UCD no podia ni volia perdre la majoria de diputats per governar el pas del règim franquista a la democràcia. En canvi, les eleccions de les comunitats autònomes significaven una qüestió menor i subordinada, en la qual podia transigir amb l'oposició per establir regles obertes i permissives de representació.

## II. Els antecedents del sistema electoral: els avantprojectes d'Estatut

El sistema electoral és fruit del procés estatutari, i comença a materialitzar-se en els avantprojectes dels partits amb representació a les províncies valencianes (la UCD, el PSPV-PSOE i el PCE-PCPV), més el d'AP, que era present al Congrés dels Diputats, encara que no tenia diputats valencians. En aquesta fase, cada partit proposa el sistema que més

bons resultats pugui oferir-li, és a dir, que cada un promou el seu interès particular. Els avantprojectes es van presentar el mes de juny del 1980,<sup>1</sup> quan ja s'havien celebrat les eleccions constituents, les generals del 1979 i les primeres locals, en el mateix any. Per això, es pot suposar, de manera raonable, que els partits van fer-se unes expectatives dels resultats futurs a les Corts Valencianes en funció dels resultats obtinguts en aquestes eleccions. De manera especial, devien projectar els resultats de les eleccions al Congrés dels Diputats del 1979, les més properes i lliures.<sup>2</sup> Per això, aquest apartat descriu i valora els avantprojectes amb el supòsit que els partits els van elaborar tot preveient que el vot seguiria, a grans trets, la implantació que aleshores existia. Com es pot comprovar a continuació, els supòsits són encertats.

### **1. La proposta electoral de la UCD**

La UCD volia un sistema electoral fet a mida, que li permetés una majoria parlamentària ampla i còmoda, a imitació del sistema del Congrés dels Diputats.<sup>3</sup> De fet, la proposta<sup>4</sup> consistia a dividir el cos electoral en una xifra elevada de circumscripcions, cada una de les quals tindria una magnitud reduïda i amb ben poca relació amb la població. Efectivament, a cada província li pertocaria un terç dels escons totals. Aquesta xifra s'hauria de repartir entre les comarques de cada província, que esdevindrien les circumscripcions. La magnitud dependria d'un criteri territorial (un mínim per cada comarca) i d'un altre poblacional (la resta d'escons es distribuïrien segons la xifra d'habitants). La fórmula per repartir els diputats entre les candidatures hauria de ser proporcional.<sup>5</sup> Finalment, el mínim electoral seria del 5 per cent dels vots emesos a cada província, per evitar els personalismes i la presència de partits d'àmbit comarcal. Per tant, el procediment per fixar les circumscripcions i les magnituds és el mateix que el sistema del Congrés dels Diputats. La fórmula també és de la mateixa família (la proporcional). Només el mínim varia, ja que és més elevat. És a dir, la proposta consistiria en un sistema majoritari, que sobrerrepresentaria les zones menys poblades, que també eren les més conservadores. Encara que la fórmula fos proporcional, la magnitud seria tant minsa que en gairebé totes les comarques només dos partits podrien obtenir escó, com a màxim. La proposta de la UCD no concretava quants escons formarien les Corts Valencianes, però es pot suposar que una xifra propera a 90, tal i com defensava un altre partit conservador, Alianza Popular (AP). Tampoc no concretava quantes ni quines serien les comarques, però es pot prendre com a referència la divisió que emprà la Generalitat Valenciana en 34 unitats.<sup>6</sup> Si aquestes suposicions fossin certes, aleshores la magnitud mitjana de les comarques seria de 2,6 escons, una xifra molt baixa. Amb aquestes característiques, els partits minoritaris gairebé desapareixerien, excepte en dos supòsits: si fossin majoritaris en algunes comarques, o bé si disposessin d'una bona implantació en les comarques amb més magnitud (les més poblades), sempre que obtinguessin més del 5 per cent dels vots provincials.

1 Els avantprojectes són reproduïts a Aguiló (1992: 255-356).

2 Cal recordar que en les eleccions constituents del 1977 no eren legals els partits republicans.

3 Cal recordar que en les eleccions del 1977, la UCD va obtenir un 34 per cent del vot vàlid, i un 47 per cent dels escons; el 1979, un 35 per cent i un 48 per cent, de manera respectiva (Font: Ministerio del Interior). La desproporció entre les dues xifres és tan formidable perquè el sistema electoral va ser fet pel mateix govern de Suárez per garantir-se la continuïtat.

4 Vegeu l'article 11 de l'avantprojecte d'Estatut de la UCD (Aguiló, 1992: 288)

5 La proposta no concreta cap fórmula, però es pot suposar que podria ser la d'Hondt.

6 Atès que la comarca no té existència institucional, no n'hi ha una xifra oficial. Tanmateix, la Generalitat utilitza una divisió en 34 comarques, almenys en les publicacions dels resultats electorals, provinent de la Proposta de demarcacions territorials homologades, de la Conselleria d'Administració Pública, de l'any 1987: l'Alacantí, l'Alcalatén, l'Alcoià, l'Alt Maestrat, l'Alt Palància, l'Alt Vinalopó, l'Alt Millars, el Baix Maestrat, el Baix Segura, el Baix Vinalopó, el Camp de Morvedre, el Camp de Túria, la Canal de Navarres, el Comtat, la Costera, la Foia de Bunyol, l'Horta Nord, l'Horta Oest, l'Horta Sud, la Marina Alta, la Marina Baixa, la Plana Alta, la Plana Baixa, la Plana de Utiel-Requena, els Ports, el Racó d'Ademús, la Ribera Alta, la Ribera Baixa, la Safor, els Serrans, València, la Vall d'Albaida, la Vall de Cofrents-Aiora i el Vinalopó Mitjà.

Si tenim en compte els resultats de les eleccions al Congrés dels Diputats del 1979, s'entenen bé els criteris i interessos de la UCD, que era la primera formació a la majoria de comarques. De manera específica, disposava d'una implantació predominant en les menys poblades. Atès que la població valenciana es distribuïa de manera desigual, a favor de les ciutats, i que les magnituds comarcals dependrien més del criteri territorial que del poblacional, el resultat esperat de les eleccions havia de garantir la majoria dels escons de la cambra.

**Taula 1. Simulació del sistema electoral proposat per la UCD, amb els resultats de les eleccions al Congrés del 1979<sup>7</sup>**

PARTITS	VOTS	% VOTS	ESCONS	%ESCONS
PSPV-PSOE	698.677	41,33	38	42
UCD	683.104	40,41	49	55
PCPV-PCE	224.520	13,28	3	3
AP	84.316	4,98	0	0
TOTAL	1.690.617	100,00	90	100

Font: elaboració pròpia, a partir dels resultats oficials del 1979 (Ministerio del Interior)

Com es pot comprovar, el model garantia a la UCD una majoria absoluta còmoda, amb una desproporció al seu favor evident (de 15 punts percentuals), i prou semblant a la desproporció que aquest partit va obtenir en les eleccions al Congrés dels Diputats del 1977 i del 1979 (de 13 punts). Fins i tot, sense ser el partit més votat, la UCD obtindria la majoria absoluta –un aspecte que el PSPV-PSOE no podria acceptar durant la negociació–. Si ens fixem en els resultats desagregats, la formació d'Adolfo Suárez era la primera en 20 de les 34 comarques, que eren les menys poblades (amb l'excepció de València ciutat, on també era la primera llista), mentre que el PSPV-PSOE era el primer en les altres 14, les més poblades i per tant dinàmiques.<sup>8</sup> El PCPV-PCE només obtindria representació a 3 comarques (Plana Baixa, València ciutat i l'Alacantí), gràcies a la combinació d'una implantació suficient de vot (entre el 10 i el 13 per cent) i unes magnituds elevades (6 escons València ciutat i l'Alacantí, i 9 a la Plana Baixa). En canvi, AP no n'obtidria, perquè la implantació tan reduïda li ho impediria. A més, només superava el 5 per cent del vot provincial a Alacant. De totes maneres, val a dir que, sense cap mínim legal, tots els partits obtindrien els mateixos escons, ja que la reducció de la proporcionalitat s'aconseguia gràcies a emprar les comarques com a circumscripcions, i gràcies a la magnitud tan reduïda. En el cas d'AP, per tant, un partit amb tan poca implantació no podria obtenir representants amb un sistema majoritari com aquest.

## 2. La proposta electoral del PSPV-PSOE

El PSPV-PSOE proposava un sistema electoral proporcional, basat en les províncies com a circumscripcions, i amb una magnitud establerta amb un criteri poblacional però esbiai-

<sup>7</sup> La simulació s'ha realitzat d'acord amb l'avantprojecte d'Estadut de la UCD, al qual s'hi han afegit els elements que mancaven, tal com s'explica en el text. En resum, el sistema electoral consta d'una magnitud provincial inicial de 30 escons (1/3 del total, 90 escons), 34 comarques, amb una magnitud mínima de 1, la resta d'escons es reparteix proporcionalment per població (quota), la fórmula és d'Hondt i el mínim és del 5 per cent dels vots provincials.

<sup>8</sup> Aquestes 14 són les següents: Camp de Morvedre, Horta Nord, Horta Oest, Horta Sud, Ribera Alta, Ribera Baixa, Plana de Utiel-Requena, Hoya de Buñol, Canal de Navarres, Alcoià, Alacantí, Alt Vinalopó, Baix Vinalopó i Vinalopó Mitjà. (Font: Arxiu Històric Electoral, Generalitat Valenciana) <<http://www.pre.gva.es/argos/archivo/indexv.html>>.



xat a favor de Castelló, la província més conservadora. De manera concreta, Alacant tindria 28 escons (tants com població), Castelló 20 (gairebé el doble que població) i València 40 (menys que població tenia). La resta d'elements seria la mateixa que el sistema del Congrés dels Diputats (fórmula d'Hondt, mínim del 3 per cent del vot provincial i llistes tancades i bloquejades).<sup>9</sup> Amb un sistema com aquest, els resultats reflectirien de manera força fidel la implantació dels partits, amb un biaix cap al conservadorisme. Atès que el PSPV-PSOE i el PCPV-PCE havien obtingut més vots que la UCD i AP l'any 1979 en el conjunt del País Valencià, la proposta sobrerrepresentava Castelló per tal que el resultat final fos més equilibrat entre esquerres i dretes, *ceteris paribus*.

**Taula 2. Simulació del sistema electoral proposat pel PSPV-PSOE, amb els resultats de les eleccions al Congrés del 1979<sup>10</sup>**

PARTITS	VOTS	% VOTS	ESCONS	%ESCONS
PSPV-PSOE	698.677	41,33	37	43
UCD	683.104	40,41	38	43
PCPV-PCE	224.520	13,28	10	11
AP	84.316	4,98	3	3
TOTAL	1.690.617	100,00	88	100

Font: elaboració pròpia, a partir dels resultats oficials del 1979 (Ministerio del Interior)

Cal dir que aquest proposta produiria un resultat paradoxal: la UCD obtindria un escó més que el PSPV-PSOE, i se situaria com a primer partit, malgrat ser el segon en nombre de vots. L'explicació *tècnica* s'ha de cercar en la desproporció d'escons a favor de Castelló, la província més conservadora, on la UCD era la primera llista. L'explicació *política*, en la voluntat del PSPV-PSOE d'establir un sistema que la UCD pogués acceptar, però que no distorsionés massa la formació d'una majoria parlamentària d'esquerres. Efectivament, el PSPV-PSOE i el PCPV-PCE sumarien 47 escons (el 54 per cent de la cambra), dels quals els socialistes n'obtidrien 37. També es pot conjecturar que el PSPV-PSOE preveia augmentar el suport electoral, i que la simulació amb els resultats de les legislatives del 1979 parteix d'una suposició equivocada.

### 3. La proposta electoral del PCPV-PCE

El PCPV-PCE també proposava un sistema electoral proporcional, basat en les províncies com a circumscripcions, però amb una magnitud establerta amb un criteri poblacional estricte, sense corregir a favor de cap d'elles. De manera concreta, la magnitud es calcularia a raó d'un escó per cada 35.000 habitants o fracció, amb un total d'entre 100 i 120 escons a la cambra. Amb la població de dret d'aleshores, en correspondrien 31 a Alacant, 12 a Castelló i 57 a València. La fórmula hauria de ser proporcional, i la resta d'elements es prendria del sistema electoral del Congrés dels Diputats (fórmula d'Hondt, mínim del 3% provincial i llistes tancades i bloquejades).<sup>11</sup> Per tot plegat,

<sup>9</sup> De fet, aquest era el sistema electoral proposat per a les primeres eleccions, només (Disposició Transitòria 3a de l'avantprojecte d'Estatut del PSPV-PSOE) (Aguiló, 1992: 280). Per a les següents, es preveia que les Corts Valencianes aprovessin una llei electoral, sense prefixar cap criteri.

<sup>10</sup> La simulació s'ha realitzat d'acord amb l'avantprojecte d'Estatut del PSPV-PSOE, tal i com s'explica en el text. En resum, s'ha suposat que les magnituds provincial són 28 escons a Alacant, 20 a Castelló, 40 a València, la fórmula és d'Hondt i el mínim és del 3 per cent dels vots provincials.

<sup>11</sup> Article 7 i Disposició Addicional Segona de la proposta d'Estatut del PCPV-PCE (Aguiló, 1992: 312-313 i 329)

els resultats d'aquest sistema serien els més proporcionals de totes les propostes presentades pels partits.

**Taula 3. Simulació del sistema electoral proposat pel PCPV-PCE, amb els resultats de les eleccions al Congrés del 1979<sup>12</sup>**

PARTITS	VOTS	% VOTS	ESCONS	%ESCONS
PSPV-PSOE	698.677	41,33	43	43
UCD	683.104	40,41	41	41
PCPV-PCE	224.520	13,28	13	13
AP	84.316	4,98	3	3
TOTAL	1.690.617	100,00	100	100

Font: elaboració pròpia, a partir dels resultats oficials del 1979 (Ministerio del Interior)

Com es pot observar a la taula anterior, la proposta s'aproxima molt a un sistema proporcional pur, però l'únic element que l'en separa consisteix a dividir el cos electoral en 3 circumscripcions, motiu pel qual AP no obtindria cap representant a Castelló.<sup>13</sup> És a dir, si haguessin proposat un sistema de districte únic, els resultats de tots els partits serien estrictament fidels al vot obtingut.<sup>14</sup>

#### 4. La proposta electoral d'AP

Finalment, la proposta d'AP s'assembla molt a la de la UCD, en principi. Aquesta formació establí un sistema majoritari, basat a dividir el cos electoral en comarques, a cada una de les quals pertocaria una magnitud reduïda.<sup>15</sup> Només es diferenciava de la proposta de la UCD en la xifra d'escons de les províncies i el mínim de vots. Cada una disposaria d'un mínim de 20 escons, i la resta repartida per població (fins arribar als 90 escons de la cambrà). Per tant, AP matisava el criteri territorial amb un de poblacional. Pel que fa al mínim, AP rebaixava la intenció de la UCD i el fixava en el 3 per cent provincial (en les eleccions del 1979, havia superat aquest llindar a Alacant, Castelló i a València, però el nombre d'escons en joc era massa reduït perquè hi obtingués representació). La resta d'elements eren els mateixos: es distribuïrien els escons de cada província entre les comarques, amb una magnitud mínima igual per a totes, i la resta per població; la fórmula electoral seria proporcional. En aplicar-hi els resultats de les eleccions al Congrés dels Diputats del 1979, es pot comprovar que els partits obtindrien gairebé la mateixa quantitat d'escons que en el cas de la UCD: 40 escons per al PSPV-PSOE, 47 per a la UCD i 3 per al PCPV-PCE.<sup>16</sup> Per tant, la proposta d'AP feia el joc als interessos del partit que aleshores governava Espanya.

Però, per a les primeres eleccions, la intenció d'aquest partit era una altra, ja que establí un sistema proporcional.<sup>17</sup> El motiu d'aquesta diferència pot provenir d'una raó ben senzilla: amb un sistema majoritari, AP no obtindria representació, ja que no tenia el vot concentrat a cap comarca o circumscripció territorial que es pogués esta-

<sup>12</sup> La simulació s'ha realitzat d'acord amb l'avantprojecte d'Estatut del PCPV-PCE, tal i com s'explica en el text. En resum, s'ha suposat que les magnituds provincial són 28 escons a Alacant, 20 a Castelló, 40 a València, la fórmula és d'Hondt i el mínim és del 3 per cent dels vots provincials.

<sup>13</sup> El mínim del 3 per cent provincial no produeix cap efecte en el PSPV-PSOE, la UCD, el PCPV-PCE ni AP, ja que tots el superen en totes les províncies. En el cas d'AP, no obtindria representació a Castelló a causa de la xifra d'escons a repartir.

<sup>14</sup> En cas de districte únic, els resultats foren: PSPV-PSOE 41, UCD 41, PCPV-PCE 13, AP 5 escons.

<sup>15</sup> Vegeu l'article 8 de l'avantprojecte d'Estatut d'AP (Aguiló, 1992: 335).

<sup>16</sup> La simulació ha suposat que hi ha 34 comarques, amb un mínim d'un escó a cada una, i que la fórmula de repartiment és la d'Hondt (igual que en la simulació de la proposta de la UCD).

<sup>17</sup> Vegeu la Disposició Transitoria Segona de l'avantprojecte a Aguiló (1992: 353).

blir. El sistema consistiria en 3 circumscipcions, provincials, amb una magnitud elevada i esbiaixada a favor de Castelló, la zona més conservadora. De manera concreta, Alacant tindria 28 escons (tants com població), Castelló 24 (el doble que població) i València 38 (una quarta part menys que població tenia). La resta d'elements es prendrien del sistema del Congrés dels Diputats: fórmula d'Hondt, mínim del 3 per cent provincial i llistes tancades i bloquejades.

**Taula 4. Simulació del sistema electoral proposat per AP, amb els resultats de les eleccions al Congrés del 1979<sup>18</sup>**

PARTITS	VOTS	% VOTS	ESCONS	%ESCONS
PSPV-PSOE	698.677	41,33	38	42
UCD	683.104	40,41	39	44
PCPV-PCE	224.520	13,28	11	12
AP	84.316	4,98	2	2
TOTAL	1.690.617	100,00	90	100

Font: elaboració pròpia, a partir dels resultats oficials del 1979 (Ministerio del Interior)

Aquest sistema permetia a AP obtenir representació, almenys a les províncies d'Alacant i de València (a Castelló havia obtingut el 3,5 per cent del vot emès, però hauria necessitat el 3,6 per cent per obtenir un diputat, una situació assequible, *ceteris paribus*).<sup>19</sup> D'una altra banda, garantia a la UCD la primera posició en escons, encara que era la segona força en vots (gràcies al sobrepès de Castelló, en detriment de València). Finalment, oferia al PSPV-PSOE una representació força fidel, i per tant era una proposta que podien acceptar, a grans trets. De fet, aquest sistema és gairebé idèntic al proposat pels socialistes, amb una variació en les magnituds provincials. Ja es pot avançar que el sistema electoral aprovat a l'Estatut es troba a mig camí del d'AP i del PSPV-PSOE, sobretot en l'element més bàsic, és a dir, la delimitació territorial, el nombre i la magnitud de les circumscipcions.

Abans de passar a comentar la discussió de l'avantprojecte d'Estatut, val la pena de tractar un altre aspecte, el calendari electoral. Perquè AP proposava que les eleccions coincidissin amb les del Congrés i Senat,<sup>20</sup> i la UCD amb aquestes o amb les municipals (almenys per a les primeres eleccions del 1983).<sup>21</sup> Els dos partits conservadors mantien doncs una visió secundària de la capacitat política pròpia de la cambra, la qual dependria del Congrés dels Diputats, en el millor dels casos, o bé tindria un caràcter més tècnic, si coincidía amb les eleccions locals. Cal no oblidar que el president de la Generalitat, segons aquests partits, no podria dissoldre les Corts de manera anticipada. En un context en el qual el president del Govern central sí que podia decretar la dissolució anticipada del Congrés i del Senat, les institucions valencianes quedarien mancadades d'una potestat bàsica per marcar el seu calendari polític, almenys en termes comparatius. A l'altre extrem d'aquestes posicions, el PCPV-PCE volia que les eleccions

<sup>18</sup> La simulació s'ha realitzat d'acord amb l'avantprojecte d'Estatut d'AP, tal i com s'ha explicat en el text. En resum, les magnituds provincial són 28 escons a Alacant, 24 a Castelló, 38 a València, la fórmula és d'Hondt i el mínim és del 3 per cent dels vots provincials.

<sup>19</sup> Font: elaboració pròpia a partir resultats oficials del 1979 (Ministerio del Interior).

<sup>20</sup> Vegeu l'article 14 de l'avantprojecte d'AP (Aguiló, 1992: 336).

<sup>21</sup> Vegeu la Disposició Transitòria Tercera de l'avantprojecte de la UCD (Aguiló, 1992: 305).

valencianes en cap cas poguessin coincidir amb les generals espanyoles<sup>22</sup> (una condició que no es podria exigir al president del Govern central, el qual sí que podria fer-les coincidir, i que per tant quedava incompleta) mentre que el PSPV-PSOE no esmentava de cap manera que el calendari electoral valencià fos diferent ni tampoc igual al general espanyol, sinó que senzillament no el fixava. En canvi, pel que fa a la capacitat del president de la Generalitat de dissoldre la cambra de manera anticipada, el PCPV-PCE no la preveia, però sí el PSPV-PSOE.<sup>23</sup> El Partit Comunista establia que una llei de les Corts Valencianes regulés les atribucions del president,<sup>24</sup> i per això a l'avantprojecte no hi constava aquesta facultat. En conclusió, els dos partits d'esquerra defensaven unes institucions amb una autonomia més completa i menys dependent del cicle electoral espanyol.

### 5. L'avantprojecte d'Estatut (Estatut de Benicàssim)

Després que els partits presentessin els avantprojectes d'Estatut respectius, el juny del 1980, l'accés dels municipis i províncies valencians a l'autonomia es va paraitzar fins a l'intent de cop d'estat del 23 de febrer del 1981. A partir d'aquesta data, el procés de descentralització va prendre un rumb marcat pel pacte entre el Govern de Calvo Sotelo i el PSOE, formalitzat en els acords autonòmics del 31 de juliol del 1981.<sup>25</sup> Entre aquestes dues dates, els parlamentaris valencians van discutir, elaborar i aprovar l'avantprojecte d'Estatut, més conegut com l'Estatut de Benicàssim, la localitat on es va reunir la ponència redactora l'abril del 1981. El procés estatuent va quedar constret dins dels límits marcat pels acords, que van deixar ben poc marge per fixar un sistema electoral propi, lliure dels criteris d'uniformitat.

Primer, els acords autonòmics van establir l'aspecte més bàsic del sistema electoral: la circumscripció, que havia de ser la província.<sup>26</sup> Aquesta norma impedia que ho fos la comarca –com havien proposat la UCD i AP– o una altra divisió territorial. D'aquesta manera, es confirmava que la unitat administrativa i política amb més arrelament i força territorial seguiria marcant la vida pública (com ja passava amb l'organització dels partits, dels serveis públics i, com a conseqüència, la identitat –provincialista– dels habitants). La magnitud de cada província dependria de la negociació entre els ponents de l'avantprojecte, però els acords establien una condició: que les *ratio* entre cens i magnitud de les províncies no superessin una relació de 1 a 2.75, excepte si els

22 Vegeu l'article 8.3 de l'avantprojecte d'Estatut del PCPV-PCE (Aguiló, 1992: 313), el qual fixava que les eleccions s'havien de celebrar *abans* de finalitzar el mandat parlamentari, una condició completament insòlita: «Las elecciones de los representantes al Parlamento General habrán de realizarse 10 días antes de la expiración del mandato y en ningún caso podrán coincidir con el período electoral de las Cortes Generales del Estado.»

23 Vegeu l'article 35.d de l'avantprojecte del PSPV-PSOE (Aguiló, 1992: 270-271), on especifica que el president pot dissoldre el Parlament «cuando lo solicite el Consejo Ejecutivo o Gobierno, previa audiencia de los grupos políticos con representación parlamentaria. En el presente supuesto

no procederá nueva disolución hasta transcurrido cuanto menos un año desde la constitución del nuevo Parlamento.»

24 Vegeu l'article 13.5 de l'avantprojecte d'Estatut del PCPV-PCE (Aguiló, 1992: 315).

25 El text complet va ser editat per la Presidencia de Gobierno (1981).

26 El punt 6è, referit a les eleccions de les assemblees, estableix que «en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales la circunscripción electoral será la provincia», excepte a les Canàries, on serien les illes (Presidencia del Gobierno, 1981: 6).

partits, de comú acord, n'aprovaven una altra.<sup>27</sup> Aquesta condició impedia sistemes electorals com el del Congrés dels Diputats (on la relació més alta era de 1 a 6). Per a aquesta cambra, el repartiment s'havia dissenyat per crear una majoria parlamentària per a la UCD, cosa que el PSOE no podia acceptar per a les regions i nacionalitats. Per tant, els representants valencians havien de negociar només un element fonamental: els escons que pertocarien a cada província –a banda de la fórmula electoral, el mínim de vots i el tipus de llista, aspectes menys rellevants.

L'Estatut de Benicàssim va consistir en un pacte entre la UCD i el PSPV-PSOE per fixar, sobretot, la xifra d'escons de cada província. La UCD es va centrar a aconseguir una distribució a favor de la província més conservadora i menys poblada (Castelló), en detriment de la més progressista i poblada (València), mentre que Alacant mantenia el pes d'habitants. La xifra exacta va consistir a prendre com a referència la proposta d'AP per a les primeres eleccions, del 1983. Si aquest partit establia unes Corts de 90 diputats, l'Estatut del 1982 finalment en fixa 89, perquè una xifra senar impediria un empat entre dos blocs de partits (dretes i esquerres). Si AP establia unes magnituds esbiaixades a favor de Castelló (28 escons per a Alacant, 24 a Castelló i 38 a València), l'Estatut encara una mica més (29, 25 i 35, de manera respectiva). El motiu era ben prosaic: disminuir la força dels partits progressistes, més ben implantats a les grans ciutats. De manera semblant al sistema electoral del Congrés dels Diputats, la magnitud de cada districte segueix la lògica d'afavorir les províncies de més arrelament conservador i de perjudicar les més progressistes (Capo, 1999). La sobrerrepresentació de Castelló va significar que la *ratio* entre cens i magnitud de les províncies fos lleugerament superior a 2,75, el límit proposat pels acords autonòmics del 1981. Per això, l'Estatut de Benicàssim estableix un límit de 3.<sup>28</sup>

A continuació s'exposen les magnituds de cada província, proposades pels partits en els avantprojectes respectius, i es comparen amb la població de cada una (en el 1979). Com es pot comprovar, fora del model comunista de respectar de manera estricta el pes poblacional, els altres es basen a mantenir el pes d'Alacant, a sobrerrepresentar el de Castelló (com a mínim, doblant-lo) i a infrarrepresentar el de València.<sup>29</sup>

**Taula 5. Magnituds provincials de les propostes dels partits i de l'Estatut de Benicàssim, comparat amb la població de cada província en el 1981, en percentatge**

PROVÍNCIA	UCD	PSOE	PCE	AP	ESTATUT (1983)	HAB. 1979
ALACANT	1/3	32	31	31	33	31
CASTELLÓ	1/3	23	12	27	28	12
VALÈNCIA	1/3	45	57	42	39	57
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Font: elaboració pròpia, a partir d'Aguiló (1992) i Instituto Nacional de Estadística.

Nota: Estatut (1983) es refereix a les primeres eleccions, només. Tot i així, les xifres de les eleccions posteriors no han variat de manera significativa.

<sup>27</sup> Vegeu el punt 5è, referit a les eleccions de les assemblees (Presidencia del Gobierno, 1981: 5).

<sup>28</sup> Vegeu l'article 13 (Aguiló, 1992: 363).

<sup>29</sup> Per a Asensi, «no cabe duda de que tales desajustes [entre provincias] tienen que ver, patentemente, con la desarticulación histórica de la idea de comunidad política, con los recelos suscitados en algunos sectores de opinión en las diferentes provincias y por las ventajas comparativas de los partidos políticos presentes en aquél momento [de elaboración del Estatuto] a la hora de perfilar el peso de los votos y las expectativas electorales.» (1996: 55)

Lligat amb l'aspecte anterior, s'ha de comentar la mida de les Corts Valencianes. Els parlamentaris van fixar la xifra de 89 escons, per a les primeres eleccions, però en l'avantprojecte van establir un interval d'entre els 75 i els 100 diputats, aspecte que es va mantenir en l'Estatut del 1982 (article 12.1). Seguien així la tècnica legislativa de la Constitució, que també esmenta un mínim i un màxim, i deixaven que la futura llei electoral pogués concretar un altre nombre. De la mida, en depèn la representativitat. Primer, la quantitat d'habitants representats. Val a dir que no hi ha una xifra òptima per si mateixa, per això és millor contrastar-ho amb les d'altres cambres. Així, en termes comparats, les Corts Valencianes s'han situat en una representativitat intermèdia dins del conjunt de parlaments de les comunitats autònomes (Wert, 1998: 507). A cada diputat corresponien, de mitjana, uns 28.500 electors, a prop de la quantitat de cada homòleg català (uns 33.000 electors, amb dades del cens del 1979).<sup>30</sup> Sembla doncs, que els parlamentaris valencians van prendre com a referència l'Estatut català<sup>31</sup> del 1979, el qual, en aquest punt, s'ha quedat a mig camí dels parlaments més i menys representatius (la Rioja, amb 7.000 electors/diputat, i Andalusia, amb 50.000 electors/diputat, de manera respectiva).<sup>32</sup> Segon, el simbolisme: una nacionalitat o regió que vol disposar d'un poder polític propi també ha de disposar d'unes institucions fortes, amb una dimensió que s'hi correspongui.<sup>33</sup> Els 89 escons valencians se situen per sota de Catalunya (amb 135) i d'Andalusia (amb 109), però per sobre del País Basc i de Galícia (amb 75 tots dos), per exemple. En altres paraules, el parlament valencià s'assembla als de les comunitats autònomes amb més poders, i no pas per casualitat les competències legislatives també. A més, en una cambra d'aquestes dimensions i amb tres districtes electorals, els resultats només poden ser proporcionals. Per tant, aquí hi ha una de les causes que els sistemes electorals de les comunitats autònomes (pluriprovincials) difereixin del Congrés dels Diputats, on la representació és molt restringida. En canvi, si les assemblees regionals haguessin optat per una mida reduïda, aleshores els sistemes electorals haurien estat majoritaris. Tercer, la proximitat entre els parlamentaris i els ciutadans. És a dir, que el nombre de diputats sigui prou alt com per reflectir bé el pluralisme polític i social d'una comunitat. Aquest aspecte depèn més del sistema electoral en conjunt, però sí que es pot afirmar que unes Corts de 89 diputats, amb una fórmula electoral proporcional, poden permetre prou bé les preferències dels ciutadans i donar opcions a totes les candidatures –sense considerar, però, el mínim del 5 per cent o d'altres elements com les llistes tancades.

D'una altra banda, els acords autonòmics del 1981 també esmentaven que les eleccions dels parlaments de les comunitats autònomes es celebressin el mateix dia. En el cas de les primeres eleccions, s'escauriu entre l'1 de febrer i el 31 de maig del 1983 (punt 4.1.2). A més, hi afegien tres opcions: que se celebressin independentment o bé en coincidència amb les generals o les locals (punt 4.1.3). Només per a Andalusia, Catalunya, Galícia i el País Basc, que ja disposaven dels Estatuts respectius, s'afirmava que

30 Prenc les dades del 1979 perquè van servir de referència durant l'elaboració (Font de les dades: Ministerio del Interior).

31 Quan el 1980 els partits van elaborar les propostes d'avantprojecte estatutari, només Catalunya i el País Basc havien aprovat els estatuts.

32 Font: Wert, 1998: 507 (dades referides al 1996).

33 Clar que es pot perfectament argumentar el contrari: si es vol poder, és millor que la institució sigui reduïda i exclusiva, sense relació amb quanta població representi, com passa amb el Senat del EUA (Capo i Marcet, 2007: 373).



es procuraria entendre's amb les institucions competents per establir una mateixa jornada electoral (punt 8.1).

Finalment, els acords no esmentaven els altres elements (fórmula proporcional, mínim i tipus de llista). Segurament, perquè determinen menys la composició de la cambra, i perquè la UCD i el PSOE devien pactar, de manera implícita, que els estatuts d'autonomia prendrien la referència del Congrés. De fet, totes les comunitats empen la fórmula d'Hondt i les llistes tancades i bloquejades. En canvi, el mínim no és el mateix a tot arreu. Si bé és cert que en el grup de comunitats pluriprovincials la barrera més habitual és del 3 per cent dels vots provincials, n'hi ha amb barreres més altes. Concretament, Galícia i Extremadura amb un 5 per cent provincial (anteriorment també el País Basc);<sup>34</sup> les Canàries amb un 20 per cent insular o un 3 per cent del conjunt de la regió. A més, l'Estatut de Benicàssim fixava un 5 per cent del conjunt del País Valencià, un element que va introduir la UCD i que es va mantenir en els tràmits posteriors. Per tant, el sistema electoral valencià i el canari estableixen els mínims més elevats de tots.

L'avantprojecte, elaborat i aprovat pel Plenari de Parlamentaris i posteriorment ratificat per l'Assemblea de Parlamentaris i Diputats provincials del 19 de juny de 1981 a Peníscola, contemplava un sistema electoral que va ser ben poc modificat en els tràmits al Congrés i al Senat. Les dues úniques diferències amb l'Estatut de 1982 es refereixen al mínim electoral del 5 per cent del total de vots emesos al País Valencià. La primera: l'avantprojecte també fixava aquest límit, però hi afegia una excepció: els partits que, malgrat no arribar-hi, fossin presents al Congrés dels Diputats, haguessin concorregut a les eleccions generals almenys en 30 províncies i haguessin obtingut un mínim del 5 per cent dels vots emesos a Espanya (article 12.2).<sup>35</sup> En aquell moment, només AP complia aquesta condició<sup>36</sup> i va aconseguir que fos aprovada per l'Assemblea. Encara que aquest partit no va obtenir cap diputat ni senador en terres valencianes, la UCD va donar-li suport i va incloure-la durant les negociacions. A banda de l'interès particular evident, aquesta condició supeditava l'autonomia valenciana als resultats electorals del Congrés, una situació fora de lloc en un text estatutari que havia d'establir un sistema electoral propi. A més, impediria la representació a les Corts als partits que només es presentessin al País Valencià però que no superessin el mínim, però la consentiria als partits amb una certa presència a d'altres províncies espanyoles, encara que tampoc no arribessin al mínim. Per exemple, si una formació obtingués almenys el 5 per cent del vot emès a Espanya (en les eleccions generals), en tindria prou amb una xifra de vots igual el 3 per cent dels emesos a Castelló per obtenir un diputat. És a dir, el 0,4 per cent del cens valencià del 1979, *ceteris paribus*.<sup>37</sup> En canvi, un altre partit que, independentment dels resultats a les eleccions generals, obtingués un 4,9 per cent del vot emès al País Valencià, es quedaria sense optar a cap escó. La diferència d'implantació en la societat valenciana d'aquests dos partits quedaria manifesta, però les normes electorals no la respectarien de cap manera. Aquesta paradoxa és fruit d'una norma

34 Al País Basc, la barrera es va rebaixar al 3 per cent del total per assegurar, a partir de les eleccions del 2001, que Esquer Batua obtingués representació.

35 Vegeu Aguiló (1992: 363).

36 Efectivament, la llista de Coalición Democrática, sota la qual es va presentar AP, va obtenir el 4,5 per cent del vot emès al País Valencià i el 6,05 per cent a Espanya a les eleccions al Congrés dels Diputats del 1979 (Font: Ministerio del Interior).

37 La xifra del 3 per cent dels vots emesos és el mínim efectiu que es necessita per obtenir un diputat en una circumscripció de 25 escons (com era el cas de Castelló en les eleccions del 1983, segons la Disposició Transitòria Cinquena de l'avantprojecte). En les altres circumscripcions, el mínim efectiu és més baix, aparentment (per als 35 escons de València, es necessita el 2,1 per cent del cens provincial, i per als 29 escons d'Alacant, el 2,6 per cent, aproximadament), però més alt si es compara amb el total del cens del País Valencià, perquè són províncies més poblades (1,2 per cent i 0,8 per cent, de manera respectiva) (Nota: les dades censals es refereixen al 1979).



pensada per a un cas concret. Però les regles electorals han de ser generals i coherents, i no poden servir l'interès d'alguns partits amb excepcions tan particulars i contràries al tracte que reben els altres.

A més, hi ha un altre aspecte que es pot criticar del mínim: es refereix als vots rebuts en el País Valencià, però el districte és la província. És a dir, la unitat de funcionament del sistema electoral és la província: les candidatures, els escons, l'aplicació de la fórmula s'apliquen en aquest àmbit. Aleshores, introduir el mínim referit a un àmbit superior és degut a la voluntat d'establir una barrera d'entrada molt més elevada, que perjudiqui les minories. I aquesta minories no poden ser unes altres que els partits valencianistes, que tot just despuntaven en els inicis de la democràcia,<sup>38</sup> però també les formacions que poguessin escindir-se de la UCD (com, per exemple, liberals, regionalistes, democratacristians, etc.). Els partits que l'havien fundada mantienien una autonomia important, i va ser la manca de cohesió interna un dels factors que va dur la UCD a perdre el poder (Huneeus, 1985).

La segona diferència: l'avantprojecte no contemplava el mínim del 5 per cent del vot de tot el País Valencià, en el cas de les primeres eleccions, sinó un 3 per cent provincial (Disposició Transitòria Cinquena).<sup>39</sup> El motiu és el mateix: permetre l'entrada d'AP –en el supòsit que els resultats electorals fossin prou semblants als del 1979 (vegeu la taula 6)–. Clar que, en les eleccions posteriors, AP hauria de créixer i arribar al mínim del 5 per cent. Però, gràcies a la representació inicial a les Corts Valencianes, es podria esperar que el partit es consolidés i augmentés la implantació entre els valencians. Si el 1979 havia obtingut el 4,98 per cent dels vots vàlids emesos en el conjunt del País Valencià, era una suposició factible.

Taula 6. Simulació del sistema electoral de l'avantprojecte d'Estatut del 1982, amb els resultats de les eleccions al Congrés del 1979<sup>40</sup>

PARTITS	VOTS	% VOTS	ESCONS	%ESCONS	ESCONS	%ESCONS
			MÍNIM 5% CC.AA.		MÍNIM 3% PROVÍNCIA	
PSPV-PSOE	698.677	41,33	39	44	38	43
UCD	683.104	40,41	40	45	39	44
PCPV-PCE	224.520	13,28	10	11	10	11
AP	84.316	4,98	0	0	2	2
TOTAL	1.690.617	100,00	89	100	89	100

Nota: el mínim del 3 per cent dels vots provincials només es preveia per a les primeres eleccions. El mínim del 5 per cent dels vots totals, per a les següents.

L'avantprojecte va ser aprovat per unanimitat de tots els partits (PSPV-PSOE, UCD i PCPV-PCE), però hi havia incorporades, com a documentació afegida, les esmenes que no havien prosperat –les quals van ser altre cop presentades en els tràmits en les Corts Generals–. Només el PCPV-PCE va presentar-ne de referides al sistema electoral.<sup>41</sup> Una consistia a suprimir el mínim del 5 per cent, perquè limitava el pluralisme polític i

38 Com a referència, en les eleccions municipals del 1979, el Partit Nacionalista del País Valencià va obtenir el 0,51 per cent dels vots i 9 regidors (les dades oficials no exposen en quins municipis es van presentar, de manera directa). A més, és de suposar que també hi devia haver llistes d'independents amb la mateixa orientació (Font: Arxiu Electoral de la Generalitat Valenciana).

39 Recordem que els avantprojectes del PSPV-PSOE, del PCPV-PCE i d'AP optaven per la mateixa barrera legal que el Congrés dels Diputats, i només la UCD preferia el 5 per cent provincial.

40 La simulació s'ha realitzat d'acord amb la DT 5a de l'avantprojecte presentat a les Corts Generals. Aquesta DT 5a regulava, només, les primeres eleccions, però s'ha pres com a referència perquè els articles de l'avantprojecte referits a les Corts Valencianes no concretaven tots els aspectes essencials del sistema electoral, tal com s'ha exposat. Així, la DT 5a establia els elements següents: 29 escons a Alacant, 25 escons a Castelló i 35 a València; la resta seguirien les normes de les eleccions del Congrés dels Diputats (fórmula d'Hondt, mínim del 3 per cent provincial, llistes tancades i bloquejades). A més, s'ha afegit als càlculs de la simulació una variant: un mínim del 5 per cent de tot el País Valencià, aspecte que els articles de l'avantprojecte referits a les Corts Valencianes sí que fixaven (article 12.2).

41 AP, que no formava part de l'Assemblea, va presentar-ne en els tràmits parlamentaris.

podia deixar fora diverses minories que, sumades, representarien una xifra remarcable de vots (tal i com ha passat en diverses eleccions). El representant comunista defensava que, amb el pas del temps i l'avenç de la consciència i l'educació polítiques, els partits minoritaris s'integrarien en partits més grans, on expressarien amb més força les seves reivindicacions.<sup>42</sup> En canvi, el representant de la UCD defensava l'estabilitat i la racionalització dels parlaments regionals, és a dir, una barrera d'entrada alta per impedir una fragmentació indesitjada pel partit que governava aleshores Espanya.<sup>43</sup> El representant del PSPV-PSOE no va defensar ni criticar el mínim del 5 per cent, de manera explícita, perquè considerava que calia respectar el text de la ponència. De totes maneres, val a dir que va votar en contra de totes les esmenes, però en aquesta es va abstenir. Aquesta conducta confirma que preferia un mínim més baix.<sup>44</sup> Per tant, queda clar que l'opció d'un mínim tan elevat va ser una de les condicions que la UCD va aconseguir fer aprovar en la negociació de l'avantprojecte d'Estatut.

L'altra esmena presentada pel PCPV-PCE es referia a la majoria necessària per aprovar la futura llei electoral valenciana. L'avantprojecte establia les 3/5 parts de les Corts Valencianes (55 escons), però els comunistes volien la majoria absoluta (45 escons). Si es tenen en compte les projeccions dels resultats electorals del 1979, s'entén aquesta proposta, perquè el PSPV-PSOE més el PCPV-PCE sumarien 49 escons. En aquest cas, la postura comunista quedava fora de lloc, perquè el sistema electoral forma part de les normes bàsiques, que necessita l'acord d'una majoria reforçada, que impedeixi elaborar-lo al servei dels partits que governin i al marge de l'oposició. Des d'un punt de vista material, el sistema electoral tracta de l'organització del poder institucional, i necessita doncs ser acceptat pels grans partits. Tan és així, que val la pena indicar que la UCD era partidària d'una majoria encara més reforçada<sup>45</sup> (2/3, per tant 60 escons), per garantir que el seu vot seria imprescindible per aprovar la llei. Però, durant les negociacions, van acceptar les 3/5 parts.

42 Les paraules transcrites van ser: «ese proceso debe hacerse sobre la base de la toma de conciencia de que los grupos pequeños, por el motivo que sea, nacionalista o de cualquier tipo, acabarán por integrarse en partidos de mayor importancia, que den a la vez más fuerza a sus reivindicaciones. Pensamos que eso se conseguirá con el tiempo y con el avance de la conciencia y educación política. Pensamos que no debe hacerse por leyes que excluyan a grupos importantes de valencianos [...] que enriquecerían en el proceso legislativo las opiniones, los criterios de sectores amplios de población.» (Reunió del Plenari de Parlamentaris, València, 12 de juny del 1981) (Sevilla, 1992: 96).

43 El ponent de la UCD, Luis Berenguer Fuster, va argumentar que «carece de sentido suprimir algo tan importante para la racionalización, para la estabilidad de los Parlamentarios [sic] Regionales, como la exigencia de un número de votos emitidos que cuanto menos sea del 5 para obtener escaño.» (Reunió del Plenari de Parlamentaris, València, 12 de juny del 1981) (Sevilla, 1992: 95)

44 Efectivament, Felipe Guardiola, ponent del PSPV-PSOE, va defensar que «Entrar en una votación de las enmiendas, es iniciar la ruptura de

un pacto político difícil de alcanzar. [...] En ese sentido, nos abstuvimos en el artículo 12 que nos parece realmente digna la intención del Sr. Palomares y su Grupo [Comunista], porque creemos merecen mayor respeto que el que van a obtener con el texto, si finalmente se aprueba y queda publicado en el BOE de ese 5 por ciento, pero aunque nos gustaría haber votado favorablemente, creemos que aunque sea en una sola enmienda, si se rompe el acuerdo de Benicásim [es refereix al text de la ponència de Benicàssim], aunque sea romper una sola enmienda en un sólo artículo, sino que va a quedar todo el acuerdo roto. Esa es la explicación de la abstención.» (Reunió del Plenari de Parlamentaris, València, 12 de juny del 1981) (Sevilla, 1992: 98)

45 Com exposa el ponent de la UCD, de manera mal expressada, «[...] La segunda de las enmiendas emitidas por el Grupo Parlamentario Comunista, se refiere a la mayoría para la Ley electoral valenciana, también en este punto lo que dice el texto del dictamen que nosotros asumimos, aún cuando no era nuestra postura de partida, [la cual] era que esta mayoría fuera aprobada por las Cortes Valencianas en una votación de dos tercios.» (Reunió del Plenari de Parlamentaris, València, 12 de juny del 1981) (Sevilla, 1992: 95)

## 6. La tramitació del projecte al Congrés i al Senat

El projecte d'Estatut d'Autonomia del País Valencià es va tramitar a les Corts Generals durant un període llarg i tumultuós. L'Assemblea de Parlamentaris i Diputats provincials va presentar el text, elaborat pel Plenari de Parlamentaris, al Congrés dels Diputats el juny del 1981 i, al cap d'un any, el juny del 1982, el Senat va aprovar el text remès pel Congrés, sense cap canvi. Finalment, l'Estatut va entrar en vigor el 10 de juliol d'aquell any. Malgrat les característiques d'aquest procés, els articles referits al sistema electoral no en van quedar afectats, perquè els interessos i postures de la UCD i el PSOE no diferien gaire. En canvi, els partits minoritaris van mantenir altres punts de vista i van forçar el debat, encara que les seves esmenes no van prosperar.

Durant els tràmits al Congrés només es van modificar dos articles referits al sistema electoral, tots dos per iniciativa de la UCD. Primer, es va suprimir l'excepció del mínim electoral (que permetia a partits com AP obtenir diputats encara que no superessin el 5 per cent dels vots del País Valencià). Tot aprofitant una esmena del PCE que pretenia suprimir tot l'article 12.2, el representant de la UCD en la Comissió va demanar votació separada: d'una banda, la primera part de l'article (que especificava el mínim),<sup>46</sup> d'una altra, la segona part (que especificava l'excepció).<sup>47</sup> La primera part va rebre el vots favorables de la UCD i d'AP, i els contraris de la resta de grups. En canvi, la segona part va ser rebutjada per tots els grups, excepte la UCD i AP, que s'hi van abstenir.<sup>48</sup> ¿Per què la UCD va demanar votació separada, si juntament amb el suport d'AP disposava de la majoria absoluta? De fet, en altres esmenes que no formaven part del sistema electoral, aquests dos partits havien aprofitat la seva posició per modificar el projecte i generar volgutament una tensió amb les forces rivals. És el cas, de manera evident, en les votacions sobre la denominació i la bandera de la comunitat autònoma. Doncs sembla que una raó podrien ser les incongruències entre la norma general de fixar un mínim elevat i referit als vots rebuts en el conjunt del País Valencià, d'una banda, i l'excepció pensada per a un cas particular, AP. Perquè el representant de la UCD va demanar la votació separada de l'article 12.2 després d'un debat intens sobre el mínim

46 «Para poder obtener escaño y ser proclamado electos, los candidatos de cualquier circunscripción, deberán haber sido presentados por partidos o coaliciones que obtengan un número de votos superior al 5 por ciento de los emitidos en la Comunidad Autónoma Valenciana» (text de la primera part de l'article 12.1 del projecte d'Estatut, reproduït a Sevilla, 1992: 219).

47 «[...] salvo aquellos que hayan sido presentados por partidos o coaliciones que, teniendo representación en el Congreso de los Diputados, hubieran concurrido a las elecciones generales al menos en 30 circunscripciones y obtenido un mínimo de 5 por ciento del total de votos emitidos.» (text de la segona part de l'article 12.1 del projecte d'Estatut, reproduït a Sevilla, 1992: 219).

48 Les votacions van donar els resultats següents: 18 vots favorables, 16 contraris i cap abstenció (en la primera part de l'article 12.2); i cap vot favorable, 18 vots contraris i 16 abstencions (en la segona part de l'article 12.2). Cal recordar que la Comissió Constitucional era formada per 36 membres, dels quals 17 eren de la UCD i 1 d'AP. He atribuït els vots segons les postures expressades en els debats, però no tots els grups van explicar-los (generalment alguns minoritaris, com ara Minoria Catalana, el Partido Socialista de Andalucía –PSA– i el Mixt). De fet, en la sessió de la Comissió Constitucional que va discutir l'Informe de la Ponència sobre el projecte de llei de l'Estatut del 1982 hi van faltar 2 membres (ja que la suma dels vots emesos és 34). Malauradament, a l'acta de la sessió no hi consten els noms dels presents. (Font: Sevilla, 1992: 335-428)

electoral, contra el qual havien presentat esmenes el Partit Nacionalista Basc (PNB) i el PCE, amb arguments sòlids.

També es va modificar un altre article: la Disposició Transitòria que regulava les primeres eleccions. La UCD va presentar-hi una esmena que afegia un paràgraf relatiu a la data de la convocatòria electoral: entre l'1 de febrer i el 31 de maig del 1983. Aquest termini provenia, literalment, dels acords autonòmics del 1981 (punt 4.1.2). L'esmena va ser aprovada amb els vots de la UCD.<sup>49</sup> Però aquest article encara es va modificar més, i d'una manera molt més significativa. En el Segon Informe de la Ponència, la UCD i el PSOE van acordar d'afegir un apartat a la Disposició Transitòria 5a que inclogués el mínim del 5 per cent. Cal entendre que, quan la Ponència es va reunir per segona vegada, l'abril del 1982, la composició dels grups parlamentaris s'havia alterat força, sobretot per l'escissió que va patir la UCD. Efectivament, els diputats del Partido de Acción Democrática (PAD), encapçalats per Francisco Fernández Ordóñez, van abandonar-la per passar al Grup Mixt. Per tant, en un context de divisió interna i de crisi evident del partit, als dirigents de la UCD els interessava de manera especial que la barreira d'entrada al futur parlament valencià fos alta. D'una altra banda, al PSOE també li convenia: en una situació de creixement i de cohesió, un mínim elevat afavoria els partits majors. Les votacions del text de la ponència van evidenciar, a més, que la resta de grups van seguir i acatar l'acord de la UCD i el PSOE per enllestir els tràmits de l'Estatut. Amb l'excepció dels representants del PCE, tots els diputats van votar-hi a favor.<sup>50</sup> Finalment, en els tràmits en el Senat, el text aprovat pel Congrés no va ser modificat. La composició de la cambra alta era encara més majoritària, i doncs no hi havia possibilitats d'esmenar-lo sense el suport de la UCD i el PSOE.<sup>51</sup>

Abans de finalitzar l'explicació dels tràmits parlamentaris, val la pena comentar les esmenes dels partits minoritaris. Perquè, encara que no prosperessin, van provocar el debat i la discussió, tot exposant altres opcions i evidenciant els punts febles i les contradiccions dels articles aprovats. Primer, el PCE va mantenir les esmenes que havia presentat a l'avantprojecte: suprimir el mínim electoral, d'una banda, i substituir la majoria de 3/5 parts, necessària per aprovar la futura llei electoral, per la majoria absoluta, d'una altra. Sobre el primer punt, l'argument principal es basava en el principi de la proporcionalitat, que el text establia com el criteri per elegir els diputats (article 12.2).

49 Més exactament, va rebre 17 vots favorables, 13 contraris i 1 absència (per tant, 5 diputats no hi van ser presents, a la votació). El PSOE va votar-hi en contra perquè entenia que ja hi havia la voluntat de respectar els acords autonòmics, sense que calgués especificar el termini en l'Estatut (Sevilla, 1992: 427).

50 Dels 36 membres de la Comissió Constitucional, 34 vots van ser favorables i 2 contraris (el PCE hi comptava amb dos representants) (Font: Sevilla, 1992: 526). En canvi, en la votació en el Ple de l'esmena del PCE per eliminar el mínim del 5 per cent en la DT5a, alguns altres diputats, a més dels comunistes, hi van donar suport (el nombre de vots va ser superior als

escons comunistes). Malauradament, en els debats transcrits no hi ha cap referència a les postures dels partits minoritaris sobre aquest aspecte (Font: Sevilla, 1992: 608).

51 Val la pena esmentar que, en els tràmits en el Senat, els diputats del Grup Mixt Josep Benet i Pere Portabella (membres del Partit Socialista Unificat de Catalunya –PSUC) van presentar dues esmenes que eliminaven el mínim del 5 per cent (en l'article 12.2 i en la DT5a). Finalment, les van retirar, atès que no tenien possibilitat de guanyar-les (Font: Sevilla, 1992: 643-723).

S'entenia que el 5 per cent hi era contrari, i que impediria doncs la funció representativa plena de les Corts Valencianes, en deixar fora forces polítiques minoritàries i representatives d'altres corrents polítics. Pel que fa al segon punt, el representant comunista considerava que calia una majoria qualificada, però que les 3/5 parts eren desmesurades<sup>52</sup> (vegeu l'apartat dedicat a l'elaboració del text de Benicàssim). Segon, el PNB va presentar una esmena que substituís el mínim del 5 per cent per un altre del 3 per cent dels vots provincials. Sembla que actuava, així, de portaveu de la Unitat del Poble Valencià (UPV). Els partits de l'oposició, excepte AP, podien acceptar-la prou bé, atès que mantenia la mateixa barrera d'entrada que per al Congrés. El representant d'aquest partit va argumentar, amb molt bon criteri, que el mínim del 5 per cent significava una barrera massa alta, mentre que l'excepció del mínim només responia als interessos dels partits minoritaris d'àmbit espanyol, no pas als d'àmbit valencià. En canvi, referir el llindar al vot emès a cada província mantenia la coherència del sistema electoral, segons el qual la unitat de funcionament era la província. A més, si en la disposició referida a les primeres eleccions (Disposició Transitòria Cinquena), s'establí un mínim del 3 per cent provincial, es podia establir el mateix com a criteri general.

Amb una altra postura ben diferent, AP va presentar esmenes referides als criteris de representació, a la mida del parlament i a la data de les eleccions. Primer, proposava eliminar la proporcionalitat com un principi representatiu, però mantenir la comarcalització, amb l'argument que era «innecesario petrificar aquí los criterios electorales, sin necesidad ninguna, pues ya se dice que habrá una ley electoral valenciana.» (Sevilla, 1992: 272) Com es veu, la contradicció és flagrant, perquè només es pretén eliminar un dels dos criteris, amb l'excusa que l'article afectat exposa la possibilitat d'establir comarques, no pas l'obligació.<sup>53</sup> Segon, es volia rebaixar la mida del parlament a un interval d'entre 60 i 85 diputats, per evitar un nombre exagerat d'escons (criteri d'austeritat), sobretot si es comparava amb cambres regionals d'altres estats i es seguien els consells de l'Informe de la Comissió d'experts sobre autonomies<sup>54</sup> (vegeu l'apartat dedicat als pactes autonòmics del 1981). Tercer, afegia una referència segons la qual les eleccions se celebrarien de manera simultània a les generals o a les locals, per precisar els acords autonòmics (Sevilla, 1992: 273). Però, com va recordar el representant de la UCD, els acords també permetien una altra opció, que no podia ometre's: que les eleccions de les comunitats autònomes se celebressin independentment dels altres comicis (sempre que coincidissin el mateix dia) (Sevilla, 1992: 381). Atès que en aquell moment la UCD i el PSOE encara no havien resolt quina opció s'aplicaria, l'esmena no va prosperar.

Finalment, Convergència i Unió (ciu) va presentar una esmena a la totalitat amb un text alternatiu on es contemplava un sistema electoral proporcional pur. És una proposta interessant, que permetria lligar la divisió comarcal amb el repartiment equitatiu dels diputats. L'article 17 combinava aquests dos criteris, que la futura llei elec-

52 (Sevilla, 1992: 290).

53 Article 12.1 «Les Corts Valencianes estaran constituïdes per un nombre de diputats no inferior a 75 ni superior a 100, elegits per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, tal com determine la Llei Electoral Valenciana, segons criteris de proporcionalitat i, si és el cas, de comarcalització» [segons la versió editada i corregida per l'Acadèmia Valenciana de la Llengua].

54 Encara que el representant de AP no l'esmenta de manera explícita, se sobreentén que es referia al conegut com Informe García de Enterría, qui la va presidir. L'Informe recomanava un acord polític per elaborar els estatuts d'autonomia amb 22 criteris d'homogeneïtat, dels qual el dotzè afirmava: «Deberán aplicarse criterios restrictivos respecto del número de miembros [de las Asambleas legislativas]» (Centro de Estudios Constitucionales, 1981: 102).

toral hauria de concretar.<sup>55</sup> Mentrestant, per a les primeres eleccions, hi hauria una sola circumscripció, la fórmula seria la Udda (de la família dels divisors), un mínim de 100 diputats a repartir, mentre que la resta d'elements es prendrien del Congrés dels Diputats (mínim del 3 per cent de la circumscripció, llistes tancades i bloquejades).<sup>56</sup> Aquestes regles trencaven amb la divisió provincial i donaven entrada a les comarques. Va ser l'única proposta que les tenia en compte i que no optava per un sistema majoritari. Per això, de ben segur que ciu devia recollir el criteri d'algun partit valencianista, com ara el Partit Nacionalista del País Valencià (PNPV).

### III. El sistema electoral de l'Estatut del 1982

El sistema electoral de l'Estatut del 1982 reflecteix el pacte estatutari, l'acord polític entre les formacions per disposar d'unes regles proporcionals, però amb una barrera d'entrada alta. La regulació jurídica es completa amb la Constitució,<sup>57</sup> la LOREG<sup>58</sup> i la Llei Electoral Valenciana,<sup>59</sup> on s'estipulen els elements que el componen. L'Estatut va establir els elements bàsics, els quals no s'han modificat en la reforma estatutària del 2006. Des d'un punt de vista formal, els articles que tractaven aquest aspecte recollien fragments dels avantprojectes dels partits, de vegades d'una manera confusa o contradictòria. Per això, val la pena de comentar-los:

#### Article 12

1. Les Corts Valencianes estaran constituïdes per un nombre de diputats no inferior a 75 ni superior a 100, elegits per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, tal com determine la Llei Electoral Valenciana, segons criteris de proporcionalitat i, si és el cas, de comarcalització.
2. Per a poder obtindre un escó i ser proclamats electes, els candidats de qualsevol circumscripció hauran d'haver estat presentats per partits o coalicions que obtinguen un nombre de vots superior al 5 per cent dels emesos a la Comunitat Autònoma Valenciana.

#### Article 13

La Llei Electoral Valenciana, prevista en l'apartat 1 de l'article anterior, serà aprovada en votació de conjunt per les tres quintes parts de les Corts Valencianes i pre-

<sup>55</sup> «La potestad del País Valenciano reside en la Asamblea de la Generalidad, elegida por sufragio universal, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional que asegura la de todas las comarcas del País Valenciano, en los términos que fije una ley de la Generalidad, que, además, establecerá la división electoral del territorio.» (article 17) (reproduït a Sevilla, 1992: 260).

<sup>56</sup> Vegeu la Disposició Transitòria Segona, reproduïda a Sevilla, 1992: 265.

<sup>57</sup> La Constitució esmenta l'organització institucional bàsica de les comunitats autònomes constituïdes d'acord amb l'article 151. Entre d'altres qüestions, estableix que l'assemblea legislativa serà elegida d'acord amb un sistema de representació proporcional que asseguri també la representació de les diverses zones del territori (article 152.1). A la pràctica, aquesta previsió va servir per a totes les comunitats, constituïdes d'acord amb l'article 151 o un altre.

<sup>58</sup> Llei Orgànica 5/1985, del 19 de juny, del Règim Electoral General.

<sup>59</sup> Llei 1/1987, del 31 de març, Electoral Valenciana.

veurà un mínim de 20 diputats per cada circumscripció, segons criteris de proporcionalitat respecte de la població, de manera que el sistema resultant no establisca una desproporció que sobrepassi la relació d'u a tres.

Primer, la circumscripció. És curiós que la província no s'esmentés de manera explícita, però els articles referits a la mida no en deixen cap dubte. En canvi, es feia referència al criteri de la comarcalització, que havia quedat descartat durant els tràmits estatutents. Efectivament, si la magnitud mínima era de 20 escons,<sup>60</sup> aleshores només podrien haver-hi, com a màxim, cinc districtes.<sup>61</sup> En canvi, de comarques n'hi ha una trentena.<sup>62</sup> Per tant, la referència comarcal devia ser una concessió a AP, el partit que va defensar-la en tots els tràmits parlamentaris. En canvi, una altra consideració es podria fer si les comarques fossin circumscripcions dedicades, només, a la distribució dels candidats de cada llista, després de repartir la xifra de diputats de cada candidatura en circumscripcions superiors a la comarca (per exemple, en una circumscripció única, equivalent al conjunt d'electors). És a dir, una manera de respectar la previsió constitucional de fixar un sistema proporcional que també representés les zones del territori podria ser un sistema semblant al neerlandès.<sup>63</sup> De fet, optar per la província significava mantenir i reforçar la divisió territorial centralista, mentre que la comarca suposaria una divisió més ben arrelada a l'estructura social i econòmica.<sup>64</sup>

En la Disposició Transitòria 7a, referida només a les primeres eleccions, s'establien els elements fonamentals que els articles 12 i 13 de l'Estatut no concretaven. D'aquesta manera, el règim de les eleccions del 1983, provisional, va prefigurar el contingut de la Llei Electoral: la circumscripció era la província i el total d'escons 89. A més, seguint la referència del Congrés dels Diputats, la fórmula d'Hondt i les llistes tancades i bloquejades:

#### Disposició Transitòria Sèptima

1. Amb la votació favorable prèvia de les Corts Valencianes en el període transitori, el Consell, d'acord amb el Govern de l'Estat, convocarà les primeres eleccions, les quals se celebraran entre els dies 1 de febrer i 31 de maig de 1983.
2. En estes primeres eleccions el sistema electoral s'ajustarà a les normes següents:
  - a) La circumscripció electoral serà la província;
  - b) Correspondran 29 diputats a la província d'Alacant, 25 a la de Castelló i 35 a la de València;

60 Mascarell interpreta que, sense alterar aquest article, la comarca no pot esdevenir la circumscripció (1999).

61 Com explica Martínez Sospedra, si el màxim de diputats és de 100, es redueix el nombre de districtes a 5, com a molt, ja que la magnitud mínima és de 20 escons. D'una altra banda, considera dubtós que l'Estatut permeti la circumscripció única, ja que estableix districtes, en plural. Finalment, que l'Estatut permeti desigualtats en el valor del vot entre províncies, amb un màxim de 3 a 1, ho jutja inconstitucional (1985: 138).

62 Vegeu l'apartat dedicat a l'avantprojecte de la UCD.

63 Aquesta va ser la proposta de ciutadà, presentada en els tràmits en el Congrés dels Diputats (vegeu l'apartat corresponent).

64 Aguiló defensa que la comarca és necessària, ja que respon a una estructura social i econòmica, que es reflecteix en la consciència dels habitants i, finalment, que aproximaria les decisions i milloraria la democràcia. A més, recorda que la comarca ja s'esmenta en els projectes estatutaris del 1904, de la IIa República i dels anys setanta (1985: 135).



c) L'escrutini s'ajustarà a les normes que regixen per a les eleccions al Congrés dels Diputats;

d) I, en tot cas, regiran els límits establits en l'article 12.2 d'este Estatut.

En canvi, curiosament, aquesta mateixa disposició no seguia el límit de l'article 13, segons el qual la desproporció entre províncies no podia superar la ratio d'u a tres, sinó que entre la més poblada (València) i la menys poblada (Castelló), es passava per unes poques dècimes.<sup>65</sup> La raó cal cercar-la altra vegada en les expectatives dels partits sobre els resultat futurs, basades en la distribució del vot de les generals del 1979. Més concretament, en les d'AP, que pretenia obtenir representants a les tres províncies. Si el nombre d'escons hagués respectat el límit, aleshores AP obtindria un diputat a Alacant i un altre a València, però cap a Castelló. En canvi, el repartiment va fer-se de manera que hi haguessin més escons en joc a Castelló, on AP també hi obtindria representant si augmentava una mica els vots (per comptes de repetir el resultat del 3,49 per cent dels vots vàlids, necessitaria el 3,57 per cent, *ceteris paribus*).<sup>66</sup>

Finalment, cal comentar un aspecte menor, referit al mínim electoral. L'Estatut explica que sigui del 5 per cent dels vots emesos (incloent-hi els vots a les candidatures, en blanc i els nuls), no pas els vots vàlids emesos<sup>67</sup> (només vots a les candidatures i en blanc). A la pràctica, com que algunes formacions no l'han superat, aquesta errada del legislador els ha dificultat encara més l'entrada a les Corts.

La Llei Electoral Valenciana<sup>68</sup> desenvolupa la regulació constitucional i estatutària. De fet, no hi introdueix gairebé cap element nou, perquè pocs en quedaven per concretar. Pren el model de les primeres eleccions i el fixa com a vàlid per a les següents. Per tant, la circumscripció és la província (article 10), mentre que la comarca queda descartada. El total d'escons és 89 (article 11.1); la fórmula per distribuir els 29 escons d'acord amb la població de cada província és d'Hondt<sup>69</sup> (article 11.3); i la fórmula per repartir els escons entre les candidatures també (article 12). Finalment, les llistes són tancades i bloquejades (articles 12, 13, 26, 27 i 28): són les que ofereixen menys llibertat als electors, i asseguren que l'ordre dels candidats sigui establert per les direccions dels partits. En altres paraules, la Llei Electoral confirma el pacte estatutari i en descarta qual-

<sup>65</sup> Efectivament, amb les dades del cens electoral del 1979, a València la mitjana era de 57.953,11 habitants/escó (amb un total de 2.028.359 habitants), i a Castelló de 17.023,28 habitants/escó (amb un total de 425.582 habitants). Aleshores, la *ratio* entre les dues províncies era de 3,40. Amb les dades del cens electoral del 1983 (basat en el cens de població del 1981), a València la mitjana era de 59.020,11 habitants/escó (amb un total de 2.065.704 habitants), i a Castelló de 17.275,72 habitants/escó (amb un total de 431.893 habitants). Aleshores, la *ratio* entre les dues províncies era de 3,42. (Font: càlcul propi a partir de les dades censals del 1979 i del 1983, publicades pel Ministerio del Interior) <<http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>>.

<sup>66</sup> Font: càlculs propis a partir dels resultats oficials de les eleccions generals del 1979. Si el repartiment d'escons de les eleccions del 1983 hagués

respectat el límit de la desproporció d'1 a 3, aleshores les magnituds haurien estat 29 per a Alacant, 23 per a Castelló i 37 per a València (amb la fórmula d'Hondt) (Font: càlculs propis). Comparat amb la Disposició Transitòria Setena, Castelló hi guanyava 2 escons (25 escons totals), que perdia València (35 escons totals).

<sup>67</sup> A diferència de les altres comunitats autònomes, que prenen la referència dels vots vàlids emesos, aquí es consideren tots els emesos, inclosos els nuls. Segurament, el legislador no en devia ser conscient.

<sup>68</sup> Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral Valenciana.

<sup>69</sup> La Comunitat Valenciana és l'única comunitat autònoma on s'empra la fórmula d'Hondt, la més restrictiva d'entre les proporcionals, per repartir escons segons la població de cada districte (Lago, 2002: 141).

sevol modificació, ja que va ser aprovada pels mateixos grups polítics protagonistes de Benicàssim (socialistes i conservadors). Cal dir, a més, que l'Estatut no deixava tampoc gaire marge de maniobra, excepte en el nombre d'escons total (entre 75 i 100) i altres elements menys significatius (la fórmula i el tipus de llista).<sup>70</sup> En altres comunitats autònomes els estatuts respectius també estipulen els elements centrals del sistema electoral, i deixen per a les lleis un desenvolupament molt limitat. Tot i així, el cas valencià és dels pocs en els quals l'Estatut fixa el mètode concret per repartir els escons entre les províncies, per comptes de la llei (juntament amb Extremadura i Castella-Lleó) (Gavara, 2004: 207). Es tracta per tant d'una rigidesa normativa establerta per dificultar que es modifiqui.

Aquesta Llei requeria el vot afirmatiu de les 3/5 parts de les Corts Valencianes (article 13 de l'Estatut), ja que es tracta d'una norma política bàsica, de la qual depèn la distribució del poder entre els partits i doncs la formació de majories parlamentàries. La Llei va ser aprovada amb els vots necessaris,<sup>71</sup> concretament del PSPV-PSOE, AP i Partido Demócrata Liberal (PDP) –en canvi, el PCPV i Unió Valenciana (UV) van votar-hi en contra.<sup>72</sup> El vots afirmatius provenen de les formacions que van pactar-la i que en sortien afavorits. De la mateixa manera, els vots negatius provenen de les formacions minoritàries, que n'eren perjudicades.<sup>73</sup>

#### IV. El sistema electoral de l'Estatut del 2006

L'Estatut del 1982 va ser reformat el 2006, fruit d'una proposició de llei presentada pel PP i el PSPV-PSOE.<sup>74</sup> Tal com va ocórrer el 1982, els dos grans partits van pactar i acordar el text. Pel que fa al sistema electoral, van optar per consolidar el sistema vigent, descartar alguna opció alternativa possible i deixar per a una discussió posterior la reforma del mínim electoral, l'únic element que podria alterar de manera substantiva la formació de majories parlamentàries. De moment, doncs, es confirma la hipòtesi que els partits trien sistemes electorals que consolidin o reforcin les configuracions prèviament existents (Colomer, 2003: 40). Pel mateix motiu, a més, és d'esperar que el mínim del 5 per cent del total de vots emesos a tot el territori valencià no es modifiqui, perquè una reducció d'aquesta barrera podria permetre l'entrada de

70 Aquesta situació és comuna a les altres comunitats autònomes, en les quals «respecto a la normativa electoral, las Asambleas Legislativas autonómicas han asumido, en la inmensa mayoría de los casos, un papel secundario, de mera ejecución o reiteración de las previsiones de la LOREG o del Estatuto; [...]». (Presno, 2007: 143)

71 Efectivament, va obtenir 65 vots favorables (el 73 per cent de la cambra) i 10 negatius (11 per cent de la cambra) (Font: *Diari de Sessions de les Corts*).

72 Ni el PDP ni UV no disposaven de grup parlamentari propi, sinó que eren agrupacions dins del Grup Mixt. Per això se'n pot conèixer el vot.

73 En canvi, el PDP era una formació minoritària, però va votar-hi a favor. S'havia presentat a les eleccions per la llista conjunta de AP, PDP, UV i Unió Liberal (UL).

74 La proposició es va presentar el 26 de maig del 2005, i la reforma va entrar en vigor el dia 11 d'abril del 2006 (Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de Reforma de la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana).

nous partits a les Corts i així fer perillar la majoria absoluta del PP. Concretament, l'entrada del Bloc Nacionalista Valencià (BNV), suposant que els resultats electorals es mantinguessin, *grosso modo*.

La reforma de l'estatut del 1982 va afectar quatre aspectes: la circumscripció, el total d'escons, el mínim i la majoria requerida per aprovar la Llei Electoral. D'entrada, la circumscripció: l'Estatut del 2006 estableix que ho sigui la província, de manera explícita (quan en el 1982 no era explícit en aquest punt). Pel que fa a la magnitud, es manté exactament igual el procediment per distribuir els escons entre les províncies, així com el límit de la desproporció entre elles. El segon canvi és en el total d'escons. Per comptes d'un interval (d'entre 75 i 100 diputats), el text reformat només esmenta un mínim de 99 escons (article 23.1), però no un màxim (haurà de ser la Llei Electoral que ho concreti).

Pel que fa a la fórmula, segueix essent la proporcional, sense especificar-ne una, en el mateix article que confirma la referència a la comarca com a circumscripció potencial: «Les Corts estaran constituïdes per un nombre de diputats i diputades no inferior a noranta-nou, triats [...] atenent criteris de proporcionalitat i, si és el cas, de comarcalització» (article 23.1). Però, com passava abans de la reforma, la comarca només podria servir per atribuir l'escó a uns o altres candidats d'una llista provincial, després d'haver aplicat la fórmula (d'Hondt). És a dir, la comarca podria esdevenir una circumscripció secundària, subordinada als resultats provincials –si la Llei Electoral es reformés en aquest sentit–. El tercer canvi afecta l'element més polèmic, el mínim de vots. Per comptes d'una xifra concreta, l'Estatut només esmenta que les candidatures hauran d'obtenir el «nombre de vots exigít per la Llei Electoral Valenciana» (article 23.2) per poder obtenir escó.<sup>75</sup> Es tracta d'un canvi notable, que redueix la rigidesa del sistema electoral. Encara que el sistema de partits es mantingués estable, com tot fa pensar, el mínim dependrà d'una negociació parlamentària, que es podria renovar les vegades que la cambra ho considerés. En canvi, quan l'Estatut del 1982 concretava el mínim, no hi havia cap altra opció sinó aplicar-lo. En aquests moments, doncs, la negociació política encara no s'ha tancat, sinó que cal refer la Llei Electoral. Aquesta vegada, però, caldrà consensuar-la amb l'acord de més diputats: per comptes de 3/5 parts, seran 2/3 parts.<sup>76</sup> Aquest és el quart canvi, el qual manifesta la desconfiança dels partits entre ells. Per tal de mantenir les regles del joc intactes, i doncs la implantació electoral de cada formació, el PP i el PSPV-PSOE han establert la trampa del consens (Presno, 2007: 132), que faci impracticable modificar aspectes essencials com el repartiment dels escons entre les províncies, per exemple.<sup>77</sup>

Les eleccions del 2007 van manifestar que no hi havia acord per reformar la Llei Electoral i adequar-la a la reforma estatutària. El PSPV-PSOE va presentar-hi una proposició de reforma, que especificava una cambra de 99 escons i un mínim del 3 per cent dels vots emesos a la Comunitat Valenciana, entre altres aspectes.<sup>78</sup> Després dels

<sup>75</sup> És interessant constatar que, en la proposició de llei de reforma de l'Estatut, hi constava un mínim del 5 per cent dels vots totals. Durant la tramitació posterior, doncs, va ser eliminat (vegeu BOCV, 107/VI, de 30.05.2005).

<sup>76</sup> Cal recordar que, durant les negociacions de Benicàssim, la UCD havia optat per aquest percentatge, però que finalment va acceptar que fos menor (vegeu la nota 45).

<sup>77</sup> Com afirma Presno (2007: 142), requerir un grau d'acord altíssim per aprovar o modificar la llei electoral serveix per impedir que s'alteri el futur polític i institucional dels grups implicats.

<sup>78</sup> Cal destacar que es manté la referència als vots emesos, incloent-hi els nuls, per comptes dels vàlids (vegeu el BOCV, 207/VI, de 23.06.2006).

tràmits parlamentaris, els mateixos diputats socialistes van votar-hi en contra, ja que el PP havia esmenat el text per canviar-ne la intenció inicial. Aleshores, es va tramitar una proposició del PP, pel procediment de lectura única, i així evitar-ne el debat. La proposició només reformava el total d'escons (amb 99 diputats),<sup>79</sup> però no va prosperar, ja que els socialistes volien una reforma de més abast.

Davant d'aquesta situació, el PP va optar per modificar la Llei de Govern, que no requeria cap majoria qualificada, i així poder fixar el nombre d'escons per als comicis del 2007 (entre d'altres canvis, que no afectaven les eleccions).<sup>80</sup> Pel procediment de lectura única, les Corts van aprovar el text, segons el qual el decret presidencial de convocatòria de les eleccions indicarà el nombre total d'escons, que serà de 99 o bé el nombre superior que, si és el cas, estableixi la Llei Electoral (article 64 de la Llei de Govern).

En resum, la reforma de l'Estatut ha consolidat el sistema electoral, del qual l'únic element encara per establir és el mínim. La Llei Electoral no s'adequa a l'Estatut, però cal que PP i PSPV-PSOE coincideixin a modificar-la, cosa que encara no ocorre perquè el PP veuria perillar la majoria absoluta si el BNV o un altre partit de dimensions semblants entrés a les Corts, en cas de rebaixar el mínim. Pel que fa als elements que l'Estatut no concreta, no sembla que provoquin desacord. Si es llegeix la proposició de llei del PSPV-PSOE, repeteix els que ja són vigents (fórmula d'Hondt per repartir els escons d'acord amb la població de cada província i per repartir els diputats entre les candidatures, llistes tancades i bloquejades). Així doncs, la reforma de l'Estatut ha optat per mantenir les regles que regien el sistema electoral, i només ha deixat un canvi de consideració possible, que encara cal negociar: el mínim electoral.

## V. La valoració del sistema electoral: principis normatius i polítics

El sistema electoral es pot valorar per tres criteris normatius principals: la proporcionalitat entre els vots i els escons, la igualtat del sufragi actiu i l'equitat del sufragi passiu. El primer fa referència a la representació de la voluntat dels ciutadans, en el sentit d'obtenir una cambra que reflecteixi de manera fidel la força i el pes electoral de cada candidatura. El sistema electoral valencià forma part dels sistemes proporcionals. Però, dins d'aquest grup, manté una diferència entre el percentatge de vots i d'escons apreciable. Les mesures de la desproporcionalitat ofereixen unes xifres relativament elevades. Per exemple, l'índex de mínims quadrats de Gallagher<sup>81</sup> és de 4,82, de mitjana (vegeu la taula 7).<sup>82</sup> Comparat amb les altres comunitats autònomes, aquest resultat és força superior a la mitjana (3,9), i situa el País Valencià en el grup de les que disposen dels sistemes menys proporcionals (que són, per ordre decreixent, Castella-Lleó, Canàries, Balears i Astúries, amb valors compresos entre 5 i 6).<sup>83</sup> La raó principal que explica aquesta desproporció són les regles electorals. Hi ha un altre motiu, la distribució dels vots de les candidatures entre les províncies, la qual varia elecció rera

79 Vegeu el BOCV, 207/VI, de 23.06.2006.

80 Vegeu la Llei 12/2007, de 20 de març, de modificació de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, de govern valencià (BOCV, 272/VI, de 23.03.2007).

81 Per calcular-lo, he utilitzat l'actualització de Lijphart (1995: 107). Lijphart puntualitza que l'índex es calcula sense considerar els partits més petits, que s'acostumen a agrupar en una categoria de «altres partits».

82 Són dades mitjanes de les eleccions compreses entre el 1983 i el 2007. En el conjunt de les comunitats autònomes, la mitjana de la desproporció era de 3,9 (període 1981-1997) (Font: Medina, 1992: 240). Per tenir una referència comparada més àmplia, el sistema més proporcional és dels Països Baixos, amb un índex de 1,30. Al Regne Unit, en canvi, és de 10,33. Al Congrés dels Diputats el resultat és de 8,15 (dades referides a les eleccions legislatives estatals de les cambres baixes del període 1945-1996, extretes de Lijphart, 2000: 158).

83 Font: Medina, 1999: 240.

elecció. Però, a grans trets, els partits majors disposen d'uns suports que es reparteixen de manera força semblant entre les províncies. En altres paraules, a cada província el vot al PSPV-PSOE comparat amb el del PP difereix poc, sense que es pugui considerar que els ciutadans concentren el vot en una d'aquestes dues formacions. El vot als partits menors, especialment Esquerra Unida del País Valencià (EUPV), sí que es concentra de manera clara, però el seu pes és massa reduït per explicar la proporcionalitat. Per tot això, les regles electorals determinen força la representació fidel dels vots, ja que les clivelles s'han mantingut estables –de les quals depèn la competència entre els partits i per tant el sistema de partits (Lago, 2002: 132).

Per comprendre-ho millor cal tenir en compte cada unitat de funcionament, és a dir, cada província. És sabut que una magnitud elevada permet efectes proporcionals, i que una magnitud reduïda genera, de forma inevitable, resultats majoritaris, independentment del tipus de fórmula. Com que la magnitud mitjana presenta valors elevats (30 a Alacant, 22 a Castelló i 37 a València)<sup>84</sup> i la fórmula de repartiment és proporcional (d'Hondt), aleshores els resultats només poden ser proporcionals –sempre que es superi el mínim, però–. Potser caldria matisar que la fórmula d'Hondt és, de les fórmules proporcionals, la que presenta uns resultats menys equitatius, que afavoreixen els partits majors.

Dit això, l'aspecte que més i millor explica la desproporció és el mínim, especialment perquè hi ha partits que s'hi aproximen, sense superar-lo, i que sumats han representat una minoria activa i consistent de vots, almenys en 3 convocatòries (1991, 1999 i 2003), amb un màxim del 9,15 per cent dels vots emesos l'any 1999. Com es pot observar a la taula 7, la desproporció ha estat més elevada quan més partits s'han quedat a les portes de les Corts i han sumat més vots. Els casos més clamorosos van ocórrer el 1999 i el 2003. Així és: el 1999 UV va obtenir el 4,65 per cent dels vots emesos i el BNV el 4,50 per cent del total del vot emès.<sup>85</sup> Mentrestant, el 2003 les xifres van ser del 2,97 per cent i 4,66 per cent, de manera respectiva.<sup>86</sup> Com que la barrera és tant elevada, els partits que no l'han superada de manera reiterada en més d'una ocasió, o bé han desaparegut (com és el cas del CDS i també el d'UV),<sup>87</sup> o bé han presentat candidatura juntament amb altres formacions (com és el cas de la UPV l'any 1987 i el BNV l'any 2007). En altres paraules, el mínim explica una bona part de la precarietat dels partits d'àmbit valencià i reforça el bipartidisme, de manera clara. Així, en la convocatòria del 2007, UV no va arribar al 1 per cent dels vots, i cap altra força va situar-se entre el 1 per cent i el 5 per cent dels vots. Aleshores, la desproporció es va reduir de manera dràstica.

84 Dades referides al període 1983-2006. Per a les eleccions del 2007, les magnituds van ser encara més elevades: 35 a Alacant, 24 a Castelló i 40 a València.

85 Cal recordar que els percentatges es calculen sobre el total de vots, incloent-hi els vots a candidatures, els blancs i també els nuls.

86 Font: Generalitat Valenciana.

87 En les eleccions del 2007, UV només va obtenir el 0,93 per cent dels vots emesos al País Valencià. I en les locals del mateix any, el 0,83 per cent i 29 regidors (Font: Generalitat Valenciana). Però abans d'arribar a l'extinció, cal remarcar que UV va obtenir escons al Congrés dels Diputats en les eleccions del 1986 (1 escó i el 3,08 per cent dels vots vàlids del País Valencià), 1989 (2 escons i el 6,84 per cent dels vots vàlids del País Valencià), 1993 (1 escó i el 4,61 per cent dels vots vàlids en el País Valencià) i 1996 (1 escó i el 3,54 per cent dels vots vàlids en el País Valencià) (Font: Ministerio del Interior). Com s'observa, només en les eleccions generals del 1989 va superar el 5 per cent dels vots emesos del País Valencià.

Taula 7. Desproporció electoral i vot als partits extraparlamentaris (1983-2007)

PARTITS	DESPROPORCIÓ (GALLAGHER) <sup>88</sup>	SUMA DE VOTS PARTITS EXCLUSOS	PARTITS EXCLUSOS
1983	4,19	5,18 %	UPV i CDS
1987	3,81	0 <sup>a</sup>	-
1991	7,42	7,79 %	UPV i CDS
1995	3,55	2,76 %	UPV
1999	7,02	9,15 %	BNV i UV
2003	5,83	7,62 %	BNV i UV
2007	1,96	0 <sup>b</sup>	-
MITJANA	4,82	4,73%	

Nota: són exclosos els partits que obtenen més d'un 1 per cent i menys d'un 5 per cent del vot total emès.

a: el 1987, UV va superar el mínim i la UPV es va presentar en coalició amb EUPV.

b: el 2007, UV no va arribar al 1 per cent i el BNV es va presentar en coalició amb EUPV.

Font: elaboració pròpia, a partir dels resultats oficials (Generalitat Valenciana)

La desproporció ha afectat de manera diferent a cada candidatura, com exposa la taula següent. En un extrem, el PSPV-PSOE i el PP reben més escons que vots, gràcies a la fórmula d'Hondt (que afavoreix els dos partits majors) i gràcies al mínim del 5 per cent (que deixa sense representació les minories). A l'altre extrem, el CDS, UV i el BNV reben de manera sistemàtica més vots que escons. Perquè, o bé no obtenen diputats, o bé n'obtenen però són les llistes menys votades, i la fórmula els és perjudicial. Finalment, EUPV es troba en una situació intermèdia, amb una representació força ajustada, per bé que sempre li pertoqueuen menys diputats que vots. Tenir els vots més concentrats en les províncies més poblades el perjudica, en aquest sentit.

Taula 8. Desproporció entre vots i escons en cada candidatura (1983-2007)  
(diferència entre els percentatges de vots i escons)

ELECCIONS	PSPV-PSOE	PP	EUPV	UV	CDS	BNV
1983	-3,6	-2,6	1,1	-	2,0	3,2
1987	-3,0	-2,7	1,8	3,1	0,8	-
1991	-6,0	-5,9	1,1	2,9	4,0	3,8
1995	-1,4	-3,6	0,5	1,5	-	2,8
1999	-4,4	-5,8	0,6	4,8	-	4,7
2003	-2,4	-5,5	-0,2	3,1	-	4,8
2007	-2,4	0,2	1,3	-	-	-
MITJANA	-3,3	-3,7	0,9	3,9	3,1	2,3

Nota: una xifra negativa indica més proporció d'escons que de vots, i a la inversa. Cal considerar que les dades s'han calculat només per als partits amb un vot superior al 1% del vot total emès.

En un altre ordre de coses, el sistema electoral no respecta la igualtat del vot, és a dir, el valor efectiu del vot de cada ciutadà difereix segons la circumscripció a la qual pertanyi.<sup>89</sup> Així, la mitjana de població amb dret a vot per cada escó és la següent (en les eleccions autonòmiques compreses entre 1983 i 2007): a Alacant, 33.000 habitants censats, a Castelló 16.000 i a València 47.000. Com es comprova, les disparitats són for-

<sup>88</sup> Índex calculat sobre la base dels vots emesos als partits amb més d'un 1 per cent dels vots totals. En cas d'una absència de desproporció, l'índex prendria el valor 0.

<sup>89</sup> D'acord amb Martínez Sospedra, «constituye un defecto gravísimo, por tres razones: vulnera el principio de igualdad al tiempo que contradice el principio de soberanía popular al ser incompatible con el principio de sufragio universal y resulta inconstitucional.» (1996: 39)

tes, ja que a Alacant la *ratio* entre electors i escons és pràcticament el doble que a Castelló, i a València quasi el triple. Així doncs, el repartiment dels escons força al màxim possible la limitació estatutària segons la qual la diferència entre uns districtes i uns altres no pot superar, en cap cas, els tres cops.

Pel que fa a l'equitat, el sistema electoral incompleix la igualtat de possibilitats que les formacions obtinguin escons. Primer, el mínim electoral prima els partits amb implantació i suport en el conjunt de la Comunitat, en detriment d'aquells amb bona implantació només en una o dues províncies. Els principals afectats n'han estat UPV, BNV i UV, i també el CDS, ja que aquestes formacions, si bé minoritàries, s'implantaven de manera irregular, amb el seu suport electoral en una província, o més ben dit en algunes comarques. Segon, la diferència de magnituds entre províncies afavoreix els partits amb més implantació a Castelló, en detriment d'aquells més ben arrelats a València, on costa més vots un diputat. En termes relatius, aquesta distribució dels escons afavoreix el PSPV-PSOE i el PP en detriment de EUPV, la qual obté els seus millors resultats a València i Alacant, respectivament, on la *ratio* entre electors i escons és major. Tercer, la fórmula d'Hondt distribueix els escons d'acord amb els quocients majors. És a dir, el nombre de vots per a un escó difereix entre partits, i afavoreix els dos més votats, que han estat el PSPV-PSOE i el PP. Per aquests tres motius, l'equitat del sistema electoral ha quedat alterada a favor dels partits majoritaris, de cara a permetre que formin govern per si mateixos, sense donar opcions a les formacions minoritàries.

Taula 9. Cost mitjà en vots d'obtenir un diputat (1983-2007)  
(*Ratio* mitjana entre vots i escons)

CANDIDATURAS	VOTS/ESCÓ
PSPV-PSOE	21.754
PP	21.420
EUPV	26.276
UV	31.171
CDS	22.566

Font: elaboració pròpia a partir de les dades oficials dels resultats electorals.

La reforma de l'Estatut del 2006 provoca que el sistema electoral sigui més proporcional, el sufragi actiu més igual i el passiu més equitatiu. Primer, augmentar el nombre de diputats millora la relació entre els vots i els escons a cada província i en el conjunt del País Valencià, per definició. Segon, mantenir el mínim de 20 escons a cada província i augmentar la xifra de diputats que es distribueixen segons la població millora la igualtat del vot entre Alacant, Castelló i València. Tercer, rebaixar el mínim, si fos el cas, permetria que els partits extraparlamentaris disposessin d'unes condicions més equitatives per entrar a les Corts. D'una altra banda, si la magnitud és més elevada, els partits minoritaris que superin el mínim seran menys perjudicats a l'ho-



ra d'aplicar la fórmula. Per tot això, el sistema electoral ha millorat des d'un punt de vista normatiu, de manera clara. Els tres criteris principals queden més ben aplicats.

Una altra consideració es pot fer des d'un punt de vista polític. Les regles electorals serveixen per influir en els resultats parlamentaris, i doncs en la majoria de govern. Atès que la reforma de les normes necessitava l'acord del PP i del PSPV-PSOE, aquests partits han optat per consolidar el sistema vigent. Els canvis són menors, encara que podria concretar-se'n més en la Llei Electoral, si hi hagués acord. La circumscripció s'ha mantingut, la fórmula també i la magnitud ha augmentat d'una manera moderada. Per tant, si la implantació de cada formació no varia de manera significativa, el sistema electoral mantindrà els mateixos efectes en el sistema de partits. Només el mínim és l'element que podria alterar amb una certa notorietat l'*status quo*.

Per tot això, el sistema electoral es compromet amb una governabilitat entesa com la formació d'un govern basat en un partit majoritari, el qual obté una força en escons suplementària a la que obtindria amb un sistema plenament proporcional i equitatiu. La governabilitat s'entén que millora amb un govern monocolor, o almenys basat en una formació amb un suport ampli i que no hagi de cedir massa a la negociació. De fet, en tres ocasions el partit més votat ha obtingut la majoria relativa dels vots i l'absoluta d'escons (1991, 1999 i 2003) –si bé és veritat que el percentatge de vots fregava el 51 per cent en el 1999 i en el 2003–. De totes maneres, a totes les eleccions els dos partits més votats han obtingut un percentatge suplementari d'escons en comparació amb els vots, que ha afavorit una política basada en el bipartidisme.

## VI. Conclusions

*Primera.* Aquest article refuta, de manera parcial, la hipòtesi segons la qual la proporcionalitat de les regles electorals depèn de la fragmentació del sistema de partits existent en el moment que es van aprovar. Quan un partit pot obtenir la majoria dels vots, aleshores és d'esperar que el sistema electoral sigui majoritari. Quan cap partit pugui aconseguir-la, les normes electorals haurien de confirmar el multipartidisme i ser proporcionals. En principi, el cas de les Corts Valencianes confirma la hipòtesi, ja que el sistema de partits era força fragmentat entre els anys 1978-1981, quan es va discutir i elaborar les normes electorals, que són proporcionals. Però, si s'afinen millor les causes que les expliquen, cal afegir-n'hi d'altres, a més de la fragmentació. En aquest cas, la capacitat dels partits majors per aprovar regles restrictives, combinada amb la importància que aquests partits atorguen a les eleccions mateixes. És a dir, en el cas d'un parlament regional, el procés electoral és secundari, de segon ordre, de manera que poden establir regles més permissives, ja que no s'hi juguen la consecució de majories de govern en el parlament central.

*Segona.* Si la hipòtesi fos certa, el sistema electoral de les Corts Valencianes hauria de ser menys proporcional que el del Congrés dels Diputats, ja que la fragmentació era menor en el País Valencià que en el conjunt d'Espanya en els inicis de la democràcia. En canvi, la situació és l'oposada: les regles del Congrés dels Diputats van ser pensades per obtenir resultats majoritaris, malgrat que la fragmentació era molt elevada. Efectivament, la UCD va disposar de la força suficient per aprovar unes normes amb les quals obtenir una majoria «fabricada» a favor seu, tal i com va ocórrer el 1977 i el 1979. Aquesta formació no estava disposada a perdre el poder ni a córrer el risc de governar en coalició. En canvi, de l'accés a les Corts Valencianes en depenia un poder de segon ordre. A més, en el País Valencià, la UCD no posseïa la capacitat d'aprovar unes regles majoritàries, sinó que havia de transigir amb el PSPV-PSOE, al qual n'hi convenien unes de proporcionals.

*Tercera.* Els partits van discutir i elaborar el sistema electoral de les Corts Valencianes tot suposant que el vot seguiria els resultats obtinguts en els comicis generals del 1979. A partir d'aquesta previsió, cada un d'ells va proposar el model que permetés una representació òptima. En els avantprojecte d'Estatut respectius, es confirma que van seguir una conducta estratègica a favor del seu interès particular, amb la sola excepció del PSPV-PSOE. Així, la UCD volia un sistema majoritari, basat en moltes circumscripcions de mida reduïda, amb una fórmula proporcional, que li atorgués la majoria dels escons. A l'altre extrem, el PCPV-PCE va defensar el sistema més proporcional de tots els proposats, gràcies al qual tindria un pes parlamentari equivalent al pes en vots. Entremig, AP va mantenir una oferta proporcional però esbiaixada a favor de les forces conservadores i que li permetés representació. En canvi, el PSPV-PSOE va defensar-ne una de molt semblant a AP, que no li era doncs òptima, però sí que li permetria governar amb els comunistes. D'aquesta manera, també podria oferir a la UCD un model consensuat.

*Quarta.* La darrera fase de la negociació del sistema electoral va dependre dels acords autonòmics del 1981 entre el govern de Calvo Sotelo i el PSOE, que establien els criteris uniformes per a les regions pluriprovincials. En els tràmits de discussió i aprovació del projecte d'Estatut (de Benicàssim), la UCD governava en minoria i vivia una crisi interna. Per tant, els acords expressen una transacció a favor de sistemes proporcionals, que interessaven al PSOE per poder prendre el primer lloc a la UCD. A més, es tractava de sistemes per als parlaments regionals, en els quals la UCD podia transigir que l'entrada fos ben poc restrictiva, comparada amb la del Congrés dels Diputats.

*Cinquena.* El sistema electoral de l'Estatut del 1982 va ser pensat per reflectir el multipartidisme existent, però d'una manera esbiaixada a favor de les forces conservadores i amb una barrera d'entrada molt elevada per a les minories. Aquest punt mostra que, a banda del fraccionament del sistema de partits, hi va ser determinant la capacitat de la UCD i del PSOE per fer valer el seu criteri restrictiu.

*Sisena.* La reforma de l'Estatut del 2006 confirma que els partits majors mantenen les regles invariables perquè serveixen els seus interessos particulars i perquè no hi ha cap partit competidor que pugui prendre'ls el lloc. Pels mateixos motius, és d'esperar que la modificació pendent de la Llei Electoral no afecti el mínim electoral.

*Setena.* La valoració política del sistema electoral s'ha de fixar en les expectatives dels partits que el van elaborar. Els dos partits majors han obtingut la compensació que esperaven: la proporcionalitat ha permès l'alternança de majories, mentre que la barreira d'entrada ha impedit a les minories regionalista i valencianista que es consolidessin en el seu espai electoral.

### **Sigles dels partits polítics**

AP (Alianza Popular)

BNV (Bloc Nacionalista Valencià)

ciU (Convergència i Unió)

EUPV (Esquerra Unida del País Valencià)

PAD (Partido de Acción Democrática)

PCE (Partido Comunista de España)

PCPV-PCE (Partit Comunista del País Valencià-Partido Comunista de España)

PDP (Partido Democrático Popular)

PNB (Partit Nacionalista Basc)

PNPV (Partit Nacionalista del País Valencià)

PSA (Partido Socialista de Andalucía)

PSOE (Partido Socialista Obrero Español)

PSPV-PSOE (Partit Socialista del País Valencià-Partido Socialista Obrero Español)

PSUC (Partit Socialista Unificat de Catalunya)

UCD (Unión del Centro Democrático)

UL (Unión Liberal)

UPV (Unió del Poble Valencià)

UV (Unió Valenciana)

## VII. Bibliografía

- AGUILÓ, LLUÍS (1985): «El Gobierno», a Martín Mateo, Ramón (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid: Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local.
- AGUILÓ, LLUÍS (ed.) (1992): *Els avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, València, Corts Valencianes.
- ASENSI SABATER (1996): «Las Cortes Valencianas», *Las instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II), pp. 17-134.
- CAPO, JORDI (1999): «Sistema electoral y gobernabilidad española», *Revista Española de Ciencia Política*, 1, 1, pp. 55-80.
- CAPO, JORDI; MARCET, JOAN (2007): «El Parlament de Catalunya en clau de futur», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 5, pp. 349-412.
- CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES (1981): *Informe de la comisión de expertos sobre autonomías*, Madrid, Presidencia del Gobierno (colección Informe, 32).
- FRANCH, VICENT (1998): «Las elecciones autonómicas en la Comunitat Valenciana», ALCÁNTARA, MANUEL; MARTÍNEZ, ANTONIA (ed.), *Las elecciones autonómicas en España (1980-1997)*, Madrid, CIS.
- FRANCH, VICENT; MARTÍN, JOAQUÍN; CATALÀ, ALEXANDRE H. (2003): «El sistema electoral autonómico valenciano: voto desigual y desproporcionalidad». FRANCH, VICENT (ed.), *Elecciones autonómicas y municipales de 2003 en la Comunitat Valenciana*, València, Generalitat Valenciana i Fundació Vives, pp. 140-180.
- GAVARA, JUAN CARLOS (2004): «Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales», *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, pp. 205-237.
- HUNEUS, CARLOS (1985): *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI.
- LAGO, IGNACIO (2002): «Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000», *Revista Española de Ciencia Política*, 7, pp. 131-158.
- LIJPHART, ARENDT (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, CEC.
- (2000): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel. [edició original en anglès del 1999]
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL (1985): «El artículo 13 del Estatuto de Autonomía», a MARTÍN MATEO, RAMÓN (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid: Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local.
- (1996): «Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2 extra, pp. 15-50.
- (2004): «El régimen electoral de la Comunidad Valenciana». *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, pp. 407-416 (Monográfico sobre el régimen electoral de las Comunidades Autónomas).
- (2007): «Sobre la necesidad de una Ley Electoral Valenciana (Los condicionantes constitucionales y estatutarios de la Ley Electoral)», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 18, pp. 121-146.
- MASCARELL, DAVID (1999): «La comarcalización del sistema electoral valenciano», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 29.
- MEDINA, ROSA MARÍA (1999): «Dieciocho años de sistemas electorales autonómicos: rendimientos y consecuencias políticas», *Revista de las Cortes Generales*, 46, pp. 230-281.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1981): *Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno (colección Informe).
- PRESNO, MIGUEL ÁNGEL (2007): «Nuevos estatutos de autonomía con viejos sistemas electorales», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 5, pp. 101-146.
- SEVILLA, JULIA (ed.) (1992): *Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Procés d'elaboració i tramitació parlamentària*. València, Corts Valencianes.
- SORIANO, ENRIQUE (2007): «Crónica parlamentaria de las Cortes Valencianas (septiembre 2006 -mayo 2007)», *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, 19, pp. 465-510.
- WERT, JOSÉ IGNACIO (1998): «Elecciones autonómicas en España, 1980-1996: una visión de conjunto», ALCÁNTARA, MANUEL; MARTÍNEZ, ANTONIA (ed.), *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*. Madrid, CIS, pp. 503-526.

# Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes\*

ANTONIO-LUIS MARTÍNEZ PUJALTE

Universidad Miguel Hernández de Elche

## Resumen

Desde hace varias décadas las teorías de la democracia han venido subrayando la necesidad de potenciar los cauces de participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas. El presente artículo ofrece algunas razones que hacen aconsejable esa participación, y examina a continuación, concretamente, los cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo que ofrece el Derecho español. Tal examen permite constatar que la regulación normativa de los instrumentos de participación en el procedimiento legislativo ofrece en nuestro país un balance claramente insatisfactorio, pues su uso queda en buena medida condicionado a la voluntad del Gobierno o de la mayoría parlamentaria. Desde esta óptica, se plantean finalmente algunas propuestas que permitan potenciar tales instrumentos, si bien, además de mejorar los cauces formales de participación, es preciso generar una «cultura de la participación» que motive a los ciudadanos a una mayor implicación en los procesos de decisión pública.

## Resum

Des de fa unes quantes dècades les teories de la democràcia han subratllat la necessitat de potenciar les vies de participació dels ciutadans en l'adopció de les decisions polítiques. Aquest article ofereix algunes raons que fan aconsellable aquesta participació, i examina a continuació, concretament, les vies de participació ciutadana en el procediment legislatiu que ofereix el dret espanyol. Aquest examen permet constatar que la regulació normativa dels instruments de participació en el procediment legislatiu ofereix al nostre país un balanç clarament insatisfactori, ja que l'ús queda en gran manera condicionat a la voluntat del govern o de la majoria parlamentària. Des d'aquesta òptica, es plantegen finalment algunes propostes que permeten potenciar aquests instruments, si bé, a més

\*Este artículo es la versión elaborada de la conferencia que, con el título «La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes», impartí el 23 de marzo de 2009 en el IV Curso de Derecho Parlamentario organizado por Las Cortes Valencianas y la Universidad Miguel Hernández de Elche. Agradezco a los profesores Francisco Visiedo y Rosario Tur su invitación a participar en este curso, que me permitió plantearme las cuestiones que se abordan en estas páginas.

de millorar les vies formals de participació, cal generar una «cultura de la participació» que motive els ciutadans a una major involucració en els processos de decisió pública.

#### **Abstract**

In the last decades, the theories of democracy have emphasized the need to strengthen the channels of citizenship participation in the adoption of political decisions. This article offers some arguments which show that such participation is convenient, and analyzes specifically the channels of citizenship participation in the lawmaking process offered by Spanish law. This analysis proves that the normative regulation of the participation tools in the legislative procedure shows in our country a clearly unsatisfactory balance, since its use depends very heavily upon the will of the Government or the parliamentary majority. From this perspective, some proposals are made to empower those tools, even though, besides improving the formal channels of participation, it is also necessary to create a «participation culture» which motivates the citizens to a greater implication in the processes of public decision.

#### **Sumario**

- I. Democracia y participación ciudadana
- II. Los cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo en Derecho español
  1. Participación en la fase gubernamental
  2. Participación en la fase parlamentaria
  3. Participación telemática
- III. Balance y propuestas de futuro
- IV. Referencias bibliográficas

## I. Democracia y participación ciudadana

Como es bien sabido, desde hace varias décadas las teorías de la democracia han venido subrayando la necesidad de potenciar los cauces de participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas, más allá del ejercicio del derecho de sufragio en la elección periódica de los representantes, que es prácticamente la única forma de participación concebida en la democracia representativa tradicional. Ha surgido así la noción de «democracia participativa», que se considera un modelo más perfecto de democracia. Un modelo asumido a su vez por las aportaciones más recientes que definen como el ideal de democracia la denominada «democracia deliberativa», que reivindican también la participación de todos los ciudadanos en los procesos de deliberación (Martí, 2006: 242-243).<sup>1</sup>

Resulta esencial destacar, no obstante, que los mecanismos de la democracia participativa han de ser vistos únicamente como complementarios, y no como sustitutivos, de la democracia representativa, pues la fuente principal de legitimidad de las decisiones políticas en un sistema democrático radica en el hecho de que son adoptadas por los representantes libremente elegidos por los ciudadanos, y no en el grado de participación directa que éstos últimos hayan podido tener en su adopción.<sup>2</sup> Ahora bien, hecha esta matización, parece evidente que prolongar la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas más allá del proceso electoral –en especial en las decisiones de naturaleza legislativa, en las que centraré mi atención en estas páginas, que son las más importantes, puesto que se concretan en normas de carácter general, subordinadas únicamente a la Constitución, que todos los ciudadanos deben cumplir– es aconsejable por muy diversas razones, entre las que quisiera destacar las siguientes:

*Primera.* En primer lugar, la democracia representativa contemporánea se articula –de modo particular en un sistema parlamentario– en torno a los partidos políticos, que son los contendientes en los procesos electorales y –a través de su reflejo institucional en las Cámaras, los Grupos Parlamentarios– los protagonistas prácticamente exclusivos de toda la actividad parlamentaria, incluido el procedimiento legislativo. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, en la sociedad actual, los partidos políticos no son los únicos cauces de integración y de expresión de las preferencias de los ciudadanos, sino que con ellos conviven muchas otras organizaciones en las que se agrupan los ciudadanos para la defensa de intereses generales o sectoriales. Pues bien, como se ha señalado, sólo la oferta de oportunidades de participación diversas del proceso electoral hará posible «la inclusión de los grupos y asociaciones civiles en los procesos de toma de decisiones» (Navarro Yáñez, 2000: 13).

*Segunda.* Como ha subrayado la tradición clásica de la filosofía política, la finalidad de la comunidad política –y, por tanto, el objetivo que debe buscarse en la adopción de

1 Entre la abundantísima bibliografía sobre la democracia deliberativa, pueden verse también Nino (1997) y Viola (2006). Sobre las teorías de la democracia participativa, *vid.* Held (1992: 306-318); una sugerente crítica en Sartori (2003: 110-123).

2 Así lo ha señalado Conejero, quien pone de relieve que la teoría de la democracia participativa «surge como un intento de *combinar* adecuadamente el principio de representación con el incremento de la participación política de los ciudadanos» (2005: 25). He desarrollado más extensamente este punto de vista en Martínez-Pujalte (2010).



las concretas decisiones políticas— es la realización del bien común. Pero el bien común no es una categoría abstracta, separada de los bienes individuales de los miembros de la sociedad: con independencia de la concreta concepción del bien que se defienda, parece forzoso admitir que una decisión política realizará en la máxima medida el bien común si realiza el bien de todos los miembros de la sociedad, o, al menos, de todos los sujetos afectados por la decisión; y, para que una decisión sea idónea para realizar el bien de los sujetos afectados por la misma, será preciso que en su diseño y adopción sean ponderadas adecuadamente las demandas, necesidades y circunstancias de tales sujetos. Indudablemente, escuchar a quienes serán afectados por la decisión es la mejor forma de tener en cuenta sus necesidades, intereses y circunstancias. Ello es tanto más relevante en la medida en que, a lo largo del siglo xx, se ha desarrollado un proceso de especialización creciente de la ley, que —lejos de ser una norma general y abstracta en la concepción que preconizaba el constitucionalismo decimonónico— con frecuencia se destina a la regulación de sectores específicos de la vida social y económica, y afecta únicamente, en consecuencia, a determinados grupos de ciudadanos.<sup>3</sup>

*Tercera.* En tercer lugar, la participación directa de los ciudadanos en el procedimiento de adopción de las decisiones políticas contribuye a su aceptación social. En efecto, si los ciudadanos que resultarán afectados por una determinada medida legislativa son escuchados durante su elaboración, se tienen en cuenta sus demandas y aportaciones y se dialoga sobre aquellas que no hayan podido ser asumidas, tendrán la disposición a considerar esa ley como una obra propia, en cuya elaboración han participado y con la que se sienten personalmente implicados, y asumirán también la eficacia de la ley como un compromiso personal. Como ha señalado Cuesta López, «una vez que los argumentos defendidos por el ciudadano son tomados en consideración en la deliberación democrática, el sentimiento de vinculación entre el participante y la norma jurídica adoptada se intensifica» (2008: 49).

*Cuarta.* Finalmente, la existencia de cauces adecuados para la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas fortalece la calidad de la democracia, no sólo porque permite una mayor calidad de las decisiones desde la óptica de su orientación al bien común —como se ha sugerido en el argumento segundo—, sino también porque motiva a los ciudadanos a un mayor interés y una mayor implicación en el proceso político, corrigiendo el distanciamiento entre la clase política y los ciudadanos que constituye una de las principales lacras de los actuales sistemas democráticos, y dando lugar en cambio a la generación de «una ciudadanía suficientemente informada y motivada por la «cosa pública», que sea capaz de articular públicamente sus preferencias y demandas, y los argumentos necesarios para defenderlas» (Martí, 2006: 110), que —como pone de relieve este autor— es un requisito esencial para que exista una democracia deliberativa de calidad. Une este argumento y el anterior Held cuando

<sup>3</sup> Ha destacado la importancia de este proceso de «transformación del contenido de la ley», como ella lo denomina, Larios (2003: 58-60).

afirma: «Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que, además, defiendan la idea de que las decisiones colectivas deben ser obligatorias. Por otro lado, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus opiniones y preferencias. Por lo tanto, es probable que encuentren pocas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, y que consideren estos procesos autoritarios» (1992: 311-312).

Así pues, existen buenas razones para contar con instrumentos adecuados de participación ciudadana en los procedimientos de adopción de las decisiones políticas, y concretamente en el procedimiento legislativo. Desde esta perspectiva, trataré de examinar en las páginas siguientes si pueden considerarse satisfactorios los cauces de participación en el procedimiento legislativo estatal que hoy ofrece nuestro Derecho.

## **II. Los cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo en derecho español**

Cuando se habla de participación directa de los ciudadanos en las decisiones políticas, se tiende a pensar inmediatamente en los dos instrumentos de participación expresamente previstos en nuestra Constitución: la iniciativa legislativa popular y el referéndum. Sin embargo, ninguno de ellos va a ser objeto de estudio en este artículo, pues ambos pueden ser calificados con todo rigor como instrumentos extraordinarios, como muestra la experiencia de las tres décadas transcurridas desde la aprobación de la Constitución. En efecto, por lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular, el elevado número de firmas requerido para su presentación y los importantes límites materiales impuestos a su ejercicio por el art. 87.3 CE la convierten en una figura poco menos que residual, de la que en efecto se ha hecho muy escaso uso; pero no debe extrañar, además, que sólo en una ocasión en más de treinta años una Proposición de ley de iniciativa popular haya prosperado y se haya convertido en Ley, pues no carece de sentido que la mayoría parlamentaria rechace una iniciativa no prevista en su programa legislativo y presentada por una Comisión Promotora de dudosa representatividad.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ha analizado con atención la efectividad práctica de la iniciativa legislativa popular en España Cuesta López (2008: 369-408), quien concluye que los dos motivos fundamentales de su fracaso son los límites materiales a su ejercicio –que determinan la frecuente inadmisión de las iniciativas por la Mesa del Congreso– y el elevado número de firmas exigido –que determina la caducidad de muchas otras por no alcanzarse las firmas requeridas–. Concretamente, de un total de 50 proposiciones de ley de iniciativa popular presentadas hasta la fecha, 15 fueron inadmitidas, 20 caducaron, 1 fue retirada por los promotores y sólo 9 alcanzaron el trámite de toma

de consideración (otras 5 se encuentran en estos momentos en el plazo de recogida de firmas), de las que sólo una fue aprobada: se trata de la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, que tiene su origen en la Proposición de Ley de reclamación de deudas comunitarias, promovida por la Federación de Colegios Profesionales de Administradores de Fincas y remitida a la Mesa del Congreso el 24 de noviembre de 1995, refundida durante su tramitación con sendas Proposiciones de Ley presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Convergència i Unió.

Por su parte, el referéndum –fuera de los casos relacionados con la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía o con la reforma constitucional– no se encuentra previsto por la Constitución en el procedimiento legislativo, sino para someter a los ciudadanos «decisiones políticas de especial trascendencia» (art. 92 CE), aun cuando nada impide que la decisión política que se consulta sea precisamente la decisión de aprobar una ley, siempre y cuando –como ha señalado López González (2006: 59)– el referéndum no tenga formalmente por objeto el texto de un proyecto de ley. En todo caso, se trata de un instrumento meramente facultativo y que sólo puede proceder de la iniciativa del Presidente del Gobierno, del que se ha hecho un uso muy escaso (recurriéndose a él en sólo dos ocasiones), y que ofrece además a los ciudadanos una participación muy débil, pues han de limitarse a contestar sí o no a una propuesta que se les somete.<sup>5</sup>

Así pues, y siguiendo la distinción de Cuesta López, no voy a fijar mi atención en las instituciones de «democracia directa», sino en las instituciones de «democracia participativa», que él define como «oportunidades de participación cuyo ejercicio no conduce, sin embargo, al pronunciamiento expreso y decisivo del titular de la soberanía. En este supuesto, el ciudadano podrá plantear sus propuestas normativas ante las instituciones representativas pero no podrá invocar la voluntad del cuerpo electoral al respecto. Las instituciones representativas, últimas destinatarias de las demandas normativas del ciudadano, deberán tomar en consideración las proposiciones planteadas por los ciudadanos, pero no estarán obligadas a integrarlas en el ordenamiento jurídico» (2008: 46-47).<sup>6</sup> Como se verá, estos instrumentos son mucho más relevantes que los dos que se acaban de mencionar, pues permiten en mayor medida alcanzar las finalidades de la participación ciudadana mencionadas en el epígrafe anterior.

Acotado así el objeto del análisis, lo que interesa es pues examinar los cauces de participación directa de los ciudadanos en la tramitación de propuestas legislativas procedentes de una fuente distinta de la iniciativa popular, bien sea de la iniciativa del Gobierno –que, como es sabido, es cuantitativa y cualitativamente la más relevante–, bien de la iniciativa parlamentaria, ya se ejerza ésta a través de los Grupos Parlamentarios del Congreso o del Senado o a través de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; participación que, en el caso de los proyectos de ley, puede producirse en la fase gubernamental, es decir, durante la elaboración por el Gobierno del

<sup>5</sup> Han observado esta deficiencia del referéndum como instrumento de participación Nino (1997: 208-210) y Larios (2003: 72-73).

<sup>6</sup> Debe reseñarse, no obstante, que, aunque Cuesta López incluye la iniciativa legislativa popular, con el referéndum, entre las instituciones de democracia directa, en realidad según su propia definición debería ser considerada una institución de democracia participativa, pues ni conduce a un pronunciamiento del cuerpo electoral ni obliga a las instituciones repre-

sentativas a su incorporación al ordenamiento jurídico. Con mayor acierto, Larios (2003: 86-88) pone de relieve que, si bien en sus orígenes la iniciativa legislativa popular se encontraba configurada como una institución de democracia directa –pues venía asociada a la celebración final de un referéndum acerca de la iniciativa–, hoy se ha convertido en una institución de democracia participativa, pues consiste en una mera facultad de propuesta.

proyecto de ley, y en todos los casos en la fase parlamentaria, es decir, durante la tramitación parlamentaria del proyecto o proposición de ley.

### **1. Participación en la fase gubernamental**

Por lo que se refiere a la participación en la fase gubernamental, nuestro Derecho no establece una obligación general de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, a diferencia de lo que sucede en relación con las disposiciones reglamentarias. Así, mientras que el art. 105.a CE prevé –si bien remitiéndola a un futuro desarrollo legislativo– «la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten», el art. 88 se limita a exigir respecto de los proyectos de ley que sean remitidos al Congreso acompañados «de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos», sin precisar cuáles son tales antecedentes. Esta diferencia se refleja en la distinta regulación que establece la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre) del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias y de los proyectos de ley: si en el primero se establece con carácter general para todas las disposiciones reglamentarias que afecten a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos –es decir, para todas las que no sean meramente organizativas– la obligación de dar audiencia a los ciudadanos «durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición» (art. 24.1.c), en relación con los proyectos de ley el art. 22.3 se remite a lo que puedan establecer otras leyes específicas; en defecto de una previsión legal expresa, será el propio Gobierno el que decida «las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes».

Es interesante señalar, por contraste, que en tres Comunidades Autónomas –concretamente Cataluña (art. 36.4 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno), Andalucía (art. 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía) y Comunidad Valenciana (art. 18.1 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana)– sí se prevé con carácter general un trámite de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, si bien en los tres casos es meramente facultativo, correspondiendo al Departamento proponente del anteproyecto –en la Comunidad Valenciana, al Consell–<sup>7</sup> la decisión de celebrarlo o no; en la Comunidad Valenciana, se excluyen en todo caso de dicho trámite –a tenor del art. 18.3 de la Ley 11/2008– los anteproyectos de ley que recaigan sobre materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, restricción que en mi opinión carece por completo de sentido, pues la parti-

<sup>7</sup> El art. 18.1 de la Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana no precisa a quién corresponde la decisión de someter el anteproyecto de ley a «audiencia ciudadana», pero, a la luz de lo establecido por el art. 42 de la Ley del Consell, que prevé que el Conseller ha de someter el anteproyecto al Consell acompañado únicamente de los informes que justifiquen su necesidad y oportunidad y de la memoria económica, y que será el Consell el que decida sobre los «trámites posteriores», debe entenderse que entre esos trámites que corresponde al Consell decidir se encuentra el de audiencia ciudadana.

cipación en el procedimiento legislativo no va ni tiene por qué ir asociada a la titularidad de la facultad de iniciativa.

En el ámbito estatal existen, sin embargo, algunas leyes sectoriales que, en relación con determinadas materias, establecen una obligación de audiencia a los ciudadanos afectados o de consulta a órganos de los que forman parte organizaciones representativas de los ciudadanos. Pueden destacarse las siguientes:

- El art. 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, establece el dictamen preceptivo de este órgano para los anteproyectos de ley «que regulen materias socioeconómicas y laborales».
- El art. 32.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, establece la consulta preceptiva al Consejo Escolar del Estado sobre «las normas básicas que haya de dictar el Estado para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución española o para la ordenación del sistema educativo» (apartado b) y sobre «las disposiciones que se refieran al desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y al fomento de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en la enseñanza» (apartado e).
- El art. 2.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, dispone que «los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional informarán preceptivamente los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales».
- El art. 22.4 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, somete al informe previo del Consejo de Cooperación al Desarrollo los anteproyectos de ley que regulen «materias concernientes a la cooperación para el desarrollo».
- Aunque en este caso llama la atención que la obligación de consulta se encuentre establecida por una norma de rango reglamentario, el Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, por el que se regulan la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente, encomienda a este órgano emitir informe sobre los anteproyectos de ley con incidencia ambiental (art. 2.a).
- Finalmente, tiene especial relevancia en este contexto la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, pues establece una obligación de consulta diseñada en términos particularmente amplios. Además de definir como uno de los principios básicos de las políticas de discapacidad el principio de diálogo civil, que exige la participación de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias en «la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad» (art. 2 e),<sup>8</sup> concreta ese principio estableciendo en el art. 15.1 la obligación de las Administraciones Públicas de asegurar la participación de las orga-

<sup>8</sup> Sobre este principio, *cf.* Cayo (2007) y Martínez-Pujalte (2009: 261-264).

nizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias «en la preparación, elaboración y adopción de las decisiones que les conciernen». Aunque este precepto no hace referencia expresamente a las leyes, debe entenderse que «el ámbito material de la participación es cualquier *decisión* que concierna a las personas con discapacidad», término éste que sin duda incluye las medidas normativas de cualquier rango jerárquico (Cayo, 2007: 1502), tanto estatales como autonómicas, en este último caso debido a la naturaleza de norma básica que revisite esta Ley; y no sólo las específicamente dirigidas a las personas con discapacidad, sino todas aquellas que puedan afectarles. En el ámbito estatal, esta audiencia se producirá normalmente a través del Consejo Nacional de la Discapacidad, que el art. 15.3 define como el órgano colegiado «en el que se institucionaliza la colaboración entre las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias y la Administración General del Estado».

Debe tenerse presente, sin embargo, que –salvo en el caso excepcional de que se trate de informes requeridos por normas constitucionales, como es el supuesto contemplado en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución– la omisión de informes preceptivos no invalida el procedimiento legislativo, según la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional, que invoca dos argumentos en apoyo de esta tesis: en primer lugar, tales informes formarían parte del procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no del procedimiento legislativo en sentido estricto, por lo que su omisión no podría invalidar este último; en segundo lugar, «la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión», pero, si las Cámaras no han estimado que ese elemento de juicio era necesario, pues han aprobado la Ley sin él, el Tribunal no puede interferir «en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios» (STC 108/1986, de 29 de julio, fundamento jurídico 3.º).<sup>9</sup> Por el contrario, en cambio, precisamente porque es un acto que pone fin a un procedimiento administrativo, el acuerdo del Consejo de Ministros de remitir a las Cortes un Proyecto de Ley es impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa –concretamente, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo: art. 12.1 de la Ley 29/1988, de 13 de diciembre, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)–, y la omisión de informes preceptivos convertiría tal acto en nulo de pleno derecho por prescindir de un trámite esencial del procedimiento (art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común); estaría legitimada para impugnar el acto, conforme al art. 12.1.b LJCA, cualquier entidad ciudadana que debiera haber sido oída o que forme parte de un órgano cuyo informe era preceptivo y no fue solicitado.

<sup>9</sup> Sobre el supuesto contemplado en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución, relativa al régimen fiscal y económico de Canarias, puede verse en cambio la STC 35/1984, de 13 de marzo, fundamento jurídico 6.º.

Por lo demás, y junto a los informes y consultas preceptivos, hay que recordar también que el Gobierno puede solicitar –y con no poca frecuencia lo hace– otros dictámenes e informes que considere convenientes, como expresamente indica el citado art. 22.3 de la Ley del Gobierno; al margen de que la participación de las entidades ciudadanas en la elaboración de los proyectos de ley puede producirse también a través de cauces informales, es decir, conversaciones o negociaciones de tales entidades con el Departamento proponente del anteproyecto, que normalmente no se reflejan en documentos escritos.

## **2. Participación en la fase parlamentaria**

Por lo que se refiere a la participación en la fase parlamentaria, debe señalarse en primer lugar que nada impide –aun cuando tampoco se encuentra expresamente previsto por los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado– que las Cámaras soliciten a las organizaciones o entidades que estimen oportuno informes sobre los proyectos o proposiciones de ley en tramitación, si bien esta opción resulta extremadamente rara; por el contrario, en este ámbito es muy relevante la participación informal, pues los proyectos y proposiciones de ley se hacen públicos –concretamente, se publican en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*–, y pueden por tanto ser conocidos por los ciudadanos y entidades afectadas, lo que les permite remitir a los Grupos Parlamentarios propuestas de modificación, que normalmente influyen de forma decisiva en la elaboración de las enmiendas presentadas por los Grupos. Pero el cauce más destacado y significativo de participación de los ciudadanos en la fase parlamentaria del procedimiento legislativo es el constituido por lo que se ha denominado tradicionalmente en Derecho parlamentario «audiencias», es decir, comparencias públicas de organizaciones y entidades ciudadanas interesadas en un proyecto o proposición de ley para expresar su posición ante la Comisión parlamentaria encargada de su tramitación y contestar a las preguntas planteadas por los Grupos Parlamentarios.<sup>10</sup> Esta vía de participación tiene, en efecto, dos ventajas importantes: en primer lugar, ofrece a las asociaciones la oportunidad de participar en una sesión parlamentaria, y tomar contacto conjuntamente con todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara; en segundo lugar –y a diferencia en este caso de lo que sucede en la participación informal– las asociaciones expresan públicamente su posición, de la que queda constancia escrita en el Diario de Sesiones.

Sin embargo, esta institución encuentra en el Reglamento del Congreso de los Diputados tan sólo una previsión sumamente genérica, concretamente en el art. 44, 4.º, que dispone: «Las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar... 4.º La comparencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión.» Nos encontramos, pues, ante un trámite excepcional, que no se encuentra explícitamente previsto como una fase –ni siquiera facul-

<sup>10</sup> Un amplio estudio de esta institución, con tratamiento del Derecho comparado, en Larios (2003: 105-148 y 269-314).



tativa– del procedimiento legislativo. Llevar a cabo este trámite exige por tanto la expresa adopción –normalmente por la Mesa de la Comisión (en virtud de la delegación a la que faculta la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de noviembre de 1983)– del acuerdo de proceder a la celebración de comparecencias, tras el cual se suele conceder un plazo a los Grupos Parlamentarios para la propuesta de comparecientes, acordándose finalmente por la Mesa las comparecencias concretas que se celebran. Parece lógico pensar que en esta situación no será muy frecuente la celebración de audiencias: en efecto, en la pasada Legislatura (2004-2008), de un total de 215 proyectos y proposiciones de Ley tramitadas,<sup>11</sup> sólo se celebró el trámite de audiencias en 23.

A diferencia de lo que sucede en el ámbito estatal, en algunas Comunidades Autónomas se ha avanzado en la potenciación de este cauce de participación ciudadana de forma mucho más decisiva. Concretamente, en Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña y Extremadura la celebración de audiencias se encuentra expresamente prevista como un trámite ordinario del procedimiento legislativo. En el caso de Andalucía es obligado citar el art. 113 del Estatuto de Autonomía, que dispone: «Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran [...], participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.» Es éste un precepto particularmente relevante, pues por primera vez en nuestro país se recoge de forma solemne en una norma institucional básica el derecho de los ciudadanos a participar en el procedimiento legislativo. Por lo demás, la regulación contenida en los Reglamentos parlamentarios (en adelante, RP) de las cinco Comunidades citadas coincide en sus aspectos fundamentales, si bien existen algunas diferencias:

- 1) Existen dos modalidades en cuanto al momento temporal de celebración de las comparecencias:
  - En Andalucía, Extremadura y Cataluña, las comparecencias se celebran después del debate de totalidad o toma en consideración, y siempre cuando este debate determine la tramitación de la iniciativa.<sup>12</sup>

11 Incluyo en esa cifra todas las iniciativas legislativas respecto de las que se abrió el plazo de presentación de enmiendas: los 152 proyectos de Ley remitidos por el Gobierno, 26 proposiciones de ley remitidas por el Senado y 37 proposiciones de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso o de Comunidades Autónomas que fueron tomadas en consideración.

12 No obstante, debe señalarse que el régimen de este debate es regulado de forma distinta en las tres Comunidades citadas. En Andalucía el procedimiento es semejante al del Congreso de los Diputados: las proposiciones de ley deben ser objeto de toma en consideración por la Cámara, trámite que no se exige para los proyectos de ley, que sólo se rechazarán en este trámite inicial si prospera una enmienda a la totalidad, abriéndose

tras la publicación del proyecto de ley un plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad; no obstante –a diferencia en este aspecto de lo que sucede en el Congreso– el debate de totalidad se celebra en todo caso, aun cuando no hubieran existido enmiendas a la totalidad. En Cataluña, por el contrario, rige el mismo régimen para los proyectos y proposiciones de ley: tras su publicación se abre un plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad, pero el debate de totalidad se celebra aun cuando no se hubiesen presentado enmiendas a la totalidad. En Extremadura, finalmente, no existen las enmiendas a la totalidad, pues tanto para los proyectos como las proposiciones de ley se exige la toma en consideración en los términos del art. 164 RP.

- En Asturias y Cantabria, en cambio, el momento temporal para la celebración de las comparecencias es distinto para los proyectos y proposiciones de ley: en el caso de las proposiciones de ley se celebran tras la toma en consideración, mientras que en el caso de los proyectos de ley tras su publicación, y antes de la presentación de enmiendas a la totalidad.
- 2) Tras el debate de totalidad (en Asturias y Cantabria, como se ha dicho, en el caso de los proyectos de ley tras su publicación) se abre un plazo para que los Grupos Parlamentarios puedan proponer la comparecencia de grupos sociales y organizaciones.
- 3) La aprobación o rechazo de las comparecencias solicitadas corresponde bien a la Mesa de la Comisión (art. 112 RP Andalucía), bien a la Comisión misma (arts. 115 RP Cantabria y 106 RP Cataluña), bien a la Mesa de la Cámara oída la Junta de Portavoces (art. 165 RP Extremadura). Reviste una especial singularidad el régimen previsto por el art. 67 RP Asturias, según el cual las comparecencias han de ser aprobadas por la Mesa de la Comisión –salvo en el caso de que algún Grupo Parlamentario solicite que sean sometidas a la Comisión–, pero aquellas comparecencias que hayan sido propuestas por dos Grupos Parlamentarios o por la quinta parte de los miembros de la Comisión no exigen acuerdo previo de la Mesa ni de la Comisión. Como se ha señalado, «tal previsión es muy positiva desde el punto de vista del pluralismo político pues permite a una minoría, por sí sola, la celebración de una audiencia con los grupos de su elección y ello puede favorecer la presencia en la Cámara de organizaciones y colectivos de sensibilidades muy distintas» (Larios, 2003: 275).
- 4) Finalmente, tras la celebración, en su caso, de las comparecencias se abre el plazo para la presentación de enmiendas al articulado (en Asturias y Cantabria, en relación con los proyectos de ley, también de enmiendas a la totalidad).

### **3. Participación telemática**

No es posible concluir este apartado sin poner de relieve, por último, que las nuevas tecnologías de la comunicación permiten hoy disponer de un cauce de participación extraordinariamente útil, y que sin duda está llamado a tener una virtualidad cada vez mayor en el futuro. Esta participación telemática –que puede darse tanto en la fase gubernamental como en la fase parlamentaria– tiene la ventaja de su sencillez –puede instrumentarse simplemente con la apertura para cada anteproyecto de ley que se encuentre en tramitación en el Gobierno o para cada proyecto o proposición de ley que haya sido presentado en las Cortes de un foro para recibir sugerencias de los ciudadanos–, así como de que permite la participación de los ciudadanos a título individual, y no sólo a través de las entidades o asociaciones en que se integran. Su inconveniente es, no obstante, que la enorme desigualdad que hoy todavía existe en el acceso a Internet –fenómeno que se ha dado en llamar «estratificación digital»– puede

suponer un sesgo en el perfil de los ciudadanos que participan electrónicamente, excluyendo o discriminando una parte de la población y provocando un déficit de representatividad» (Colombo, 2006: 35); asimismo, el uso de estos cauces de participación es aún muy escaso, como muestran las limitadas experiencias que se han puesto en práctica. Tales desventajas no se oponen, sin embargo, al desarrollo de este instrumento, siempre que sea concebido con carácter complementario a otros mecanismos de participación.

En el Derecho parlamentario español, la primera norma que ha contemplado expresamente este cauce de participación es el Reglamento del Parlamento Vasco. Concretamente, los arts. 107 y 108 contienen una regulación detallada de la información telemática sobre los procedimientos e iniciativas parlamentarias; finalmente, el art. 109 añade que «el espacio sobre participación de la página web del Parlamento Vasco estará igualmente disponible para que cualquier ciudadano o ciudadana pueda efectuar sus sugerencias y aportaciones públicamente y conocer el resultado de las mismas». No obstante, desde el punto de vista técnico la página web del Parlamento vasco presenta una deficiencia relevante, pues al espacio de participación en el que se pueden formular propuestas se accede por una vía diferente a la información sobre las iniciativas legislativas, sin que exista conexión entre unas y otras; para que pueda haber una auténtica participación telemática en el procedimiento legislativo, sería oportuno abrir un buzón de sugerencias para cada iniciativa legislativa en tramitación, como hace por ejemplo la página web del Parlamento de Galicia.

Por lo demás, en el ámbito estatal debe tenerse en cuenta a este respecto que la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad el pasado 11 de marzo de 2009 una Proposición no de Ley sobre la participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración de las iniciativas legislativas, formulada por el Grupo Parlamentario Popular, a través de la cual se instaba al Gobierno a que, en el plazo de tres meses, incorporase a la página web o6o.es la información sobre los anteproyectos de ley elaborados en el ámbito de la Administración General del Estado, y abordase las modificaciones normativas precisas para arbitrar el procedimiento de participación de los ciudadanos antes de la aprobación del Proyecto de Ley por el Gobierno y facilitar la presentación de sus propuestas, «que formarán parte de la documentación remitida al Congreso de los Diputados para la tramitación de la iniciativa legislativa». <sup>13</sup> Transcurrido con creces el plazo previsto por la Proposición no de Ley, ésta permanece incumplida, pues ni existe información telemática sobre los anteproyectos de ley en tramitación ni se tiene noticia de modificación normativa alguna para regular esta vía de participación.

13 El texto de la iniciativa puede ser consultado en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 148, 17 de febrero de 2009, pp. 20-21; el debate en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Comisiones, núm. 216, 11 de marzo de 2009, pp. 16-21.

### III. Balance y propuestas de futuro

A la luz de las reflexiones anteriores, pienso que puede concluirse que la regulación normativa de los cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo ofrece en nuestro país –particularmente en el ámbito estatal– un balance claramente insatisfactorio. Existen sin duda cauces para hacer posible la participación de los ciudadanos, pero su uso queda en buena medida condicionado a la voluntad del Gobierno o de la mayoría parlamentaria. Concluiré estas páginas, por tanto, formulando algunas propuestas que permitirían potenciar los instrumentos de «democracia participativa» examinados, lo que desde mi punto de vista es deseable por las razones expuestas en el primer epígrafe del trabajo.

En primer lugar, pienso que sería conveniente establecer con carácter general la obligación de audiencia de los ciudadanos, a través de las entidades u organizaciones que los agrupen o representen, en el procedimiento de elaboración por el Gobierno de los proyectos de ley, en términos similares a la audiencia prevista por el art. 24.1.c de la Ley del Gobierno para el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Si los ciudadanos que puedan resultar afectados han de ser escuchados cuando han de dictarse normas subordinadas a la ley y que no innovan el ordenamiento jurídico, como son los Reglamentos, con mucho mayor motivo habrían de serlo en el procedimiento conducente a la creación de las normas que ocupan la posición central en el sistema jurídico, subordinadas únicamente a la Constitución, y a través de las cuales se produce principalmente el cambio jurídico. La objeción que puede suscitarse es que la previsión de ese nuevo trámite preceptivo de audiencia puede ocasionar una dilación en el procedimiento legislativo, hoy ya suficientemente complejo y prolongado. No obstante, este inconveniente puede soslayarse si se prevé que el Gobierno pueda omitir este trámite por razones de urgencia debidamente justificadas. Asimismo, no sería necesario el trámite de audiencia en aquellos supuestos en los que se solicite un informe sobre el proyecto de ley a un órgano consultivo del que formen parte las organizaciones que representen a los ciudadanos afectados. Así, por ejemplo, en las leyes de materia laboral, que afectan a trabajadores y empresarios, supliría al trámite de audiencia el dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social, en el que se encuentran representadas las organizaciones sindicales o empresariales; o, en una ley que afecte únicamente a las personas con discapacidad, sería suficiente el informe del Consejo Nacional de la Discapacidad, sin que resulte necesario un trámite de audiencia ulterior. En cambio, el trámite de audiencia sería necesario cuando existan entidades que integren a los ciudadanos afectados por un proyecto de ley que no se encuentren representadas en ningún órgano de consulta y participación como los citados.

Resulta preciso, sin embargo, establecer una mejor garantía del cumplimiento por el Gobierno de la obligación de realizar determinadas consultas, tanto las con-

sultas preceptivas que hoy establecen las diversas leyes sectoriales citadas en páginas anteriores como, en su caso, la obligación general de audiencia que acaba de proponerse *de lege ferenda*. La impugnabilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se remite a las Cortes el proyecto de ley constituye, en mi opinión, una garantía insuficiente, pues se trata de un cauce de muy improbable utilización, que, en todo caso, normalmente no suspendería el citado acuerdo –pues sería fácil fundamentar que su suspensión supone una «perturbación grave de los intereses generales», causa de denegación de la medida cautelar conforme al art. 130.2 LJCA– ni, por tanto, el procedimiento legislativo, por lo que la resolución del recurso se produciría frecuentemente una vez aprobada por las Cortes la Ley resultante de aquella iniciativa.

Para asegurar más eficazmente la realización de las consultas preceptivas, sería oportuno incorporar al Reglamento del Congreso de los Diputados una norma que dispusiese que, cuando el Gobierno envíe a las Cortes un proyecto de ley faltando algún informe preceptivo, la Mesa de la Cámara, por iniciativa propia o a petición de un Grupo Parlamentario, deberá solicitar al Gobierno su remisión. La incorporación de esta norma convertiría además la solicitud de los informes en un acto del procedimiento legislativo en sentido estricto –pues, si no han sido solicitados por el Gobierno previamente a la aprobación del proyecto de ley, es la Cámara la que debe instarlos antes de continuar con la tramitación del mismo–, lo que permitiría por tanto considerar la omisión de informes preceptivos, cuando hayan sido solicitados por la Mesa y no remitidos por el Gobierno o bien cuando algún Grupo Parlamentario haya pedido a la Mesa que los solicite y ésta haya declinado hacerlo, como un vicio invalidante del procedimiento legislativo. En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras» (vg. STC 99/1987, de 11 de junio, fundamento jurídico primero). Pues bien, en el supuesto mencionado se habría producido la infracción de normas reguladoras del procedimiento legislativo, y tal infracción alteraría el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, pues le privaría de «antecedentes necesarios para pronunciarse», en los términos del art. 88 CE, y esa necesidad habría sido además puesta de manifiesto expresamente por la Cámara, bien por su órgano rector, bien por una parte de los parlamentarios que deben intervenir en el proceso de decisión (en este último caso, es decir, si la Mesa no solicita informes preceptivos que ha pedido un Grupo Parlamentario, se produciría además una vulneración del derecho fundamental reconocido por el art. 23.2 CE, como admite el Tribunal Constitucional en el ATC 342/2006, de 4 de octubre). En definitiva, pues, con la inclusión de la norma propuesta perderían su vigencia los dos argumentos utilizados por el Tribunal Constitucional en la STC 108/1986 para negar

el carácter de vicio invalidante del procedimiento legislativo a la omisión de informes preceptivos, enumerados más arriba. Ahora la solicitud de informes sí es un trámite del procedimiento legislativo; y ahora un órgano parlamentario expresa su necesidad como elementos de juicio para la decisión.

En segundo lugar, siguiendo la pauta ya iniciada por algunas Comunidades Autónomas, debería contemplarse expresamente el período de audiencias como un trámite ordinario del procedimiento legislativo. Como se ha dicho, las audiencias en sede parlamentaria no deben considerarse redundantes con respecto a las que se producen en la fase gubernamental. «Consultas gubernamentales y audiencias parlamentarias, a pesar de la identidad de su objeto –canalizar la participación de los sectores afectados por un proyecto de ley en su procedimiento de elaboración– tienen un *iter* procedimental y unos efectos distintos, y se encuentran presididas por principios distintos. De este modo, ambas formas de participación se configuran como complementarias y no como antagónicas» (Larios, 2003: 299-300). En efecto, como se ha recordado más arriba, las audiencias parlamentarias revisten la singularidad de que se producen ante todos los Grupos Parlamentarios, lo que permite que todos los partidos políticos con representación parlamentaria escuchen a los representantes de los sectores sociales afectados y tengan ocasión de plantearles las dudas e interrogantes que estimen oportunos. Por otro lado, debe recordarse que este cauce de participación tendría lugar no sólo para los proyectos de ley emanados del Gobierno, sino también para las proposiciones de ley procedentes de cualquier otra iniciativa. Finalmente –y este es quizás su rasgo más relevante–, las audiencias parlamentarias permitirán normalmente escuchar una mayor pluralidad de posiciones. En efecto, mientras que las consultas gubernamentales se encauzan normalmente a través de órganos de consulta y participación en los que se encuentran integradas las asociaciones más representativas de un determinado sector social, que se encuentran forzadas a alcanzar una posición de consenso, las audiencias parlamentarias ofrecen la posibilidad de escuchar a cada una de esas asociaciones de forma independiente, lo que les brinda la oportunidad de expresar también los puntos de vista en los que puedan discrepar, e incluso a asociaciones más minoritarias o de más escasa representatividad que puedan formular aportaciones relevantes.

Ahora bien, para que se garantice efectivamente esta pluralidad, sería necesario que, en relación con la propuesta de comparecientes, se siguiese el sistema instaurado por el RP Asturias, que impone la celebración de aquellas comparecencias que sean solicitadas por dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Comisión. Para evitar, no obstante, que esta facultad sea utilizada como una táctica dilatoria, debería fijarse un número máximo de comparecientes que pueden ser solicitados para cada proyecto o proposición de ley. Otra posibilidad alternativa es fijar con carácter general un número máximo total de audiencias para cada iniciativa legislativa, y los criterios para su distribución entre los Grupos Parlamentarios, que habría de ser pro-

porcional a su número de Diputados, de tal forma que, al comienzo de cada Legislatura, cada Grupo Parlamentario sabría cuántos comparecientes puede proponer para cada iniciativa; en este último caso, el trámite de audiencias se suprimiría únicamente cuando ningún Grupo Parlamentario solicitase comparecencias, es decir, en la práctica por acuerdo entre todos los Grupos Parlamentarios.

Finalmente, y por lo que se refiere a la participación a través de Internet, sería oportuno que se produjese también tanto en la fase gubernamental como en la parlamentaria. Para ello, el Gobierno debería abrir –a través por ejemplo de la página web [o6o.es](http://o6o.es)– un buzón de sugerencias sobre cada anteproyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros y que se encuentre en período de consultas (sólo se excluirían de esta posibilidad los anteproyectos de ley que no se sometan a consulta o dictamen alguno), e igualmente el Congreso de Diputados un buzón de sugerencias para cada proyecto o proposición de ley que se encuentre en el período de presentación de enmiendas. Convendría, en este sentido, que tanto la Ley del Gobierno como el Reglamento del Congreso de los Diputados regulasen en su respectivo ámbito esta consulta telemática, al menos para establecer su obligatoriedad y prever su procedimiento y efectos, que habrían de consistir al menos en que se asegurase que las sugerencias de los ciudadanos son conocidas por las personas directamente responsables de la tramitación de la iniciativa: las que se formulen en la fase gubernamental habrían de ser transmitidas a la Subsecretaría del Departamento proponente de la iniciativa, y remitidas al Congreso de los Diputados junto al Proyecto de Ley, como solicita la Proposición no de Ley aprobada por la Comisión Constitucional el 11 de marzo de 2009, que se ha citado más arriba; y las que se formulen en la fase parlamentaria habrían de ser remitidas a los miembros de la Comisión competente.

En todo caso, las propuestas que acaban de ser planteadas quieren abrir, sobre todo, vías para la reflexión. Como se ha dicho al inicio de este trabajo, pienso que una más intensa participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas fundamentales, y concretamente en la elaboración de las leyes, puede contribuir decisivamente a mejorar la calidad de nuestro sistema democrático. Para ello, es preciso mejorar los cauces formales de participación, lo que contribuirá a generar una «cultura de la participación» que motive a los ciudadanos a una mayor implicación en los procesos de decisión pública; cultura sin la cual, por supuesto, la mera existencia de instrumentos formales de participación sería estéril.



## Referencias bibliográficas

- CAYO, LUIS (2007): «El diálogo civil en el ámbito de la discapacidad», en L. CAYO, R. DE LORENZO (eds), *Tratado sobre discapacidad*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, pp. 1497-1515.
- COLOMBO, CLELIA (2006): «Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?», en *Revista de Internet, Derecho y Política*, 3 (2006), pp. 28-40.
- CONEJERO, ENRIQUE (2005): «Globalización, gobernanza local y democracia participativa», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52-53, pp. 13-31.
- CUESTA LÓPEZ, VÍCTOR (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en la democracia constitucional*, Pamplona, Thomson/Civitas-Parlamento de Canarias.
- HELD, DAVID (1992): *Modelos de democracia*, trad. de T. Alfaro, Madrid, Alianza.
- LARIOS PATERNA, MARÍA JOSÉ (2003): *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS (2005): *El referéndum en el sistema español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia.
- MARTÍ, JOSÉ LUIS (2006): *La República deliberativa. Una teoría de la democracia*, prólogo de R. Gargarella y J. J. Moreso, Barcelona, Marcial Pons.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, ANTONIO-LUIS (2009): «Los principios básicos del nuevo Derecho español de la discapacidad a la luz de la LIONDAU», en L. CAYO (ed.), *Hacia un Derecho de la discapacidad. Estudios en homenaje a Rafael de Lorenzo*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, pp. 245-268.
- (2010): *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*, prólogo de P. González-Trevijano, Madrid, Dykinson-Universidad Rey Juan Carlos.
- NAVARRO YÁÑEZ, CLEMENTE JESÚS (2000): «El sesgo participativo: introducción a la teoría empírica de la democracia participativa», en *Papers. Revista de Sociología*, 61, pp. 11-37.
- NINO, CARLOS SANTIAGO (1997): *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- SARTORI, GIOVANNI (2003): *¿Qué es la democracia?*, trad. de M.A. González y M.C. Pestellini, Madrid, Taurus.
- VIOLA, FRANCESCO (2006): *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, UNAM.

# La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA

Catedrático de Derecho Constitucional UCH-CEU

*A Lluís, a quien tanto interesan estos temas*

## Resumen

Como todos los ordenamientos del Estado nacional liberal el español se basa en el principio de la primacía del derecho escrito, que formaliza el art. 1 CC al establecer la prelación de fuentes. Tal principio tiene sentido en tanto en cuanto el ordenamiento admite la posibilidad de derecho no legislado. En el caso el derecho consuetudinario y el derecho de juristas. En el caso del Parlamento el principio de división de poderes comporta la reserva de la regulación de la organización y funcionamiento del mismo a normas autodispuestas, que la jurisprudencia constitucional clasifica en normas reglamentarias e intraparlamentarias. No obstante ambas son derecho escrito y no agotan el fenómeno de la autorregulación parlamentaria. Esta comprende los precedentes y los usos y prácticas. Para el Tribunal los primeros carecen por si mismos de eficacia, vinculan tan solo en tanto en cuanto puedan ser incardinados en una norma y en tal supuesto sólo rigen para órgano determinado y su esfera de competencia. En cambio los segundos constituyen normas consuetudinarias y la jurisprudencia constitucional admite su capacidad para operar como normas de desarrollo del derecho fundamental del art. 23 CE, si bien están subordinadas al Reglamento. Tal construcción, explicable en razón de los casos que ante el Tribunal se han planteado, no es del todo coherente, toda vez que las normas consuetudinarias producidas por el Pleno satisfacen las exigencias de órgano y quórum de decisión que se hallan en la base de la primacía del Reglamento, por lo que se hace necesario reconocer a tales normas consuetudinarias la capacidad de alterar las normas reglamentarias, relacionándose con el reglamento según la regla *lex posterior derogat priori*.

## Resum

Com tots els ordenaments de l'estat nacional liberal l'espanyol es basa en el principi de la primacia del dret escrit, que formalitza l'article 1 CC en establir la prelación de fonts. Aquest principi té sentit perquè l'ordenament admet la possibilitat de dret no legislatiu. És el cas del dret consuetudinari i el dret de juristes. En el cas del parlament el principi de divisió de poders comporta la reserva de la regulació de l'organització i el funcionament d'aquest a normes autodisposades, que la jurisprudència constitucional classifica en normes reglamentàries i intraparlamentàries. Tanmateix, ambdues són dret escrit i no esgoten el fenomen de l'autoregulació parlamentària. Aquesta comprèn els precedents i els usos i les pràctiques. Per al tribunal els primers no tenen per si mateixos eficàcia, vinculen només en tant que puguen ser incardinats en una norma i en aquest supòsit només regeixen per a òrgan determinat i l'esfera de competència corresponent. En canvi, els segons constitueixen normes consuetudinàries i la jurisprudència constitucional n'admet la capacitat per a operar com a normes de desenvolupament del dret fonamental de l'article 23 CE, si bé estan subordinades al reglament. Aquesta construcció, explicable quant als casos que davant el tribunal s'han plantejat, no és del tot coherent, atès que les normes consuetudinàries produïdes pel ple satisfan les exigències d'òrgan i quòrum de decisió que es troben en la base de la primacia del reglament, per la qual cosa es fa necessari reconèixer a aquestes normes consuetudinàries la capacitat d'alterar les normes reglamentàries, relacionant-se amb el reglament segons la regla *lex posterior derogat priori*.

## Abstract

Like all the legislation of the liberal national state, the Spanish one is based on the principle of the supremacy of the statute law which is included in the art. 1 CC and establishes the priority of sources. Such principle makes sense as long as the legislation accepts the possibility of non-legislated right regarding common law and legal right. In the case of the Parliament, the principle of power division involves the reserve of the organization regulation and functioning of itself which are subject to self-arranged regulations and which the constitutional jurisprudence classifies into statutory and inter-parliamentary regulations. However, both are statute law and do not affect the case of parliamentary self regulation. This involves the precedents, the uses and practices. For the Constitutional Court, the mentioned above, has no value and they only bind as long as they can be included in the regulation, and on that assumption, they have validity for the specific agency and their competence scope. However, the second ones, constitute common laws and the constitutional jurisprudence accepts their capacity to operate as development regulations of the fundamental right of the art. 23 CE, although they are subject to the regulation. Such construction, which has been proposed to the Constitutional Court, is not totally coherent since the common laws executed by the plenary do not meet the requirements of the agency and the decision quorum which are in the basis of the regulations' supremacy. Therefore, it is necessary to recognize these mentioned common laws, the power to alter the regulatory rules concerning the regulation according to the rule *lex posterior derogat priori*.

## Sumario

- I. Introducción
- II. Parlamento y Reglamento
- III. Los precedentes
- IV. Los usos y prácticas parlamentarias
- V. La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Notas críticas



## I. Introducción

Nuestro sistema legal se basa, entre otros, en un principio estructural: la primacía general e incondicionada del Derecho Escrito (Legislado). Dicho principio estructural tiene su consagración formal en las reglas sobre prelación de fuentes que figuran en el art. 1. CC. Precisamente porque se trata de un principio organizador del ordenamiento no carece de sentido la frecuente descripción de aquellas reglas como «materialmente constitucionales». Dicha descripción no es inexacta si la entendemos en sentido metafórico, al efecto de subrayar la importancia de tales reglas que se sigue de su definición de una parte considerable de la estructura del ordenamiento, pero en sí misma considerada es del todo incompatible con el principio de constitucionalidad. Me explicaré. La distinción entre normas material y formalmente constitucionales procede de la teoría del ordenamiento propuesta por Orlando en los primeros años del siglo xx y reposa sobre la concepción de la Constitución como el conjunto de normas estatutarias principales de la corporación que denominamos «Estado»,<sup>1</sup> siendo «principales» las normas que regulan los elementos fundamentales de aquella corporación, estén o no recogidas en el Código Constitucional. En tanto en cuanto ordenan los elementos fundamentales de la corporación estatal las normas correspondientes son «fundamentales» aun cuando se hallen ubicadas fuera del texto de la Constitución escrita, en tanto que las normas que esta última contempla sólo serán auténticamente constitucionales en aquellos casos en que regulen los elementos fundamentales de tal corporación. Dicha concepción conlleva la clasificación de las normas según su constitucionalidad en cuatro categorías distintas: en primer lugar las normas que son material y formalmente constitucionales, esto es aquellas que regulan los elementos fundamentales del Estado y, además, figuran en la Constitución escrita;<sup>2</sup> en segundo lugar las normas que son materialmente constitucionales pero no lo son formalmente, lo primero por regular los citados elementos fundamentales, lo segundo por hallarse en normas ordinarias y no en la ley fundamental; en tercer lugar las normas que son formalmente constitucionales pero no lo son materialmente, lo primero por figurar en el Derecho Constitucional Escrito, lo segundo por razón de la materia que regulan; finalmente las normas que no son ni material, ni formalmente constitucionales, porque no regulan aquellos elementos fundamentales y se hallan fuera de la Constitución Escrita. Obsérvese que la concepción que comentamos acarrea de un lado la fragmentación de la Constitución Escrita entre normas que son «auténticamente» constitucionales y otras que no lo son, y del otro la relativización de la Constitución escrita y de su supremacía ya que esta última se predicaría solo de aquellas de sus normas que son «material» y «formalmente» constitucionales, se predicaría asimismo de las normas ordinarias «materialmente constitucionales», pero no de aquellas disposiciones de la Constitución Escrita que sólo son constitucionales por capricho del redactor.

1 Vide Martínez Sospedra, M. *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2007, p. 167 y s.

2 O en el «Derecho Constitucional Estatutario», por emplear la expresión británica, si se trata de una Constitución no escrita.

En el contexto original, en el que se contemplan textos constitucionales «de segunda generación», integrados por normas que proceden de los poderes públicos, cuyo destinatario son únicamente los poderes públicos mismos y, por ello, tienen eficacia jurídica mediata,<sup>3</sup> cuyo contenido normativo se reduce casi siempre a un conjunto de normas que organizan y habilitan poderes públicos y a establecer una regulación elemental de derechos constitucionales con frecuencia concebidos como «cláusulas denegatorias de competencia», tal concepción era plausible, sin embargo la misma ha devenido obsoleta debido a la emergencia del constitucionalismo democrático.

Con todo, aunque no pueda calificarse a las normas del art. 1. CC como constitucionales en ningún sentido, no cabe desconocer que el principio de primacía general e incondicionada del Derecho Escrito es un principio fundamental del ordenamiento jurídico sencillamente porque es la expresión en el seno de este de la pretensión, inherente al Estado Nacional, de alcanzar la posición de organización social primaria y más importante, ser reconocida como tal y, en consecuencia, al ser la única organización social que se identifica con la sociedad entendida como un todo, aquella que comprende la totalidad de las demás organizaciones sociales, aquella de la que las demás son meramente partes, ostenta sobre estas, por ello, una primacía radical. De ahí que en caso de conflicto el Derecho producido por el Estado se imponga siempre y necesariamente a cualquier clase de norma jurídica de producción no estatal. Como en el caso de los países de Europa Continental el Estado Nacional nace de la ruptura revolucionaria con el Antiguo Régimen y comporta la destrucción del monopolio del proceso político por los estamentos privilegiados, cuyos miembros siguen contando con un nada despreciable poder económico y social, la primacía del Estado Nacional exige la primacía del Derecho Escrito porque éste es Derecho Legislado producido por un Cuerpo Legislativo y un Gobierno en el que tienen presencia, y casi siempre dominio, los intereses de la burguesía ascendente que «ha conquistado el poder político y el poder social tras siglos de luchas».<sup>4</sup>

Adicionalmente opera a favor de la primacía del Derecho Legislado otro factor: la racionalización. Como ya advirtió en su día Weber. El sistema legal propio del Estado Constitucional, en parte por ser tal y en parte por operar mediante una administración burocrática, es un sistema legal que el sociólogo denominaba «racional-normativo»,<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Lo que impropialemente se designa como «normas programáticas». Va de suyo que la idea, frecuente en una cierta doctrina, según la cual una Constitución como la española de 1876 o la alemana de 1871, normas que no son susceptibles de aplicación directa en su totalidad y no son justiciables, no son Derecho sino meras «declaraciones políticas», a más de llamar implícitamente tontos a Santamaría de Paredes o G. Jellinek, al confundir norma jurídica y su garantía no se tiene en pie.

<sup>4</sup> Ha dicho días pasados el sr. Tejada que nosotros dábamos demasiado predominio, demasiada influencia a las clases medias; y añadió que

estas clases no eran buenas para dirigir sino para ser dirigidas, y que la dirección por lo mismo correspondía a la alta nobleza, a la propiedad, y que, de consiguiente, debíamos admitir para el cuerpo del Senado el principio hereditario como principio propio del Cuerpo conservador o Cámara alta. Yo contestaré solamente al sr. Tejada que el poder social y el poder político que debe venir en consecuencia de aquel no se dá, no se otorga; ese poder político se toma, se conquista. Las clases medias tienen hoy en día el poder social y deben ya tenerlo político, porque lo han conquistado en siete siglos de combates. Mon. DSCD 18/11/44, p. 518.



cuya estructura tiene una afinidad electiva con la primacía del Derecho Escrito,<sup>6</sup> al ser éste producido mediante técnicas y procedimientos de orientación racional. Ello no supone negar el carácter racional del derecho consuetudinario, antes bien este debe ser racional en el contexto de administración burocrática y economía de mercado, lo que si supone es que en ese contexto la producción formal de normas jurídicas, que se corresponde con la exigencia de administración racional que la burocracia comporta, se satisface mejor con el Derecho que es racional y públicamente deliberado y adoptado.

Obsérvese que la primacía del Derecho Escrito tiene sentido en tanto en cuanto damos por supuesta una diferenciación estructural entre el sujeto productor de normas y los destinatarios de esas mismas normas. La primacía del Derecho Escrito tiene sentido, cuando y en la medida en que, el ejercicio del poder nomotético se manifiesta como heterolegislación, cuando el legislador lejos de ser el destinatario de la norma producida es un actor social y político distinto del legislado. Que en el Estado Constitucional el legislador tenga la condición de representante (inmediato o mediato) de los destinatarios en nada empece a esa dualidad estructural. Lo que si hace es investir al legislador de la autoridad legítima indispensable para la producción (y para la eficacia) de la norma que produce.

Empero la primacía del Derecho Escrito no puede escapar a la tiranía de los hechos. Y esta es bien clara: por racional, completo y adecuado que sea el Derecho Escrito es imposible que el mismo prevea y regule toda situación jurídica y, por lo mismo, resulta inevitable el reconocimiento de un Derecho no Escrito, bien sea este de origen judicial, académico o consuetudinario. En la medida en que el Derecho producido por el Legislador no es y no puede ser perfecto y absolutamente completo, el surgimiento del Derecho consuetudinario, pretoriano o de juristas resultará tan inevitable como necesario. Por eso tiene sentido el citado art. 1 cc.

Lo anterior es desde luego válido para el caso del Derecho Público, y cuando el inciso final del art. 103.1. CE especifica el sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho, señalando con ello que el segundo comprende algo más que el Derecho Escrito, no hace otra cosa que levantar acta de esa realidad. De ahí que la campanuda afirmación según la cual la costumbre no es fuente de Derecho Público tenga una muy escasa plausibilidad, la costumbre es reconocida como fuente de Derecho sin diferenciación en el mismísimo art. 1. CC, y no parece que haya razón alguna para excluirla del Derecho Público, aunque pueda haberlas para excluirla del ámbito de algunas ramas de este último, como el Derecho Administrativo, empero este no es una parte, y sólo una parte, de aquel, por lo que sería necesaria una muy fuerte justificación para sostener la afirmación precitada en toda su extensión. Lo que es aún más destacable cuando se considera el impacto que sobre el ordenamiento jurídico-público realmente existente está teniendo una jurisprudencia constitucional que extrae muy rigurosas consecuencias del principio de igualdad en la aplicación de la ley. De lo que aquí hay más de una muestra.

<sup>5</sup> Weber, M. *Economía y Sociedad*. FCE. 2 v. Mexico, 1969 v. 1, pp. 173 y pp. 603 y ss. El autor señala que un sistema legal así tiene las características de ser estable, previsible y calculable.

<sup>6</sup> Tal vez no esté de mas señalar que aun en el sistema de *Common Law* es el Estado, mediante los tribunales, el que acredita y precisa la existencia de la norma generada por la sociedad.

## II. Parlamento y Reglamento

Para poder establecer en su seno orden y procedimiento, que son los presupuestos materiales del ejercicio por las Cámaras de la potestades que en unos casos la Constitución y en otros el Estatuto de Autonomía les atribuyen, las Asambleas exigen de normas reguladoras de los órganos de trabajo y de gobierno, así como las respectivas normas adjetivas que ordenen el ejercicio de aquellas potestades y determinen *in concreto* el contenido específico del derecho (fundamental) que asiste a los parlamentarios *ex art. 23.2. CE*, al definir con detalle las facultades propias del cargo. Una consecuencia necesaria del principio estructural de división de poderes consiste en que tales normas sólo pueden ser dispuestas por la propia Cámara, pues de otro modo, si las normas que regulan la organización y funcionamiento del Parlamento dependieran para su producción, reforma o sustitución, de la voluntad de otros órganos o poderes del Estado, la elaboración autónoma de las leyes o el ejercicio asimismo autónomo de la potestad de control serían imposibles al depender el mismo, al menos en parte, de normas infraconstitucionales cuya autoría escapa en mayor o menor grado al propio Parlamento. En otros términos: el Parlamento puede estar regulado en mayor o menor medida por la norma institucional básica correspondiente (Constitución y/o Estatuto), pero no puede estar ligado por normas producidas por el Ejecutivo o por el Judicial en punto a su propia organización y ejercicio de las facultades que aquellas le encomiendan so pena de recaer en alguna clase de régimen de «unidad de poder y distinción de funciones». Y viceversa.

Para que la división de poderes sea efectiva el Parlamento no puede estar ligado por otra cosa que las normas fundamentales correspondientes, tiene que contar con una amplia autonomía normativa, esta tiene que incluir adicionalmente espacios de inmunidad frente a terceros, y las normas correspondientes a su organización y funcionamiento tienen que provenir únicamente de su propia voluntad y, fuera del caso de que entren en concurso con otras normas constitucionales (o con bienes constitucionalmente protegidos), las normas correspondientes deben gozar de inmunidad y estar exentas del conocimiento y aplicación por parte tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial. No debe extrañar, por tanto, que ese haya venido a ser el criterio sentado entre nosotros por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que viene a entender que en el ámbito interno del Parlamento existe una esfera de acción insusceptible de revisión judicial, incluso por razón de constitucionalidad.<sup>7</sup> Otra cosa es el nada sencillo problema de delimitar que parte de la regulación y de la actividad parlamentaria resulta inmune y cual no.

Entiéndase bien, no se trata de una suerte de privilegio parlamentario. Del mismo modo que ninguna ley o reglamento pueden privar al juez de la facultad de determinar en el seno de un litigio cual pueda ser el justo concreto, tarea de la cual el juez goza

<sup>7</sup> *Ad exem:* [...] ha de reconocerse que la jurisprudencia constitucional en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento, ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como *interna corporis*, los cuales, por su naturaleza, resultarían excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto los ordinarios como de este Tribunal. *STC 118/88 FJ 2*. Reiterado en *STC, s 161/88 FJ 3* o *23/90 FJ 0* 161/07 FJ 4.

Es claro que eso supone admitir que puede haber infracción de las facultades propias del parlamentario que no es corregible en amparo cuando la infringida no forme parte de núcleo propio del derecho fundamental del art 23.3. *CE vide STC 74/09 FJ 3* entre otras.

de monopolio por mandato constitucional, y a cuyo efecto es proclamado independiente, del mismo modo que ni el juez ni el Legislador pueden sustituir al Gobierno en la dirección de la política exterior, pongamos por caso ni el Ejecutivo ni el Judicial pueden invadir la esfera de acción que al Parlamento el ordenamiento constitucional exclusivamente asigna. Así, nadie que no sea el Parlamento puede disponer acerca de la creación, sostenimiento, reforma o supresión de grupos parlamentarios<sup>8</sup> o decidir cual debe ser la composición y elección de los órganos de gobierno del mismo. Eso y no otra cosa es lo que explica la pertinencia del principio hermenéutico-constitucional de corrección funcional. Sin autonomía de los órganos constitucionales no puede haber división de poderes ni, por lo mismo, Estado de Derecho, porque es de ese precisamente de lo que se trata.<sup>9</sup>

La autonomía propia de los órganos constitucionales (estatutarios en el nivel territorial de gobierno) tiene por consecuencia que en lo que afecta a la ordenación del órgano mismo el Derecho específico por el que se rige es un Derecho autodispuesto, y en eso el Parlamento no es en modo alguno una excepción. Las normas que rigen la organización y funcionamiento del Parlamento son normas producidas única y exclusivamente por el propio Parlamento. Si acaso la diferencia específica de las Cámaras viene dada por la virtual ausencia en ese campo de la ley, a diferencia de lo que ocurre con otros órganos constitucionales. La razón de dicha peculiaridad, que no concurre ni en el caso del Poder Ejecutivo ni en el caso del Poder Judicial, se debe a la naturaleza de las Asambleas. Estas, en cuanto representantes del soberano constitucional, son precisamente el Cuerpo Legislativo, y como el ejercicio por parte de este de la potestad legislativa presupone la previa ordenación de la organización y el procedimiento mediante los cuales la potestad citada es ejercida, las normas específicas a ello destinadas son el presupuesto mismo de la ley.

En los casos en los que el Parlamento no es unicameral (como ocurre en el caso de las Cortes Generales) ese hecho se ve reforzado por la naturaleza de órgano constitucional que es propia de las Cámaras y, en consecuencia, las normas de organización y funcionamiento de cada Cámara deben ser normas dispuestas exclusivamente por la misma Asamblea, lo que excluye por definición su establecimiento mediante la forma de la ley, lo que la doctrina italiana define como el carácter «soberano» de los órganos

<sup>8</sup> Hay que hacer notar que la denegación del amparo a los miembros de la Mesa del Parlamento Vasco sancionados por no disolver el grupo de Socialistas Abertzales (sic) de conformidad con lo dispuesto por la Sala del art. 61 LOPJ en ejecución de sentencia no se debe a que decisión jurisdiccional fuere correcta (que no lo era ni en términos de legalidad ordinaria, ni en términos de adecuación constitucional) sino sencillamente a que los afectados dejaron que el correspondiente Auto ganara firmeza antes de recurrir. *Vide* STC 50/08 FJ 4.

Para un tratamiento del reglamento parlamentario como manifestación de la autonomía de órganos constitucionales con especial referencia

al derecho alemán *vide* García Pechuan, M. *El derecho de autoorganización parlamentaria en el sistema de fuentes*. Cortes Valencianas. Valencia. 2001, pp. 8 y ss. De donde se sigue, por cierto, un buen ejemplo de los peligros de la importación doctrinal acrítica

<sup>9</sup> Tradicionalmente ese ámbito de inmunidad se ha venido cobijando en la concepción del ámbito parlamentario y sus normas como *interna corporis acta*, ahora bien el planteamiento tradicional, que la jurisprudencia constitucional correctamente rechaza, confunde dos cosas distintas: la eficacia jurídica de las normas parlamentarias y, en su caso, su inmunidad.

constitucionales significa precisamente eso. De este modo hacen aparición en la escena las normas autodispuestas que tienen por finalidad el establecimiento de la organización y funcionamiento del Parlamento en cumplimiento de las previsiones constitucionales. Esto es el Reglamento Parlamentario.

El Reglamento es norma autodispuesta, como se ha señalado ya, porque en su caso nos hallamos ante un supuesto en el que el autor de la norma es asimismo el destinatario, sino único si principal, de la misma. De este modo el Derecho Parlamentario es un sector del Derecho Público en el que el ordenante y el ordenado son exactamente el mismo órgano. De hecho es ese rasgo el que permite entender porqué un sector de la doctrina ha venido a calificar como «norma estatutaria» al Reglamento Parlamentario. Al mismo tiempo el carácter de norma autodispuesta permite entender porque tradicionalmente se ha considerado al Reglamento Parlamentario como *interna corporis* y porqué, en consecuencia, se ha limitado la eficacia de la norma reglamentaria al ámbito interno de las Cámaras y se ha negado su eficacia *ad extra*. Eso no es exactamente así por al menos tres razones distintas, en primer lugar, porque el Reglamento parlamentario es norma constitucionalmente habilitada para codefinir el contenido específico de un derecho fundamental de configuración legal, el previsto en el art. 23.2. CE, y este, como cualesquiera otro de su condición, tiene *ex definitione* eficacia tanto en el ámbito interno de la vida del Parlamento como fuera del mismo; en segundo lugar, porque el Reglamento Parlamentario desempeña similar papel en lo que afecta al régimen jurídico de las prerrogativas parlamentarias y estas, por su naturaleza misma, exigen eficacia jurídica fuera del ámbito parlamentario (de hecho algunas de ellas tienen sentido cuando y en la medida en que tienen eficacia *ad extra*, es el caso de la inviolabilidad y la inmunidad); finalmente, porque al regular los procedimientos parlamentarios forman parte del parámetro necesario para enjuiciar la validez de la ley, de tal modo que al menos los vicios graves de procedimiento que inciden en la formación de voluntad de la Asamblea puede constituir vicios de invalidez de la ley misma.<sup>10</sup>

A diferencia de otros órganos constitucionales el Parlamento es órgano destinado a manifestar en el seno del Estado-aparato la pluralidad existente en la sociedad civil. Su finalidad es hacer presente el Estado-comunidad en el Estado-aparato y siendo la primera plural su representación, para serlo, tiene que compartir ese carácter. Como el Reglamento Parlamentario tiene la trascendencia que hemos señalado brevemente en orden al ejercicio de las potestades que el bloque de la constitucionalidad asigna a las Cámaras, se sigue que es cuanto menos aconsejable que la norma parlamentaria se adopte mediante un principio de decisión más exigente que aquel que es indispensable para aprobar la ley y sostener al Gobierno en un régimen parlamentario. Ese es el criterio que sigue el art. 72.1. CE al exigir mayoría cualificada para emanar y reformar el Reglamento.<sup>11</sup>

10 Aunque admitido como posibilidad teórica (*vide* STC, s 99/87 FJ 1 o 98/02 FJ 2), ha dejado de serlo después de establecer el Tribunal que una de las causas de invalidez de la segunda versión del llamado «Plan Ibarretxe» era precisamente un vicio de procedimiento. *Vide* STC 103/08 FJ 5, conclusión a la que no me parece sea ajena a influencia de la bien conocida monografía de la profesora Biglino. *Vide* Biglino Campos, P. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. CEC. Madrid. 1991 *passim*.

11 Aunque no todos los Estatutos de primera generación incorporan una regla similar, en la práctica ese es el criterio que se está imponiendo en las reformas estatutarias, estuviera previsto con anterioridad o no. *Vide* art. 58.3. EAC, art. 25 EACV, art. 27.2 EAAN, art. 45.6 EAIB o art. 34 EAAI.

En lo que a las Cortes Generales respecta la disciplina constitucional establece una reserva material al Reglamento parlamentario,<sup>12</sup> y dicha reserva exige una forma jurídica particular, el reglamento parlamentario, adoptado por el Pleno según un procedimiento especial de tramitación que finaliza en un principio de decisión distinto y más riguroso que el ordinario. No debe extrañar, por tanto, que la jurisprudencia hable de «reserva de reglamento», ni que venga a invocar la excepcionalidad y rigidez de su procedimiento de adopción al efecto de establecer una diferenciación entre el Reglamento y otras normas parlamentarias y para sentar la primacía del primero sobre las segundas.<sup>13</sup>

### III. Los precedentes

Las «normas intraparlamentarias» son normalmente normas secundarias o derivadas del Reglamento, al ser producidas por órganos y según procedimiento previstos en el Reglamento mismo, además las «normas intraparlamentarias» pueden ser, y generalmente son, normas de Derecho Escrito. Ello es posible por la facultad que generalmente los Reglamentos atribuyen a los órganos de gobierno de las Asambleas de elaborar y aprobar normas interpretativas y supletorias de las previsiones de respectivo Reglamento, normas que puede ser de importancia material muy destacada, y que responden al hecho de la imposibilidad material en que se halla el autor del Reglamento de prever todos los supuestos de hecho que la rica y variada vida parlamentaria puede producir.<sup>14</sup> Aunque no sin alguna vacilación una larga y bien conocida doctrina del Tribunal Constitucional ha venido a establecer no ya la legitimidad de la emanación de tales normas, sino su estatuto. Se trata de normas producidas por órganos distintos del Pleno, que emanan de órganos subordinados a este y cuya categoría jurídica es inferior a la del mismo y que, además, con frecuencia puede ser adoptadas sin los requisitos de procedimiento especialmente gravosos, cuando de normas procedentes de órganos colegiados se trata, e incluso puede proceder de órganos unipersonales (como sucede en las normas interpretativas emanadas de la Presidencia de la

12 Véase: Para responder a este interrogante, hemos de partir de que los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (arts. 72, 79 y 80, entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal. STC 101/83 FJ 3 A.

Para la «reserva de Reglamento» vide Marco Marco, J. *El reglamento parlamentario en el sistema español de Fuentes del Derecho*. Cortes Valencianas. Valencia, 2000, pp. 75 y ss.

13 *Ad exem*: En consecuencia, las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su tra-

vés, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión a Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los estatutos de autonomía y las normas de desarrollo directo de los mismos. STC 44/95 FJ 3.

14 Como señala Aguiló Lucía ese fenómeno es el que permite entender la apertura del Reglamento a la innovación, bien en la forma de usos y precedentes, bien en la forma de producción de derecho escrito, en especial mediante la reforma del propio Reglamento. Vide Aguiló Lucía, LL. *Los reglamentos parlamentarios. Deficiencias y lagunas. Perspectivas para su reforma*. En vv.AA. *II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*. Parlamento de Canarias, 1986, pp. 65 y ss.

Asamblea). En consecuencia no debe extrañar que la jurisprudencia les reconozca una posición jurídica de subordinación al Reglamento, en cuyas normas encuentran su límite y al que no pueden sustituir. Las normas intraparlamentarias escritas se caracterizan por ser tales y, en consecuencia, ser susceptibles de una pluralidad de supuestos de aplicación, y por estar subordinadas al Reglamento. Su campo es precisamente el propio de las normas de desarrollo y aplicación de las de aquel y, excepcionalmente, la suplencia del Reglamento mismo en caso de laguna. No comparten el rango del Reglamento porque ni proceden del órgano superior de la Cámara, el Pleno, ni exigen la mayoría reforzada que la reforma de la norma reglamentaria requiere. En tanto que normas producidas por órganos secundarios cuya configuración efectúa el propio Reglamento, son normas subordinadas al Reglamento mismo.<sup>15</sup>

Obviamente como órgano del Estado que es el Parlamento se ve afectado por la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en punto a la igualdad en la aplicación de la ley.<sup>16</sup> Para lo que aquí interesa ello supone que los órganos parlamentarios a la hora de interpretar y aplicar las normas propias de la Cámara deben adoptar sus resoluciones de forma motivada, dotada de una fundamentación racional, y que debe obedecer a un criterio general de decisión, a una doctrina, de la que cada decisión concreta es un supuesto de aplicación, y que el órgano parlamentario sólo puede separarse de su criterio anterior cuando sustituya un criterio general de decisión por otro, una doctrina por otra, de tal modo que la separación del antecedente no obedezca a una decisión arbitraria adoptada *ad casum*, sino a un cambio de criterio decisor que sea reconocible como tal. En este sentido los órganos parlamentarios (como por demás los otros órganos de gobierno y administración y los del poder judicial) se hallan vinculados por sus propios precedentes, si bien esa vinculación al precedente es limitada en razón de la facultad de cambiar de criterio general de decisión.<sup>17</sup>

¿Cuando, en que medida, y bajo que requisitos, puede estimarse que existe precedente y que el mismo viene a vincular a un órgano parlamentario determinado? No son esas preguntas de fácil respuesta. Y ello por dos razones: de un lado, porque el Tribunal fue de inicio remiso a contemplar la posibilidad de normas parlamentarias distintas de las normas escritas, de tal modo que la contemplación de lo que sin mucha precisión el Tribunal ha denominado «precedentes», «usos» o «prácticas parlamentarias», es relativamente tardía y no cobra cuerpo en la doctrina del Tribunal hasta finales de los años ochenta, cuanto menos; del otro, por la frecuente vaguedad del uso de tales términos que encubre mal que bien una actitud mas bien recelosa acerca de su eventual valor normativo.

Por de pronto para que pueda apreciarse la existencia de un precedente no basta con la mera alegación de su existencia. La idea misma de precedente exige acreditación de la existencia de una decisión anterior sobre cuestión igual o similar, adoptada por el mismo órgano,<sup>18</sup> de lo contrario la alegación de la existencia de precedente sería

15 He tratado con detalle la jurisprudencia correspondiente en Martínez Sospedra, M. *La aparente volatilidad del juzgador. Notas sobre las fuentes del Derecho Parlamentario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Parlamento Vasco. Vitoria, 2009 (en prensa), *passim*.

16 Que arranca con la STC 49/82 FJ 3 y 58/86 FJ 2, que abren una línea jurisprudencial que sin cambios de relieve viene manteniéndose desde entonces.

17 *Ad exem*: De hecho el Letrado Mayor de las Cortes Valencianas señala en sus alegaciones que preguntas de un tenor muy similar fueron admitidas en ocasiones anteriores, lo que acrecienta la necesidad de un esfuerzo argumentativo que justifique, en su caso, la diversidad de trato acordada en esta ocasión. STC 74/09 FJ 3.

18 En el sentido formal, el cambio de composición política del órgano no altera el hecho de la existencia de precedente, si bien puede hallarse en la base de un eventual cambio de doctrina del mismo.



una fórmula vacía, la carga de la prueba recae obviamente sobre quien alega en defensa de sus intereses que dicho precedente existe. En un texto que me parece emblemático el Tribunal señala: «[...] hemos de determinar, en primer lugar, si tal práctica efectivamente existe y, en segundo lugar, cual su concreto contenido y finalidad.»<sup>19</sup>

La ausencia de tal acreditación no puede sino perjudicar al alegante.<sup>20</sup> Dicha acreditación tiene un triple contenido mínimo: de un lado, la aportación documentada de la existencia de la «práctica» que se alega como precedente, del otro, la aportación de la motivación de la misma, puesto que es esa aportación la que permite calibrar su racionalidad y razonabilidad;<sup>21</sup> finalmente, la práctica definida como precedente debe ser unívoca, la existencia de antecedentes contradictorios (o simplemente no coincidentes) excluye que se pueda fundamentar una pretensión en cualesquiera precedente: la existencia de antecedentes contradictorios excluye «la existencia de uso parlamentario consolidado».<sup>22</sup>

En cuanto tal el precedente ni es una norma ni por sí mismo configura una norma. Esa es la razón por la que con alguna frecuencia el Tribunal Constitucional descarta que entre nosotros pueda existir una «estricta sujeción al precedente» al modo del *common law*. Ahora bien esa observación sólo será correcta cuando y en la medida en que hagamos hincapié en la palabra «estricta». Me explicaré: que en sí mismo considerado el precedente no crea ni configura una norma no significa que carezca de efecto vinculante para el órgano que lo ha producido. Lo que significa es otra cosa: que la vinculación que el precedente pueda producir depende de su integración con una norma. Dicha integración puede venir no sólo de su incardinación en el principio de igualdad en la aplicación de la ley, sino también de su integración con normas de derecho parlamentario escrito. Y dicha integración configura el contenido del derecho fundamental del art. 23.2. CE en aquellos casos en los que el precedente versa sobre las facultades principales que definen el *ius ad officium* del parlamentario. En la jurisprudencia el argumento de la integración aparece con toda claridad. Véase sino: «En otras palabras, la existencia de precedentes en sentido contrario a los acuerdos impugnados sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental consagrado en el art. 23.2. CE si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso a cargo o función pública o la permanencia en aquel o en esta.»<sup>23</sup>

O, si se prefiere una mayor contundencia: «Dicho en otros términos, la existencia de un precedente en sentido contrario sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental consagrado en el art. 23.2, si tal precedente puede considerarse integrado en la Ley que ha de ser aplicada.»<sup>24</sup>

En principio, pues, el precedente solo tiene capacidad de configuración de los derechos de los que es titular el parlamentario cuando aparece asociado directamente bien a un derecho fundamental, bien a una norma de derecho parlamentario escri-

19 STC 177/02 FJ. O, si se prefiere: A lo que ha de añadirse, en el valor que se les puede conferir como precedentes parlamentarios, y frente al carácter doméstico que el Letrado Mayor del Parlamento Vasco pretende atribuir a la función que el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas confiere el art. 3.2. de su ley reguladora, que la Mesa de la Cámara en anteriores legislaturas ha admitido a trámite, al menos, dos proposiciones no de ley... STC 40/03 FJ 8.

20 ...ninguna de las partes ha intentado probar, mediante la aportación de los correspondientes datos o documentos, dicho significado o sentido concretos, ni siquiera aquellas a quienes correspondía hacerlo... STC 177/02 FJ 8.

21 Vide STC 89/05 FJ 6.

22 Vide STC 90/05 FJ 6.

23 STC 107/01 FJ 2.

24 STC 149/90 FJ 5.



to, y en éste último caso solo tiene capacidad para integrar el contenido del derecho fundamental del art. 23.2. CE cuando la norma de derecho parlamentario escrito satisfaga la exigencia que se sigue tanto del propio art. 23.2. CE como del art. 51.1. de la ley fundamental: ser norma con rango y eficacia de ley.

La construcción anterior implica que por sí mismo el precedente no crea norma alguna, y que para que el mismo tenga la capacidad de vincular a los destinatarios debe aparecer directamente asociado a una norma existente con independencia del precedente mismo. Este puede precisar o, a lo sumo, complementar el mandato de la norma de derecho parlamentario escrito, pero es esta, y no el precedente, la que tiene eficacia jurídica propia, de la que el precedente por sí mismo carece y que el precedente puede adquirir cuando y en la medida en que es recibido por la norma e integrado en la misma. Vistas así las cosas se entiende fácilmente porqué el Tribunal recurre al tópico de la diferencia con la estricta vinculación por el precedente. En efecto, en su tierra de origen la autoridad del precedente no proviene de la intervención judicial, el juez no crea la norma jurídica, esa es función propia de la sociedad civil, es ésta, la que en sus interacciones, genera la norma jurídica que decidiendo litigios el juez reconocerá. La autoridad del precedente en su versión original es la autoridad propia de la norma que el pueblo genera directamente (y no mediante representación), al no ser de creación propia la norma no está a disposición del juez, este debe resolver de conformidad con una regla de Derecho que el pueblo por sí mismo ha creado y al hacerlo genera el precedente: la decisión judicial acredita la norma que la sociedad por sí misma genera. De lo que se sigue que el juez sólo puede abandonar el precedente cuando perciba que el trato social ha modificado la norma que los precedentes han reconocido, o la han sustituido por otra, que, a su vez, el juez debe reconocer al efecto de establecer un precedente nuevo. Como se ve muy poco de esto hay en la construcción del «precedente parlamentario» que efectúa el Tribunal.

Que por sí mismo el «precedente parlamentario» carece de valor normativo, y que este le puede ser atribuido sólo en el caso de aparezca integrado en una norma con rango y fuerza de ley tiene por consecuencia que el precedente no sólo no es derecho parlamentario escrito, sino también que no es derecho parlamentario consuetudinario, el precedente no es y no puede ser costumbre precisamente porque no es norma. Ahora bien, ello no empece para que la distancia entre precedente y norma consuetudinaria sea escasa. La costumbre exige del precedente, porque sin éste no existe el acto o cadena de actos que determinan el contenido material de la costumbre misma, pero el precedente se separa de la costumbre en la ausencia de un elemento cardinal: en el precedente no existe la *opinio iuris* y, en consecuencia, no existe vinculación en el sentido propio de la expresión. Si se me permite el juego de palabras el precedente es, o puede ser, el precedente de la costumbre.

#### IV. Los usos y prácticas parlamentarias

Como ya se ha señalado lo que la doctrina del Tribunal viene denominando «usos» o «prácticas» parlamentarias difieren de los precedentes *stricto sensu*, si bien los presuponen. En efecto, para que exista un uso o una práctica debe existir una cadena de actos sustancialmente iguales adoptados por el mismo órgano parlamentario y referidos a una misma cuestión. Pero el uso o la práctica (conceptos que la jurisprudencia diferencia poco y mal, si es que los diferencia) se separa del precedente en que goza de un plus que aquel no tiene. Mientras que el precedente no genera normas el uso y la práctica si tienen esa capacidad, a juicio del Tribunal, que reconoce a los usos una «trascendencia nomotética».<sup>25</sup> Otra cosa es como esa trascendencia pueda manifestarse. En todo caso en este punto la doctrina del Tribunal da un salto cualitativo, aquel que separa la práctica que carece de valor normativo a aquella otra que si lo tiene, el que salva la distancia que existe entre el precedente y la costumbre parlamentaria. Mas no adelantemos materia.

El reconocimiento del valor normativo de «usos» y «prácticas» es tardío. Aun cuando existe en la jurisprudencia algún antecedente no precisamente contundente,<sup>26</sup> en sustancia dicho reconocimiento se halla en la jurisprudencia de los últimos diez años. La forma usual de ese reconocimiento se da mediante la aceptación del uso o la práctica como «instrumento normativo», sin determinar exactamente que cosa sea el tal instrumento, así escribe el Tribunal: «Antes de entrar en el examen propiamente dicho de la cuestión planteada, es conveniente recordar [...], que los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de la organización y funcionamiento de las Cámaras»<sup>27</sup> lo que supone simultáneamente el reconocimiento de una fuente de derecho parlamentario no escrito y de la importancia de la misma. El Tribunal, no obstante, admite de un lado que el uso o la práctica pueden desempeñar el papel de norma aplicativa del derecho escrito mediante la precisión del sentido y alcance de alguna o algunas de sus normas,<sup>28</sup> lo que si bien no supone una cierta admisión de las «normas interpretativas» si supone la aceptación de la función hermenéutica de los usos; mientras que del otro no sólo admite que tales normas surgidas mediante el uso puedan com-

<sup>25</sup> *Ad exem*: De cuanto acabamos de decir se evidencia, sin embargo, que no es este el caso aquí. Aun sin desconocer la trascendencia nomotética de los usos parlamentarios, ni basta un solo precedente [...] para considerar establecido un uso que vincule a la Cámara... STC 149/90 FJ 5.

<sup>26</sup> Aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2. CE para establecer condiciones o requisitos en el acceso a cargos públicos. STC 119/90 FJ 5.

<sup>27</sup> STC 177/02 FJ. Reiterado STC 89/05 FJ 6. Recientemente el Tribunal ha venido a decir algo muy similar: Ciertamente, los usos parlamentarios

han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. STC 190/09 FJ 4.

<sup>28</sup> Ahora bien, ello no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del Reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara, máximo cuando, como ocurre en el presente caso, se trata de prácticas parlamentarias surgidas al amparo de un concreto precepto del propio Reglamento al objeto de interpretar el sentido y finalidad del mismo. STC 190/09 FJ 4.

portar la introducción de innovación normativa en sentido estricto, sino que extiende esa posibilidad a la determinación del contenido del *ius in officium* del parlamentario, al menos en unión de las disposiciones del derecho escrito. Al respecto, formando un criterio de cita reiterada en la jurisprudencia escribe el Tribunal: «Aunque, ciertamente, la facultad de recabar la comparecencia en las comisiones de autoridades, funcionarios públicos y otras personas se atribuye directamente a estas, parece existir una práctica parlamentaria, no discutida por ninguna de las partes, en virtud de la cual son los propios grupos parlamentarios, a través de su portavoz, quienes formulan a la Mesa las propuestas de comparecencia [...]. Por consiguiente, y en virtud de la práctica parlamentaria a la que acabamos de aludir, ninguna duda cabe de que la facultad de proponer las comparecencias a las que hace referencia el art. 44 RCD forma parte de *ius in officium* de los diputados.»<sup>29</sup>

Un paso más allá da el Tribunal cuando comienza a admitir que los usos, por sí solos, no sólo son un «instrumento normativo» sino que mediante su uso exclusivo se puede determinar el contenido del citado *ius in officium* y, mediante tal operación, proceder a la generación de una parte del contenido de un derecho fundamental. No sólo se trata de que ese «instrumento normativo» sea muy importante en la vida de las Cámaras, es que determinan por sí misma al menos una parte del núcleo mismo de la función parlamentaria: «En concreto, respecto a las solicitudes de comparecencia que aparecen previstas en las normas o usos parlamentarios, hemos destacado que “en cuanto su finalidad sea el control del gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 22.3. CE”.»<sup>30</sup>

Obsérvese que en los tres casos a los que corresponde la cita se atribuye a este «instrumento normativo» por sí mismo la potencialidad de determinar el contenido de un derecho fundamental, con independencia de su asociación o integración en norma reglamentaria alguna. La importancia material se dobla en la importancia jurídica de las normas que produce el instrumento en cuestión.

Sin embargo el Tribunal nos repite una y otra vez que ese instrumento normativo tiene su límite en el Reglamento de la Cámara. Para sostener esta tesis el Tribunal opera una cierta asimilación de los usos y prácticas con las normas de derecho parlamentario escrito emanadas de los órganos de gobierno o trabajo de las Cámaras, como estos están sujetos al reglamento de la Asamblea y, se supone, los usos y prácticas son generados por aquellos, estos últimos están limitados por aquel. El paralelismo es explícito y la consecuencia que del mismo se extrae también: «En primer lugar porque dichos precedentes, en cuanto especie del género “usos parlamentarios” tienen su límite, al igual que las normas o resoluciones dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, en el Reglamento mismo.»<sup>31</sup>

En un principio podría pensarse que nos hallamos ante poco más que un *obiter dicta*, pero no es así, y tal vez porque el Tribunal mismo es consciente de lo que se halla

29 STC 177/02 FJ 5, reiterado STC 89/05 FJ 3, *idem* STC 90/05 FJ 3, *idem* STC 190/09 FJ 3.

30 SSTC 177/02 FJ 5, 208/03 FJ 5), STC 74/09 FJ 4.

31 STC 209/03 FJ 8.

en juego, el juzgador precisa más, en un caso levemente anterior al antecitado y destinado a actuar como caso de referencia del mismo: «Consecuencia de todo ello es que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo, de modo que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar –ni tampoco ser interpretada– de manera tan restrictiva que impida o obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas.»<sup>32</sup>

Resulta a todas luces evidente que el criterio de decisión que se contiene en el argumento transcrito trata de encuadrar el uso y práctica parlamentaria en el marco conceptual propio del art. 1. cc: el uso parlamentario puede tener valor normativo, pero por definición se mueve en el seno del derecho parlamentario escrito, en los espacios que este deja sin regulación completa, o sencillamente sin regulación, y subordinado a ese derecho parlamentario escrito, cuanto menos a su norma principal.

El motivo, y la razón, de tal posicionamiento no es difícil de determinar: si, como hemos visto, el reglamento parlamentario es norma parificada con la ley, dotada de procedimiento especial de elaboración, adoptada por el Pleno de la Cámara y que exige para su aprobación una mayoría cualificada, y es aquella parificación con la ley la que le permite codeterminar el *ius in officium* de los parlamentarios y, mediante éste, el contenido propio en el caso del derecho fundamental del art. 23.2. CE, como el uso y la práctica no pueden satisfacer esos requisitos, necesariamente tienen que ser las normas jurídicas que producen normas subordinadas al reglamento que encuentra en el mismo su límite: «Ahora bien, ello no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del Reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara...»<sup>33</sup>

La norma hecha por el órgano principal, más amplio y representativo de la Cámara esta supraordenada a todas las demás normas parlamentarias, y, por ello, en aquella encuentran estas su límite.

De la doctrina sintéticamente expuesta se sigue que los usos y prácticas tienen la capacidad de crear normas jurídicas, y que estas una vez generadas pasan a integrarse en el complejo del derecho parlamentario con la eficacia y límites que acabamos de ver. La doctrina, pues, admite la posibilidad y legitimidad de creación de derecho parlamentario, cuanto menos de derecho parlamentario derivado, no sólo mediante producción formal por órgano parlamentario habilitado en la forma de derecho escrito (como sucede con las normas interpretativas o supletorias), sino también por vía de hecho mediante la repetición de actos, que reciben la calificación de precedentes y que agregan a su condición de tal la pretensión, reconocida por los destinatarios, de vincular a los destinatarios mismos. Hay pauta de comportamiento, fijada mediante reitera-

32 STC 177/02 FJ 7 reiterado  
STC 90/05 FJ 6 y en STC 190/09 FJ 4.  
33 STC 190/09 FJ 4.

ción de actos, a los que se anuda la pretensión de vinculación, reconocida por los destinatarios, hay reiteración, racionalidad y *opinio iuris*; esto es, hay normas consuetudinaria, costumbre parlamentaria. No nos hallamos, pues, ante meros usos o convenciones cuyo desconocimiento es sancionado, en su caso, por la desaprobación social y/o la responsabilidad política, nos hallamos ante normas jurídicas, y ante normas que a las que se reconoce la capacidad de contribuir a la configuración del contenido de derechos subjetivos de rango fundamental, y a las que se atribuye la potencialidad de integrar el parámetro de enjuiciamiento que el Tribunal debe tener en cuenta a la hora de resolver eventuales recursos de amparo que traen causa de su posible lesión. En la doctrina del Tribunal las denominaciones de usos y prácticas encubre otra cosa, una realidad jurídica: la creación de derecho parlamentario por vía de costumbre: los usos y prácticas son costumbres parlamentarias. Y aunque el Tribunal es reacio a admitirlo abiertamente a la postre no tiene más remedio que hacerlo porque la realidad de los hechos no se deja desconocer: «No obstante, las normas consuetudinarias parlamentarias referentes a la comparecencia formal de los órganos colegiados a través de su Presidente no pueden restringir la prerrogativa parlamentaria de instar la comparecencia.»<sup>34</sup>

## V. La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Notas críticas

Como de pasada se ha señalado la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la costumbre parlamentaria está configurada de conformidad con el modelo del art. 1. cc,<sup>35</sup> si bien en el presente caso la primacía del derecho escrito sobre el consuetudinario no se ajusta totalmente a dicho modelo y presenta peculiaridades propias. La supremacía del derecho escrito se predica incondicionalmente del Reglamento, pero no de las normas infraleglamentarias, a las cuales la costumbre viene a asimilarse, sin que quede del todo claro cual es la solución que pueda darse a un eventual concurso de normas entre la consuetudinaria y la escrita infraleglamentaria. Desde luego el acogimiento pleno del modelo antecitado exigiría la primacía del derecho escrito infraleglamentario frente al «uso» o «práctica».<sup>36</sup>

Por de pronto conviene despejar la cuestión de la diferencia entre el «uso» o la «práctica» y el precedente. En resumidas cuentas la diferenciación entre las primeras y el segundo podría resumirse así: en primer lugar, el precedente vincula únicamente al órgano parlamentario concreto del que proviene, pero no surte dicho efecto en el caso de los demás, en tanto que la costumbre vincula o puede vincular a órganos parlamentarios distintos del creador, y, en este sentido, la costumbre está más próxima al derecho escrito que al precedente; en segundo lugar, el precedente vincula de forma condicional, lo que en el obliga no es tanto la decisión concreta cuanto el criterio general de decisión (la doctrina) de la que el antecedente es supuesto de aplicación, y deja

<sup>34</sup> STC 190/09 FJ 4.

<sup>35</sup> Similar criterio siguen Sanz y Villacorta *vide* Sanz Perez, A. L. y Villacorta Mancebo, I. *La costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el Derecho Parlamentario*. En Corts, núm. 17. Valencia, 2006, pp. 299 y ss.

<sup>36</sup> *Vide* Sanz Perez A. L. y Villacorta Mancebo, J. *La costumbre... op. cit.* p. 310.

de surtir tal efecto en el caso de que el órgano u órganos que lo establecen cambien de doctrina, de criterio general de decisión, por el contrario la costumbre vincula siempre en tanto no sea sustituida por otra o por norma de derecho escrito; en tercer lugar, la costumbre, como el derecho escrito, puede crear por si misma o, en su caso completar o integrar derechos subjetivos, que en el caso sería de naturaleza pública, cosa que no puede pretender el precedente: finalmente, mientras que la costumbre es o puede ser justiciable el precedente no (salva la incidencia del principio de igualdad en la aplicación de la ley, naturalmente).

Como ya se ha señalado la costumbre parlamentaria surge mediante reiteración de actos (y eso es lo que da racionalidad a la práctica mediante la que el Tribunal se aferra a la designación de la misma como «uso» o «práctica»), exige de racionalidad, comporta la conciencia de vinculación (la *opinio iuris*) y, siendo establecida por órganos constitucionales o estatutarios que ejercen potestades públicas y destinados a deliberar en público recibe inmediatamente un alto grado de publicidad y puede presumirse que se establece en interés público. Desde esta perspectiva no parece que la costumbre parlamentaria difiera gran cosa del modelo standard.

No obstante lo anterior la doctrina que viene siguiendo el Tribunal Constitucional adolece de alguna inconsistencia lógica, lo que la hace en algún aspecto cuanto menos problemática. Esa doctrina sostiene, de un lado, que la costumbre parlamentaria, bien sea en asociación o integración con el derecho escrito, bien sea por si misma, cuanto menos en los supuestos de ambigüedad del derecho escrito aplicable y en los supuestos de insuficiencia de la normativa por el mismo establecida, tiene capacidad para definir el *ius in officium* de los parlamentarios y, mediante éste, a codeterminar en el caso de los parlamentarios el contenido material del derecho fundamental del art. 23.2. CE. Pero, del otro, sostiene claramente la primacía del Reglamento parlamentario porque este es norma con fuerza de ley, es adoptado por el órgano supremo de la Cámara (el Pleno) y lo es mediante una mayoría reforzada (la absoluta), siendo esa la razón por la que el Reglamento opera como un «límite»<sup>37</sup> tanto de las normas infra-reglamentarias como de la costumbre. Pues bien ambas afirmaciones no son plenamente consistentes entre sí.

No me parece susceptible de debate la triple afirmación según la cual el Reglamento procede del órgano superior de la Cámara, aquel que se identifica usualmente con la Cámara misma, que genera un efecto de reserva tanto por motivos de orden material como procedimental, y que se le debe reconocer el rango y la eficacia de la ley. En consecuencia el Reglamento parlamentario esta en condiciones de satisfacer la exigencia del art. 53.1. CE y la correlativa de determinada forma, la legal, del propio art. 23.2. CE. Y que por eso debe admitirse, cuanto menos en línea de principio, que por ello es norma supraordenada a las demás normas parlamentarias, sea escritas o no, normas que, por definición, no satisfacen dichos requisitos y por ello gozan de una

<sup>37</sup> La definición de la primacía del reglamento como «límite» de algún modo sugiere que la relación entre el Reglamento y las demás normas parlamentarias, sean escritas o no, debería entenderse en términos de «vinculación negativa».

posición y una eficacia menores que la del Reglamento mismo, si eso es así de ello se sigue que las normas infrareglamentarias escritas no pueden satisfacer aquellos requisitos, como reconoce el Tribunal, y se entiende bien el carácter de «límite» de tales normas que el Reglamento tiene. Pero si eso es así entonces lo que no se entiende es que la doctrina del Tribunal admita que normas que no son obra del Pleno, para cuya adopción no se exige mayoría reforzada alguna, que carecen del rango y la eficacia de la ley puedan determinar el contenido del *ius in officium* de los parlamentarios y, mediante este, el propio del derecho fundamental del art. 23.2. CE por muy derecho de configuración legal que este sea.<sup>38</sup>

En otras palabras, si es exigible el rango y la fuerza de la ley para regular el contenido (sea esencial o no) de los derechos fundamentales, y las normas infrareglamentarias escritas, los «usos» y las «prácticas» no tiene ni aquel rango ni dicha fuerza se sigue que las últimas no pueden codeterminar el contenido de derecho fundamental alguno, y por ello no pueden hacerlo con el derecho del art. 23.2. CE. Por el contrario si se admite que tienen esa capacidad, como ha venido reiterando el Tribunal según hemos visto, cae por su base el carácter de «límite» a aquellas que se atribuye al Reglamento. Cada una de dichas tesis, planteadas por separado, resulta racional y parece adecuada, pero ambas obedecen a lógicas distintas y si se unen, como hace el Tribunal, corren el riesgo de devenir incompatibles. Se requiere alguna explicación que, cuanto menos, tenga capacidad para ser alternativa. Tal vez se podría efectuar una reconstrucción doctrinal que permitiera dar cuenta de esos resultados sin incurrir en la incompatibilidad señalada.

Por de pronto hay que traer a colación algo ya dicho: el mundo del Derecho Parlamentario es un mundo formado por normas autodispuestas. En él el representante inmediato y directo del soberano constitucional decide por sí solo sobre el conjunto de normas que ordenan su gobierno, organización y funcionamiento. Dicho representante tiene una configuración determinada, a saber, es un órgano complejo, un órgano formado a su vez por otros órganos que, en conjunto, configuran un sistema. Dicho órgano es autónomo (o «soberano» si se desea emplear la fórmula italianizante) forma y manifiesta su voluntad por sí mismo y dicha voluntad es inmune ante el ejecutivo y el judicial, de tal modo que su propia organización interna y la determinación de sus procedimientos resulta infiscalizable por los otros poderes del Estado, y sus normas y decisiones sólo son revisables en sede constitucional, bien sea por infracción de las normas que el legislador se ha dado a sí mismo, bien por infracción constitucional. De ello se sigue que la condición jurídica de las normas parlamentarias es similar a la de la ley, sencillamente por su autor es el mismo que el de la ley. Por eso cuando el órgano actúa como un todo, como conjunto unitario, esto es a través de su órgano derivado principal, el Pleno, nos hallamos exactamente en la misma posición de la ley. Y ello con independencia de la naturaleza del derecho parlamentario producido, sea escrito o no.

<sup>38</sup> El que se trate de un derecho de configuración legal permite que su contenido sea codeterminado por leyes ordinarias u otras normas con fuerza de ley y que, en consecuencia, deba relativizarse en el caso la exigencia de la forma de ley orgánica, pero no permite eludir la exigencia del art. 53.1. CE «Solo por ley...»



Al ser el órgano productor el representante inmediato y directo del soberano constitucional, como sucede en el caso de la ley, las normas que el Parlamento se da a sí mismo tienen la misma posición y la misma eficacia jurídica que la ley. Todas las normas reglamentarias, sea escritas o no, tienen «valor de ley». Y por eso es correcta la posición del Tribunal cuando atribuye a las normas parlamentarias, aun a aquellas que sean distintas del Reglamento, la capacidad de codeterminar el *ius in officium* de los parlamentarios, porque las normas parlamentarias, todas, pueden satisfacer las exigencias de rango y eficacia jurídicas de los arts. 23.2. y 53.1. CE. Pero de la misma manera que la ley no es única (y las normas con su eficacia aun lo son menos) no todas las normas parlamentarias son iguales, y en ambos casos por el mismo motivo: porque el sujeto productor de la norma reglamentaria, como el sujeto productor de la ley, puede ser, y con frecuencia es, distinto. La razón ya se ha señalado: el Parlamento es un órgano de órganos. Y si nadie discute, por ejemplo, que una «ley de comisión» tiene el mismo rango y la misma eficacia que una «ley de pleno», no veo porqué razón tiene que ser distinto el caso de las normas de derecho parlamentario.

Del mismo modo que el *nomen iuris* «ley» no es entre nosotros homogéneo, e incluye diversos *nomina iuris* que difieren entre sí por razón de la forma, de la materia o de ambas, siendo todos ellos «ley», algo similar sucede en el caso de las normas de derecho parlamentario. La razón es la ya señalada: el Parlamento no es un órgano simple sino un órgano complejo.<sup>39</sup> Para que el paralelismo sea más acentuado del mismo modo que en el caso de la ley hay un *nomen* especial, determinado material y formalmente, que exige para su aprobación una mayoría más intensa, más representativa y por ello más semejante a la pluralidad existente en el soberano constitucional, al incluir el correspondiente procedimiento la exigencia de una mayoría cualificada, la ley orgánica, lo mismo sucede en el derecho parlamentario, en el que la norma principal del sistema es una, el Reglamento, que reúne esas características. Y, del mismo modo que la ley orgánica es norma supraordenada a las leyes ordinarias que puedan ser llamadas a regular la misma materia,<sup>40</sup> lo mismo sucede con el reglamento respecto de las demás normas de derecho parlamentario escrito. Por eso no es ciertamente irracional que la jurisprudencia haya venido sosteniendo desde finales de los ochenta que las

39 Aunque no en el mismo grado: mientras que en el caso de los Parlamentos Territoriales el órgano primario es unicameral, en el caso de las Cortes Generales el órgano primario son estas, siendo órganos secundarios el Congreso y el Senado *ex art.* 66.1. CE.

40 La resistencia doctrinal a admitir que la ley orgánica esta supraordenada a la ordinaria que es llamada a regular materia coincidente es, a mi juicio, un residuo de la dogmática propia del Estado Unitario de Soberanía Nacional, y por ello es frecuente que se niegue a reconocer que la ley orgánica no es sólo norma de definición material, sino que también es

norma formal o procedimentalmente diferenciada (y no sólo por la mayoría cualificada, por cierto). La incapacidad de explicar desde esa perspectiva la relación entre el Estatuto y las leyes autonómicas o entre la ley orgánica de desarrollo de un derecho fundamental y las ordinarias adjetivas al mismo (piénsese en el caso del derecho de asociación o las finanzas autonómicas). En todo caso la supraordenación de una ley orgánica sobre las ordinarias que de aquella traen causa es una de las aportaciones de la decisión del Tribunal Constitucional en el caso de la impugnación del art. 17. EACV.

normas parlamentarias infraleglamentarias son precisamente eso, y que, en consecuencia encuentren en el reglamento su «límite». Como es conocido por lo demás.

Si se prefiere dicho de otra manera: el Parlamento es órgano complejo, como sucede en tales casos, en los órganos parlamentarios cabe distinguir entre un órgano principal y otros secundarios derivados del mismo. En todos ellos concurre la característica de ser órganos de representación inmediata del soberano constitucional y por ello la norma jurídica que produce tiene rango y fuerza de ley. Pero aquella característica no concurre en todos igualmente y todos los órganos secundarios no tienen encomendada las mismas facultades ni idéntica competencia. En el sistema sólo hay un órgano que siendo representante inmediato y directo, lo es de la totalidad del pueblo, lo es con competencia general, es el titular primario de las potestades públicas de las que al Parlamento corresponden, y resulta ordenado mediante norma supermayoritaria. En consecuencia esta última es de mayor rango que las demás normas parlamentarias, al ser la misma el Reglamento se sigue que esta es la norma fundamental, supraordenada, a la demás del derecho parlamentario escrito. De donde cualquier conflicto de normas entre el Reglamento y las demás normas de derecho parlamentario escrito se resuelve a favor de la norma del Reglamento. Y en este sentido el entendimiento de las normas reglamentarias como «límite» de las normas infraleglamentarias de derecho escrito que sostiene la jurisprudencia constitucional resultaría ser una apreciación correcta.

Pasemos al campo de la costumbre. Esta puede ser creada indistintamente por el órgano principal o por los órganos secundarios, en ellas concurre, en todo caso, el fenómeno que también se da en el Reglamento de constituir un supuesto de autonormación y autodisposición: tanto en el caso de la norma reglamentaria como en el de costumbre el autor de la norma es el destinatario de la propia norma. No obstante del mismo modo que las normas parlamentarias escritas producidas por los órganos derivados del Pleno (sean estos de gobierno o de trabajo) están subordinados al Reglamento mismo las normas consuetudinarias generadas por tales órganos lo estarán asimismo: la norma producida por el órgano secundario está limitada por la norma producida por el órgano principal, que le está supraordenada. En contrapartida cuando la costumbre parlamentaria es producida por el Pleno la misma tiene la misma posición jurídica que el Reglamento al ser idéntico el autor.

Si las apreciaciones anteriores son correctas no es difícil reintroducir un cierto orden y coherencia en la doctrina constitucional: tanto las normas parlamentarias escritas nacidas de los órganos secundarios, como las normas consuetudinarias que los mismos generan están subordinadas al Reglamento y en él encuentra su límite. Como el Tribunal no registra otro tipo de «uso», «práctica» o «costumbre» que la generada por órganos secundarios se sigue que las normas consuetudinarias generadas por la Cámara están subordinadas al Reglamento. Encuentran en él su «límite».

Ahora bien si una reconstrucción así permite salvar de la tacha de inconsistencia interna a la doctrina fijada por el Tribunal hasta la fecha, no cabe desconocer que deja sin respuesta a dos problemas distintos que hasta la fecha no tienen en aquella tramitación suficiente: de un lado el problema de la norma consuetudinaria generada por el Pleno, del otro en el mismo nivel orgánico y en el mismo rango cual es la relación entre derecho escrito y derecho no escrito, entre norma reglamentaria en sentido amplio y norma consuetudinaria.

El primer supuesto me parece de sencilla solución, si se acepta el análisis anterior al menos: una norma consuetudinaria generada por el Pleno tiene el mismo rango y eficacia que la norma escrita generada por dicho órgano. Y lo mismo sucede en los demás niveles de la organización de Parlamento. Es cierto que la costumbre generada por el Pleno tiene menos probabilidad de surgir que la costumbre generada por otros órganos parlamentarios. No es difícil entender porqué: al ser el Pleno el órgano simbólica y jurídicamente más importante<sup>41</sup> es también aquel que cuenta con una regulación mediante derecho escrito más completa y exhaustiva, en la que no es infrecuente la existencia de normas de aplicación. Además al ser, con gran diferencia, el órgano más numeroso suscitar los acuerdos expresos o tácitos que son necesarios para introducir un «uso» es mucho más complicado que en el caso de órganos parlamentarios menos reglados y más reducidos. Pero aún así la posibilidad no puede descartarse, bien porque el uso nace en ausencia de derecho escrito, bien porque se manipula el derecho escrito.<sup>42</sup> Al ser generada por el Pleno de la Cámara la costumbre correspondiente satisface, por definición, la exigencia orgánica del art. 72.1. CE, como, además, no es posible generar una costumbre de Pleno sin que la misma cuente en el seno del mismo un consenso mucho más amplio que el que supone la mayoría cualificada que en dicho precepto constitucional se exige, me parece que se puede sostener que la costumbre generada por el Pleno tiene el rango y la eficacia propias del Reglamento.

Cuestión distinta es la de la relación que pueda existir entre Reglamento y costumbre parlamentaria de Pleno. Si usamos de la tipología tradicional la costumbre puede ser *secundum*, *praeter* o *contra* Reglamento. En el primer supuesto nos encontramos con la vieja disputa de si nos hallamos o no ante una verdadera costumbre o si estamos ante una mera práctica aplicativa, que aquí interesa mas bien poco. Obviamente para que quepa hablar de norma consuetudinaria es indispensable que la misma contenga alguna clase de *novum* normativo ausente en el derecho escrito, ya que si no

41 Lo que no implica que fácticamente lo sea, al menos lo sea en el ejercicio de todas las potestades que le asigna el ordenamiento. Como cualquier observador de la vida parlamentaria sabe si se trata del ejercicio del control o de la función de impulso ciertamente el Pleno es el órgano parlamentario de mayor relevancia, pero frecuentemente no sucede así en el ejercicio de la potestad legislativa, en la que no es precisamente raro que el Pleno sea a la hora de la verdad un órgano de representación y registro de

decisiones que se adoptan en otros órganos parlamentarios (sea ponencia o comisión).

42 Un buen ejemplo de este supuesto lo da el caso de las «leyes de comisión»: configuradas como un método secundario de legislación en el art. 75 CE, pasan a constituir la regla en los términos del art. 148 RCD, regla que es obviada mediante el expediente de adoptar sistemáticamente el acuerdo de avocación al Pleno que previene el art. 149.1. RCD.

hay innovación normativa no cabe hablar de norma consuetudinaria. En principio me parece que no existe dificultad alguna de consideración en admitir norma consuetudinaria que interpreta, complementa y aplica el derecho escrito. No muy diferente es el caso de la costumbre *praeter legem*, esto es aquella que regula cuestiones y/o aspectos no previstos ni regulados por el Reglamento y cuya formación es, sin embargo necesaria o conveniente. En tal caso la norma consuetudinaria no entra en concurso con el Reglamento, como en el caso anterior, y no parece que haya mayor dificultad en admitirla. Muy distinto es el caso tercero, el de la costumbre que entra en conflicto con el derecho parlamentario escrito, en el caso que estamos tratando con el Reglamento. La cuestión es especialmente compleja de un lado porque choca frontalmente con el sistema de prelación del art. 1. CC y, del otro, porque la costumbre parlamentaria *contra legem* no es ciertamente una *rara avis* y, cuanto menos en el pasado, no ha carecido de importancia práctica.<sup>43</sup>

La opinión políticamente correcta acerca de la eventual costumbre *contra legem* en el ámbito del Derecho Parlamentario es ciertamente la que afirma la ilicitud de la misma, en general la mera invocación del art. 1. CC basta para dar por cerrada la cuestión. Cabe plantearse si las cosas son tan sencillas, porque esa sencillez se halla en marcado contraste con la realidad, como ya se señaló. En el caso que nos ocupa la cuestión radica en si la costumbre generada por el Pleno de la Cámara puede contener normas contrarias al Reglamento y, no obstante, mantener su validez. Y me parece que la respuesta puede ser afirmativa. No es demasiado complicado entender la razón: en el caso de la norma consuetudinaria generada por el Pleno nos encontramos, como en el caso de la norma del Reglamento, ante un fenómeno de autorregulación: el creador de la norma es el destinatario de la misma, además el sujeto creador de la norma consuetudinaria es el mismo que el productor del Reglamento, esto es el Pleno, finalmente si bien es cierto que el Reglamento exige una mayoría cualificada para su aprobación no es menos cierto que la generación de una norma por el Pleno por vía de costumbre exige de un grado de consenso<sup>44</sup> muy superior al exigido para producir normas reglamentarias. Siendo así las cosas no parece que se pueda oponer a la creación de derecho parlamentario por vía de costumbre el valladar del Reglamento. Si hay identidad de materia y autor y se satisfacen las condiciones materiales que subyacen a la exigencias de procedimiento la negativa a admitir la costumbre contra Reglamento deviene inverosímil.

Ahora bien, lo anterior si bien resuelve el problema de la legitimidad de la costumbre contra Reglamento no hace lo propio en lo que afecta a la relación entre aquella y éste. No obstante no parece que resolver la cuestión sea especialmente complicado. Nos hallamos ante dos normas que tienen igual rango y eficacia en tanto en cuanto provienen del mismo autor, del mismo sujeto productor, del mismo órgano en el sentido kelseniano del término. En consecuencia no puede haber entre ellas relaciones

43 La referencia clásica es *Santaolalla Lopez, F. Derecho Parlamentario Español*. EN. Madrid. 1984, p. 30.

44 O de acuerdo político, si se prefiere.

de supra y subordinación y, en consecuencia, no es posible resolver el concurso de normas, caso de darse, mediante el recurso a la primacía incondicionada de una de ellas. Ante un caso de concurso de normas entre Reglamento y costumbre generada por el Pleno no cabe otro criterio de solución que el temporal: *lex posterior derogat priori*. De ahí que una costumbre de las citadas pueda dejar sin vigencia una o varias disposiciones del Reglamento y que, a su vez, este último pueda modificar o suprimir las normas generadas por aquellas.

Distinto es el caso, en la realidad material con mucho el más frecuente, de costumbre parlamentaria generada por órgano distinto y derivado del Pleno, que es el que normalmente tiene que revisar y, en su caso, aplicar la jurisprudencia constitucional. En tales supuestos el paralelismo que el Tribunal establece entre norma escrita secundaria y norma consuetudinaria emanada de órgano distinto del Pleno resulta adecuado. Del mismo modo y por la misma razón que una resolución de Presidencia o un acuerdo de Mesa y Portavoces está subordinado a la norma escrita que hace el órgano parlamentario, esto es el Reglamento, una norma consuetudinaria generada por tales órganos subordinados, se bien puede modificar el derecho parlamentario escrito secundario no puede hacerlo con el primario: tales normas consuetudinarias encuentran en el Reglamento su «límite».

Resta por examinar la cuestión de la reserva de ley en el caso desarrollo del derecho fundamental del art. 23.2. CE. Vaya por delante que, como se sigue del tenor literal de citado precepto y viene afirmando el Tribunal desde su origen, las «leyes» que codeterminan en cada caso y para cada puesto cual sea el contenido del citado derecho fundamental no tienen porqué tener la forma de ley orgánica, esta no es exigible pues, de otro modo, se afectaría de modo intolerable al principio democrático de gobierno de la mayoría al «organizar» punto menos que todo el sector público. Ahora bien, me parece claro que en la citada jurisprudencia las normas parlamentarias subordinadas, sean escritas o no, carecen del rango y eficacia de la ley y, por ello, parece que no pueden satisfacer la citada reserva y, en consecuencia, no podrían codefinir el *ius in officium* de los parlamentarios. Como consecuencia sería criticable la doctrina seguida por el Tribunal que viene a afirmar esa capacidad de definición de tal derecho. No me parece que esa conclusión sea acertada, mas bien al contrario, me parece ajustada la doctrina del Tribunal.

A mi juicio la clave se halla tanto en el principio de división de poderes cuanto en el sentido propio de la reserva de ley. Como se sabe del primero se sigue que nadie fuera del propio Parlamento puede ordenar su vida interna, esto es su organización y procedimientos, siendo estas las normas que, en su caso, contribuyen a configurar en detalle el *ius in officium* de los parlamentarios. Ciertamente eso debe hacerse primariamente en el Reglamento, cuya capacidad para satisfacer la mentada reserva nadie pone en duda, pero en la medida en que no se puede exigir que éste de un perfil exacto y com-

pleto de citado derecho, en la medida en que la norma genérica que por definición está llamado a ser el Reglamento, exige de complementos se hace necesario mantener para ellos el principio de autonormación. Por añadidura me parece oportuno recordar que el sentido de la reserva de ley no radica en exigir una determinada forma jurídica por sí misma para ordenar las materias objeto de la misma. Antes al contrario, la reserva de ley tiene sentido, en términos positivos, en tanto en cuanto es un instrumento para asegurar que la regulación de determinadas materias especialmente sensibles van a insertarse en la competencia exclusiva del órgano que es el único representante inmediato y directo del soberano constitucional, y me parece claro que ese rasgo se da en el derecho parlamentario secundario sencillamente porque lo es. De otro lado la reserva de ley tiene asimismo una dimensión negativa: precisamente porque establece la competencia exclusiva parlamentaria en la fijación de la formación primaria de materias sensibles viene a excluir la posibilidad de una regulación primaria operada por el Ejecutivo mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, lo que es especialmente importante en un caso como el nuestro en que el Derecho Constitucional positivo viene efectuando una atribución constitucional directa de potestad reglamentaria al Ejecutivo desde el art. 171.1. de la Constitución de Cádiz cuanto menos. Y me parece claro que la reserva a la regulación parlamentaria, bien sea por vía de costumbre, bien por vía de derecho escrito, cumple sobradamente con dicha exigencia. Como se ve no es sentido de lo que carece la doctrina que en la materia ha venido a fijar el Tribunal Constitucional.

Alfara del Patriarca, otoño de 2009

# Abstención asimétrica en la Comunidad Valenciana: ¿explica el éxito electoral del PP?\*

PABLO OÑATE

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
Universitat de València

## Resumen

En no pocas ocasiones se ha acudido a la *abstención asimétrica* para explicar las victorias electorales del PP sobre el PSOE en contextos de incremento de la abstención. Pero pocas veces se ha comprobado empíricamente esta *leyenda urbana*, que entiende que cuando las tasas de abstención son elevadas el PP mejora sus resultados mientras que el PSOE ve empeorar los suyos, y viceversa (al considerar que el incremento de la abstención se nutre, fundamentalmente, de antiguos votantes del PSOE que se han desmovilizado). En este trabajo se analiza empíricamente el impacto que la abstención asimétrica ha tenido en las elecciones autonómicas en la Comunidad Valenciana de 2007. Para ello se utiliza como unidad de análisis de los resultados el ámbito municipal, agregando, de forma segmentada, los datos en función del volumen de abstención registrado en cada una de ellas, para lograr un *experimento* (real) con casos de muy baja, baja, moderada y alta abstención. Se calcula también la relación entre variación de abstención y del voto a PP y PSOE en el ámbito de la circunscripción en las 17 comunidades autónomas en este tipo de elección, y en el de las capitales de provincia, para las elecciones municipales celebradas en 2007.

## Resum

No poques vegades s'ha acudit a l'*abstenció asimètrica* per a explicar les victòries electorals del PP sobre el PSOE en contextos d'increment de l'abstenció. Però poques vegades s'ha comprovat empíricament aquesta *llegenda urbana*, que entén que quan les taxes d'abstenció són elevades el PP millora els resultats mentre que el PSOE veu empitjorar els seus, i viceversa (en considerar que l'increment de l'abstenció es nodreix, fonamentalment, d'antics votants del PSOE que s'han desmobilitzat). En aquest treball s'analitza empíricament l'impacte que l'abstenció asimètrica ha tingut en les eleccions

\* Este trabajo fue presentado en la Facultad de Derecho de la Universidad Jaime I de Castellón en unas Jornadas organizadas por el Área de Derecho Constitucional. Quiero agradecer los comentarios vertidos por quienes asistieron a las mismas que sirvieron para mejorar el texto.



autonòmiques a la Comunitat Valenciana de 2007. Per a això s'utilitza com a unitat d'anàlisi dels resultats l'àmbit municipal, i s'hi agreguen, de forma segmentada, les dades segons el volum d'abstenció registrat en cadascuna, per aconseguir un experiment (real) amb casos de molt baixa, baixa, moderada i alta abstenció. Es calcula també la relació entre variació d'abstenció i del vot al PP i al PSOE en l'àmbit de la circumscripció en les 17 comunitats autònomes en aquest tipus d'elecció, i en el de les capitals de província, per a les eleccions municipals del 2007.

### Abstract

The concept of *electoral turnout asymmetric decrease* has been frequently used to explain PP electoral success over PSOE within contexts of low turnout. This idea holds that the level of electoral turnout does not affect equally to both parties (PP and PSOE): low turnout results in the improvement of the percentage of vote for PP and in the reduction of that for PSOE, and vice versa (for –the argument goes on– the decrease of turnout feeds mainly in PSOE's vote-granary). This idea is a wide spread urban legend that never has been empirically proved. This article analyzed empirically the impact of *turnout asymmetric decrease* in 2007 regional (*autonómicas*) election in *Comunidad Valenciana*. In order to do so, I use the electoral results at the municipal level as unit for the analysis, aggregating them in segmented groups according to turnout level. The purpose is to generate a (real) *experiment* in which we have cases of very high, high, medium and low turnout. I have also analyzed the relation between turnout change and vote for PP and PSOE in all 17 *Comunidades Autónomas* (2007 regional election at a constituency level of aggregation) and in all Spanish provinces capitals (2007 local election).

### Sumario

- I. Introducción: el estudio de la abstención
- II. La abstención asimétrica
- III. Análisis de la evidencia empírica
- IV. Conclusiones
- V. Referencias bibliográficas

## I. Introducción: el estudio de la abstención

El ámbito de los estudios electorales es uno de esos campos fértiles para el comentario apresurado, ya sea antes o después de un proceso electoral, en el que sus autores creen poder explicar cómo y por qué los ciudadanos nos comportamos como lo hacemos ante las urnas. Desde la Ciencia Política hace más de seis décadas que se intenta hallar explicaciones válidas acerca de los factores que puedan dar cuenta de los motivos por los que los ciudadanos votan o se abstienen, y votan por una determinada opción o dejan de hacerlo: en estos 60 años de investigación científica, basada en datos demoscópicos y sofisticadas técnicas de análisis estadístico, se ha indagado acerca de la influencia de variables estructurales, coyunturales, sociales, culturales, económicas, de liderazgo, de la campaña, etcétera.<sup>1</sup> Aunque no hay resultados concluyentes universalmente válidos para todas las elecciones, sí se han hallado pautas que aparecen reiteradamente en casi todos los procesos electorales.

Junto a esos análisis persisten otros que se basan en comprobaciones empíricas menos rigurosas y que se van consolidando como lugares comunes o *leyendas* no comprobadas en el acervo colectivo. La abstención electoral es un ámbito en el que suelen darse ese tipo de análisis no-tan-rigurosos, acaso porque su estudio es extremadamente difícil, habida cuenta de que los propios abstencionistas suelen ser reticentes a manifestar que no votaron en determinada elección. Así, en las elecciones generales de 2008 se registró un porcentaje de abstención en el ámbito estatal del 26,2 por ciento, pero en el correspondiente Estudio postelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sólo la mitad de esa cifra de electores dijo haberse abstenido.<sup>2</sup> La explicación de esa reticencia a manifestar su abstención puede ser que existe un extendido sentimiento que concibe el voto como un deber cívico, y que lleva a considerar la abstención como algo negativo desde el punto de vista del «buen ciudadano», como varios autores han puesto de manifiesto (Blais, 2000; López Pintor y Gratschew, 2004; Rose, 2004; o Dalton, 2008). Ya sea por ese motivo o por otros, combinadamente, la abstención es uno de los temas más confusos y misteriosos de la Ciencia Política.<sup>3</sup> Estas dificultades para estudiar la abstención no han sido óbice para que sea objeto de atención preferente, habida cuenta de la influencia que puede tener en los resultados o en su posible explicación, aunque no siempre se haya tenido en cuenta la advertencia que formulara hace años al respecto Manuel Justel, probablemente el autor que con mayor rigor la ha estudiado en nuestro país: «ojo con las abstenciones, que las carga el diablo.»

Los estudios que han analizado en profundidad el fenómeno de la abstención han tratado de ponderar distintos tipos de factores: psicológicos (actitudes individuales como la apatía o la desafección); sociológicos (como la edad, el tipo de hábitat, la clase social o la renta económica); y políticos (como la identificación y satisfacción con las instituciones, la *eficacia política* interna y externa, o los cálculos estratégicos del elector

1 El estudio seminal que fundó este campo científico fue la obra de P. Lazarsfeld, P. Berelson y H. Gaudet, *The People's Choice: How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Campaign*, New York, Columbia University Press, 1944.

2 Estudio 2.757 de 12 de marzo de 2008, del Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas: P32: «En unas elecciones hay muchas personas que no pueden votar por cualquier razón o que prefieren no hacerlo; en el caso de las elecciones generales del pasado 9 de marzo ¿cuál de las siguientes afirmaciones se ajusta más a su caso? a) No pude votar. b) No quise votar. c) Normalmente voto, pero esta vez no quise hacerlo. d) Sí que voté. e) No contesta. N = 6.082.»

3 Como dice Franklin (2004), «The particular topic of voter turnout could be called the 'grand enchilada' of puzzles in Political Science [...]. Almost everything about voter turnout is puzzling.»

(Boix y Riba, 2000). Sucesivamente, se ha buscado la explicación de las diferencias en las tasas de abstención (o participación) en los recursos personales de los electores, en la movilización estratégica puesta en marcha por los partidos y la elite política y, más recientemente, en el entorno institucional-socio-político del elector (Franklin, 2004).

Teniendo en cuenta todos esos factores, se han catalogado distintos tipos de abstención: sin ánimo exhaustivo, podemos decir que hay «abstención estructural», que es estable y se registra en todos los procesos electorales, debido a electores que nunca votan por estar totalmente desinteresados por la política, tener impedimentos físicos o alguna otra barrera de carácter permanente para poder votar; y «abstención coyuntural», debida a factores temporales o coyunturales, cuya desaparición llevará al elector a votar. «Abstención técnica o involuntaria», generada cuando el elector no puede votar, queriendo hacerlo, por no aparecer en el censo electoral; y «abstención voluntaria», debida exclusivamente a la voluntad del elector de no votar. Dentro de este tipo cabe distinguir entre «abstención pasiva», causada por un elector que es políticamente apático y se siente totalmente ajeno al sistema político y las elecciones; y «abstención activa» que se debe a electores que dejan de votar como forma de manifestar su protesta política o su desacuerdo con el procedimiento o el conjunto de las alternativas que los partidos le presentan.

En este último caso, el de la abstención activa, los electores que la protagonizan no son ciudadanos pasivos y apáticos, sino personas muy concienciadas que usan esa forma de no-participación para manifestar su postura política. Conciben la abstención como un instrumento de expresión política de descontento o desacuerdo: suelen ser ciudadanos que bien rechazan el procedimiento electoral, o bien que solían votar por alguna de las candidaturas en anteriores elecciones pero que se resisten a volver a hacerlo, como mecanismo de castigo o aviso a su formación preferida, no estando dispuestos a votar por otra alternativa (Montero, 1990; Molas, 1994; Virós, 1994; Anduiza, 1999; Boix y Riba, 2000; Franklin, 2004).

Buena parte de los ciudadanos son sofisticados electores que adaptan su comportamiento político a las circunstancias que perciben en cada proceso electoral, convirtiendo su sufragio en un voto útil (Moreno y Oñate, 2004) o su abstención en un instrumento de protesta o castigo frente al partido por el que votan habitualmente (o frente al conjunto de alternativas que se le presentan en una determinada elección). Así, se ha comprobado que los electores valoramos de distinta forma los diversos tipos de elecciones, al considerar que unas son más importantes que otras. Más allá de factores coyunturales (que permiten distinguir entre elecciones excepcionales y elecciones de continuidad), los distintos tipos de procesos electorales se pueden clasificar en elecciones de primer o de segundo orden, en atención a las consecuencias políticas que los ciudadanos atribuimos a sus respectivos resultados, por considerar que hay más o menos en juego en función del ámbito de gobierno al que se refieran (Reif y Schmitt, 1980; Reif, 1985;

Schmitt, 2005; Norris, 1997; y Franklin, 2004): los ciudadanos de las diversas democracias europeas conferimos a las elecciones generales (o para elegir el parlamento estatal) la mayor importancia, considerándolas elecciones de primer orden. Entendemos, en cambio, que las elecciones autonómicas/estatales/regionales, municipales y europeas son menos relevantes, por tener las decisiones políticas adoptadas en esos ámbitos menores consecuencias, otorgando, así, a esos procesos electorales un rango de segundo orden.

Esa diferente consideración de los distintos procesos electorales lleva a una parte de los ciudadanos a ser más proclives a experimentar con su voto en las de segundo orden, al entender que en ellas hay «menos» en juego. Como consecuencia de ello, en las elecciones de segundo orden se dan unas características peculiares respecto de las propias de las elecciones de primer orden: se alcanzan mayores tasas de abstención que en las elecciones generales; el partido en el gobierno logra peores resultados que en las elecciones generales que le dieron la mayoría; los partidos grandes cosechan peores resultados que en las generales inmediatamente anteriores; los pequeños partidos consiguen porcentajes de voto sensiblemente más altos que los que cosechan en las elecciones de primer orden: y, consecuentemente, el *número efectivo de partidos* suele ser más alto en las elecciones de segundo orden. Estas pautas se han observado, de forma continuada, en los diversos sistemas políticos europeos (Schmitt, 2005, Franklin, 2004).

El caso de las elecciones en España se ajusta considerablemente bien a este modelo: sirvan las elecciones autonómicas de 2007 de ejemplo para comprobar cómo se confirman las cinco características propias de las elecciones de segundo orden (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Características de elecciones de segundo orden (autonómicas 2007\*)**

	MAYOR ABSTENCIÓN	MENOS VOTOS PARTIDO GOBIERNO	MENOS VOTOS GRANDES	MÁS VOTOS PEQUEÑOS	MENOR NEP
Andalucía		✓	✓	✓	✓
Aragón	✓	-	✓	✓	✓
Asturias	✓	✓	✓	✓	✓
Baleares	✓	✓	✓	✓	✓
Canarias	✓	-	✓	✓	✓
Cantabria	✓	-	-	-	-
Castilla-La Mancha	✓	-	✓	✓	✓
Castilla y León	✓	✓	✓	✓	✓
Cataluña	✓	✓	✓	✓	✓
Extremadura	✓	-	✓	-	✓
Galicia	✓	✓	✓	✓	✓
Madrid	✓	✓	✓	✓	-
Murcia	✓	✓	✓	✓	✓
Navarra	✓	✓	✓	✓	✓
País Vasco	✓	✓	✓	✓	-
La Rioja	✓	✓	✓	✓	✓
Comunidad Valenciana	✓	✓	✓	✓	-

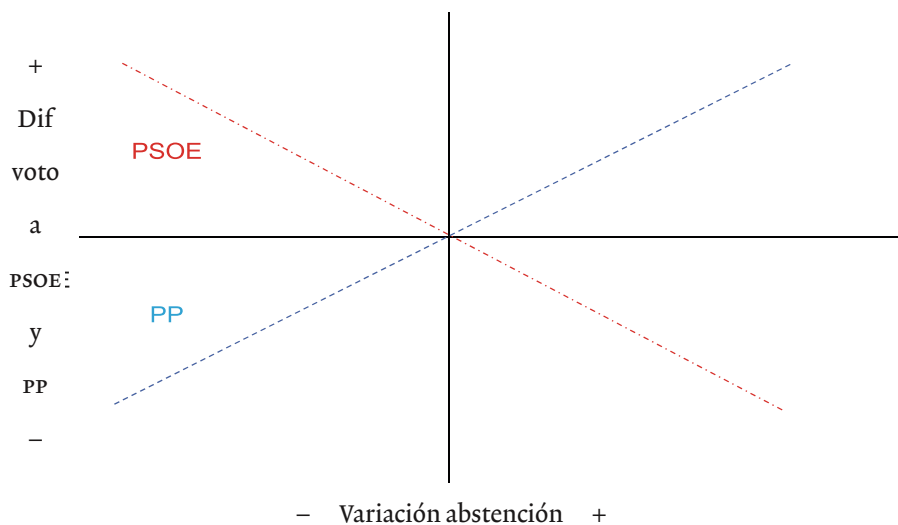
Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados en el Archivo Histórico Electoral Argos. En buena parte de los pocos casos en los que no se cumplen las características propias de las elecciones de segundo orden (indicado por el signo «-»), los resultados de los respectivos índices correspondientes a las elecciones autonómicas y a las generales inmediatamente anteriores fueron iguales. (\*) Se han incluido las elecciones de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco, Comunidades que celebran sus elecciones autonómicas en fecha diferente a las otras 13 comunidades autónomas.

## II. La abstención asimétrica

En no pocas ocasiones se ha acudido al fenómeno de la abstención asimétrica para explicar determinados resultados electorales: en concreto, que el PSOE haya logrado peores resultados que en anteriores comicios y que el PP los haya conseguido mejores. La explicación vendría a consistir en entender que el incremento de la abstención no afecta por igual a los dos principales partidos, en función del distinto grado de movilización electoral de sus potenciales votantes: el electorado del PP está considerablemente más movilizado (por lo que acude a votar de manera sistemática) mientras que el de PSOE –seguiría el argumento– es más reticente a ir a votar en determinadas ocasiones. De ello se deriva que si la abstención aumenta, el PSOE logrará peores resultados y el PP mejores, y a la inversa si la tasa de abstención disminuye. Así puede sintetizarse la hipótesis de la abstención asimétrica favorable al PP y perjudicial para el PSOE.

Para comprobar empíricamente la existencia e intensidad de este fenómeno tendrían que confirmarse la siguiente hipótesis: a mayor incremento de la abstención, mayor incremento del porcentaje de voto al PP y mayor reducción del porcentaje del voto al PSOE. A medida que se reduzca la tasa de abstención, será menor el incremento de voto del PP y mayor el del PSOE. El cumplimiento o confirmación de la hipótesis tendría que resultar en un gráfico similar al gráfico 1, en el que los puntos (casos) se agregarían en torno a rectas cuya inclinación indicaría la medida de la intensidad en la que la abstención asimétrica afecta a uno y otro partido:

Gráfico 1. Hipótesis de la abstención asimétrica: distinto impacto de la variación de la abstención en el voto a PP y PSOE

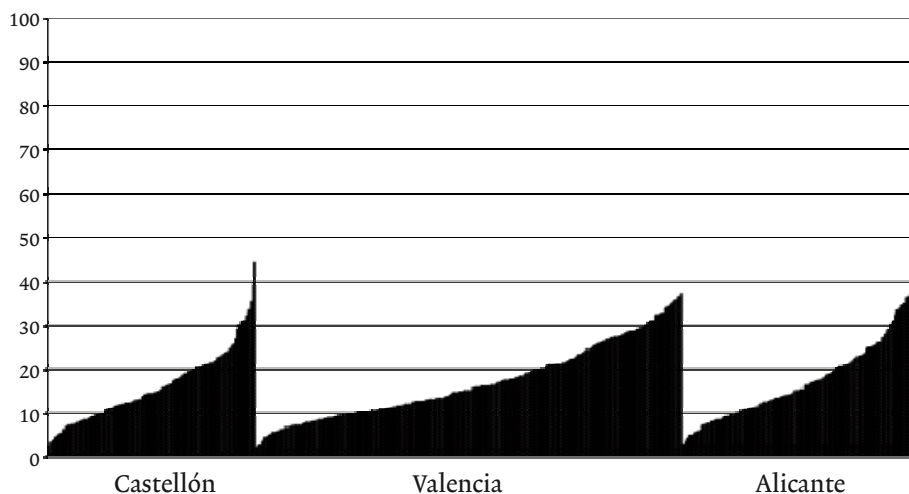


Elaboración propia

No obstante, para que se pueda contrastar la hipótesis que nos permita afirmar si se ha dado o no abstención asimétrica tiene que cumplirse una premisa en relación con el porcentaje de abstención y los de voto a PP y PSOE: que haya variación respecto de la elección anterior y que haya variedad de casos. Entre la elección de 2003 y la de 2007 la abstención en la Comunidad Valenciana aumento en 1,4 puntos porcentuales. El porcentaje de voto al PP se incrementó en 5,4 puntos, mientras que el del PSOE disminuyó en 1,5 puntos. La variación agregada de la abstención es pequeña, para que, de cumplirse la hipótesis, pudieran esperarse variaciones relevantes en el porcentaje de voto a los partidos que nos interesan. Pero no se trata tanto de que haya variaciones relevantes en el ámbito de la Comunidad, de forma agregada, sino de que se den en las unidades de análisis que vamos a utilizar: los municipios.

Desde este punto de vista, la Comunidad Valenciana supone un excelente laboratorio para contrastar nuestra hipótesis, al darse una considerable cantidad de casos (municipios) en los que la abstención y el voto a PP y PSOE variaron en distintas cantidades entre las elecciones de 2003 y 2007. La heterogeneidad de casos y niveles puede apreciarse en el gráfico 2, donde se han plasmado los perfiles de la abstención que dibujan los porcentajes alcanzados en los municipios de cada provincia. Esa dispersión de casos ofrece excelentes posibilidades para el análisis de nuestro objeto de estudio, haciendo de la Comunidad Valenciana un caso de estudio idóneo.

**Gráfico 2. Distribución ecológica del abstencionismo en las elecciones autonómicas de 2007 en la Comunidad Valenciana (por municipios y provincias)**



Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados en el Archivo Histórico Electoral Argos.

Las variaciones de los porcentajes de abstención en un mismo municipio entre las elecciones de 2003 y las de 2007 en la Comunidad Valenciana oscilaron entre el -30,3 y el 56,6 por ciento. Las diferencias en los porcentajes de voto al PP en dichos municipios entre esas dos elecciones se movieron entre el -48,6 y el 41,1 por ciento. Las variaciones de los porcentajes de voto al PSOE oscilaron entre el -32,3 y el 42,2 por ciento. Se dan, por tanto, las condiciones de heterogeneidad y variedad de casos para tratar de contrastar nuestra hipótesis.

### III. Análisis de la evidencia empírica

Pero antes de analizar detenidamente el caso de la Comunidad Valenciana quizá pueda ser útil comprobar si la hipótesis se cumple en otros ámbitos geográficos en elecciones celebradas en esa misma fecha. Ello puede servirnos para tener una idea de si el caso de la Comunidad Valenciana es peculiar, en relación con las especificidades que caracterizan a su particular dinámica de competición electoral. A tal efecto, analizaremos los casos de las elecciones autonómicas de 27 de mayo de 2007 en las 17 Comunidades Autónomas<sup>4</sup> (con datos agregados en el ámbito de la circunscripción electoral) y de las elecciones municipales –celebradas en igual fecha– (con datos agregados de las capitales de provincia españolas).<sup>5</sup> La mejor manera de comprobar la relación entre variación de abstención y variación del voto a PP y PSOE sería calculando lo respectivos índices de correlación. Pero la significación estadística de los datos es insuficiente para calcularlos con fiabilidad satisfactoria (por encima del 95 por ciento), por lo que las correlaciones que señalaran algunos de los índices respectivos podrían deberse a error o azar. Así, habremos de conformarnos con la expresión gráfica de tales relaciones, que pueden bien servir para comprobar la manera y el grado en la que tal relación se da.

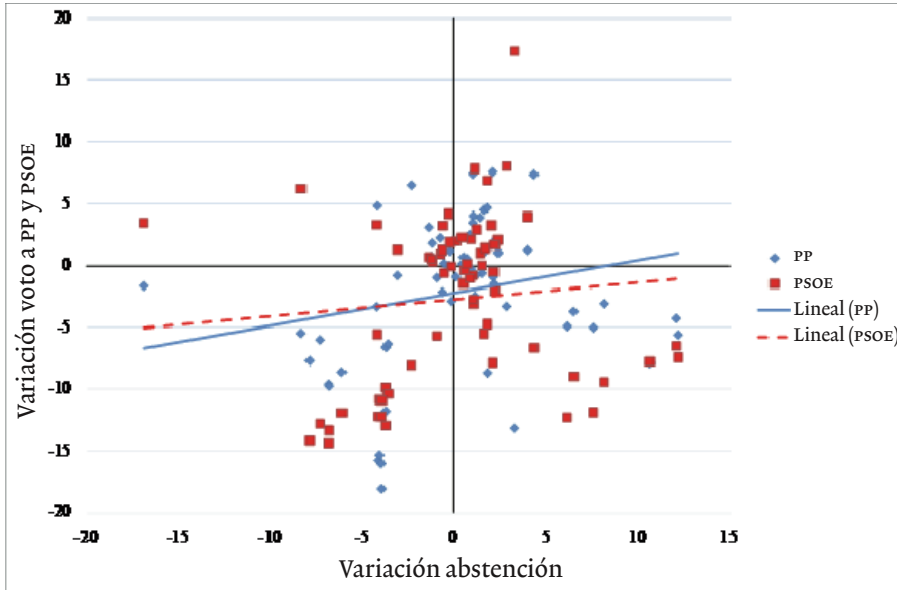
En las elecciones de 2007 se dio una considerable variedad de casos en cuanto a la evolución del voto de PP y PSOE en comparación con sus resultados en la convocatoria de 2003 (en el ámbito de la circunscripción electoral). En el gráfico 3 se han plasmado las variaciones de la abstención y del voto a PP y PSOE entre las elecciones de 2003 y 2007, registradas en las circunscripciones de las 17 comunidades autónomas, trazándose sendas líneas de relación positiva (líneas ascendentes) y de tendencia suave (líneas poco inclinadas). Ambas apuntan en el mismo sentido: el incremento del voto a medida que aumenta la abstención, por lo que el crecimiento de la abstención benefició a ambos partidos. La escasamente mayor inclinación de la línea de tendencia correspondiente al PP no permite afirmar que se aprecie abstención asimétrica significativa.

<sup>4</sup> Aunque celebraron sus elecciones autonómicas en fecha distinta, para lograr una mayor variedad de casos se han incluido los datos registrados en las circunscripciones de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, correspondientes a las elecciones más próximas al 27 de mayo de 2007 (fecha en la que se celebró la elección en las otras catorce comunidades).

<sup>5</sup> En ambos casos se cumple la premisa de suficiente variación de la abstención, así como del voto a PP y PSOE.

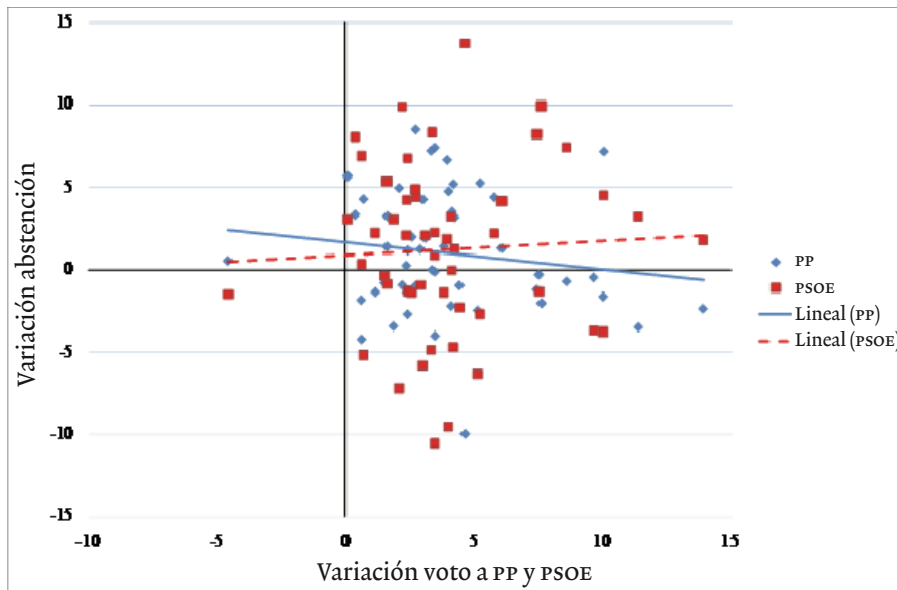


Gráfico 3. Variación de abstención y voto a PP y PSOE (elecciones autonómicas 2007, circunscripciones de 17 comunidades autónomas)



Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados en el Archivo Histórico Electoral Argos.

Gráfico 4. Variación de abstención y voto a PP y PSOE (elecciones autonómicas 2007, capitales de provincia españolas)

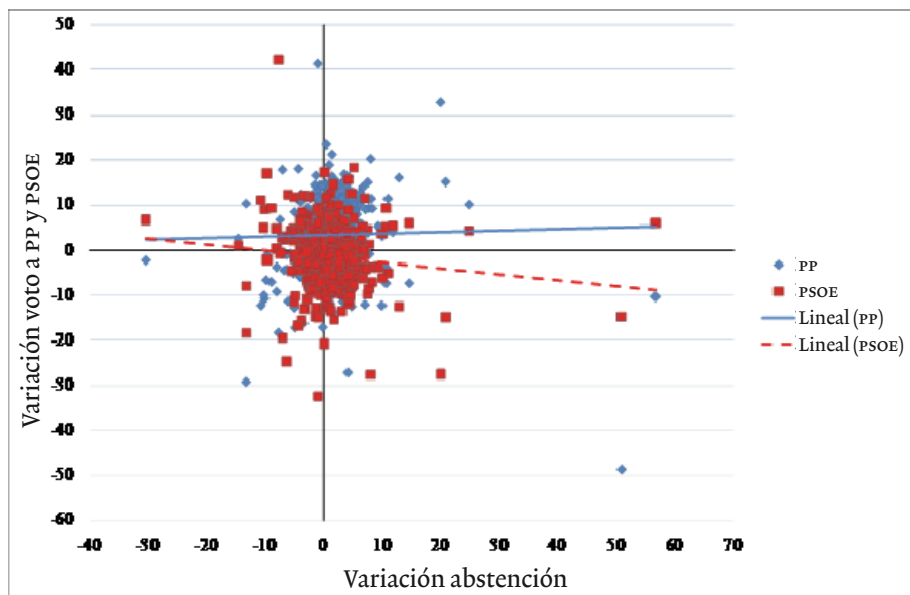


Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados en el Archivo Histórico Electoral Argos.

En las elecciones municipales celebradas en igual fecha se observa que las relaciones entre variación de la abstención y las variaciones del voto a los partidos (registradas en las capitales de provincias españolas con respecto a la anterior elección) confirman la hipótesis de la abstención asimétrica pero favorable en este caso al PSOE, aunque en menor medida que en el caso de las elecciones autonómicas analizado. El gráfico 4 permite apreciar que allí donde aumentó la abstención disminuyó el voto del PP, ocurriendo lo contrario con el voto al PSOE. No obstante, la inclinación de las líneas de tendencia es considerablemente reducida, por lo que la incidencia de la asimetría es escasa. Obviamente, no se pueden extrapolar estos datos al conjunto del territorio del Estado, pero pueden servir al estimar la incidencia del fenómeno de la abstención asimétrica en la Comunidad Valenciana.

Atendiendo, ahora sí, a los datos agregados en el ámbito de todos los municipios de la Comunidad Valenciana (gráfico 5), se constata que la abstención se relaciona de forma distinta con el PP que con el PSOE. Los porcentajes de voto del Partido Popular apenas experimentan variaciones a pesar de que cambien los de abstención: en todo caso, se incrementan muy ligeramente. En cambio, los porcentajes de voto del PSOE se reducen a medida que la tasa de abstención se incrementa, y lo hacen en una medida moderada, pero que no pasa desapercibida: aunque la inclinación de la línea de tendencia de su porcentaje de voto no es excesivamente elevada, no deja de apuntar a la confirmación, al menos parcial y moderada, de la hipótesis.

Gráfico 5. Variación de abstención y voto a PP y PSOE (elecciones autonómicas 2007, municipios Comunidad Valenciana)



Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados en el Archivo Histórico Electoral Argos.

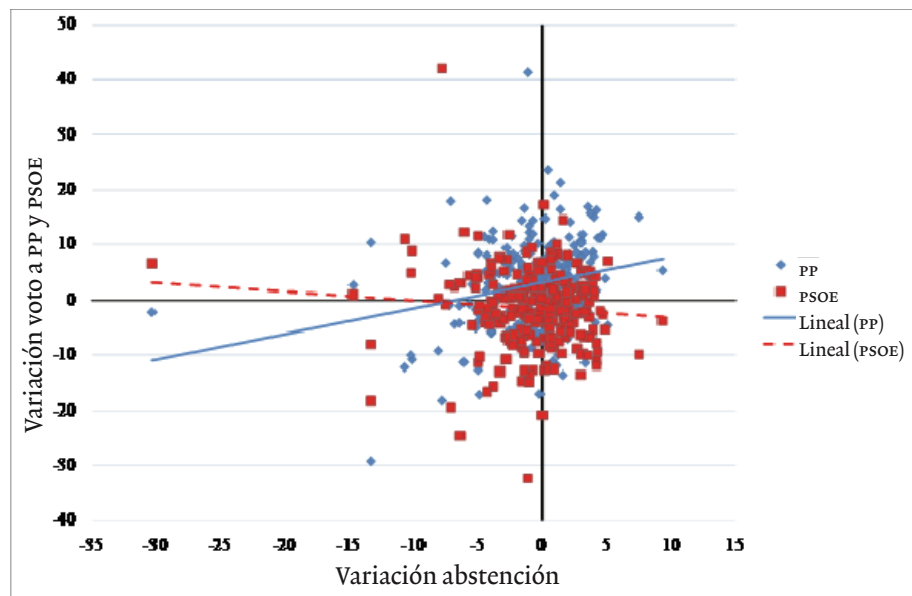
Esta primera corroboración del cumplimiento (parcial y moderado) de la hipótesis de la abstención asimétrica puede ocultar, no obstante, diferencias de casos que merece la pena desentrañar. Los niveles de abstención alcanzada en la elección de 2007 en los municipios de la Comunidad Valenciana son muy heterogéneos: oscilaron en un rango de 66,7 puntos porcentuales (de 0,0 a 66,7). Y la confirmación o no de la hipótesis y el grado en el que una mayor abstención beneficia al Partido Popular o perjudica al PSOE puede variar significativamente de unos municipios a otros, en función del nivel de abstención alcanzado en ellos: la incidencia de la abstención asimétrica puede ser distinta cuando la tasa de abstención es baja que cuando es alta.

Así, para comprobar con más precisión esta primera corroboración de la hipótesis de la existencia de abstención asimétrica favorable al PP y perjudicial al PSOE (aunque en intensidades moderadas), he segmentado los municipios de la Comunidad Valenciana en función del porcentaje de abstención que se registró en ellos en la elección de 2007 (del porcentaje alcanzado, no de su variación con respecto al de 2003), creando 4 grupos: *a*) municipios en los que en la elección de 2007 la abstención ha sido menor del 15 por ciento; *b*) municipios en los que se registró una abstención de entre el 15 y el 25 por ciento; *c*) municipios donde el porcentaje de abstención fue mayor del 25 y menor del 35 por ciento; y *d*), municipios en los que en la elección de 2007 la abstención registrada fue mayor del 35 por ciento. Convencionalmente, podemos llamarlos municipios de muy baja, baja, moderada y alta abstención, respectivamente). Si se cumpliera la hipótesis de que existe abstención asimétrica y que beneficia al PP (y perjudica al PSOE), cabría esperar que la relación positiva (línea de tendencia ascendente) y más fuerte (mayor inclinación de la línea de tendencia) entre variación de la abstención y variación del porcentaje de voto al PP se diera en contextos de alta y muy alta abstención. Y lo contrario respecto de la relación entre variación de la abstención y variación del porcentaje de voto al PSOE: cabría esperar una línea de tendencia negativa (descendente o inclinada hacia abajo) y más fuerte (mayor inclinación) en contextos de alta y muy alta abstención. Veamos los datos y las tendencias correspondientes a cada uno de esos grupos.

En los contextos en los que la abstención es muy baja (municipios con menos del 15 por ciento de abstención) el incremento de la abstención respecto de la elección anterior se relaciona positivamente con el incremento del voto al PP: a mayor incremento del porcentaje de abstención, mejores resultados para el PP, como se observa en el gráfico 6. La concentración de puntos es considerablemente grande, por lo que la inclinación de la recta de tendencia no es alta, aunque sí apreciable. La tendencia de la línea es positiva (línea ascendente) aunque relativamente débil (la inclinación de la línea no es elevada). En lo que respecta a la variación del voto al PSOE en función de la diferencia en los valores de la abstención, la relación es la contraria: allí donde aumenta el porcentaje de abstención disminuye el porcentaje de voto al Partido Socialista, aunque en una proporción

aún menor: la relación es negativa (tendencia de la línea descendente) pero de muy baja intensidad (la inclinación de la línea de tendencia es muy suave). En estos contextos que hemos calificado como de muy baja abstención parece confirmarse la hipótesis, aunque con efectos de baja intensidad: se incrementa suavemente el voto al PP, mientras que apenas se reduce, ligeramente, el del PSOE.

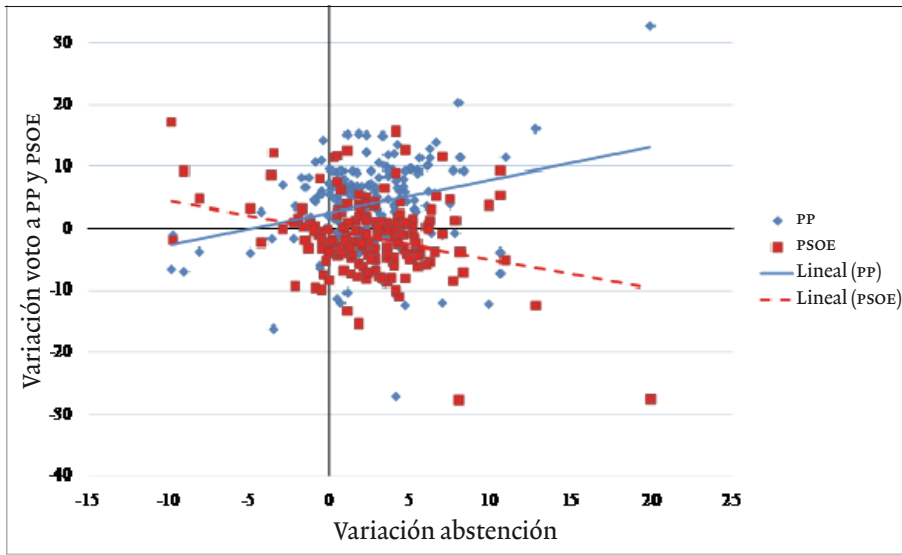
Gráfico 6. Variación de abstención y voto a PP y PSOE (elecciones autonómicas 2007, municipios Comunidad Valenciana con abstención menor del 15 por ciento)



Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados en el Archivo Histórico Electoral Argos.

En los municipios de baja abstención, en los que la abstención registrada en la elección de 2007 osciló entre el 15 y el 25 por ciento, se observan unas relaciones ligeramente más acusadas entre variación de la abstención y variación del voto a PP y a PSOE. En primer lugar, se confirma la hipótesis de forma algo más clara (con efectos de mayor intensidad, especialmente en lo que se refiere al PSOE) que en el caso anterior: la relación entre evolución de la abstención y del voto al PP es positiva, aunque de intensidad relativamente débil, dibujando una línea de tendencia similar a la registrada en los municipios de muy baja abstención, como se observa en el gráfico 7. La relación entre variación de la abstención y variación del voto al PSOE es más marcada que en el anterior caso: la relación es negativa (al incrementarse la abstención el porcentaje de voto al PSOE tiende a disminuir) y lo hace con una intensidad mayor que en los municipios de muy baja abstención, con la misma intensidad de la línea de tendencia de variación del voto al PP. En este tipo de municipios la hipótesis de la abstención asimétrica favorable al PP y desfavorable al PSOE se confirma y con mayor intensidad de efectos.

Gráfico 7. Variación de abstención y voto a PP y PSOE (elecciones autonómicas 2007, municipios Comunidad Valenciana con abstención mayor del 15 por ciento y menor del 25 por ciento)



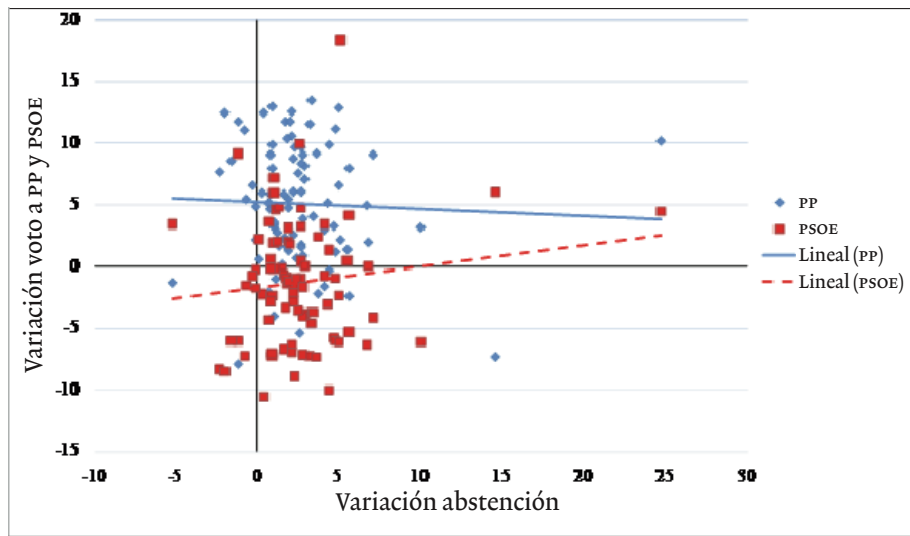
Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados en el Archivo Histórico Electoral Argos.

Sorprendentemente, en contra de lo que cabía esperar, en los contextos de moderada abstención –en los municipios con una abstención de entre el 25 y el 35 por ciento– la hipótesis de la abstención asimétrica favorable al PP y desfavorable al PSOE resulta refutada: como se aprecia en el gráfico 8, en estos municipios la relación es de carácter negativo en el caso del PP y positivo en el del PSOE. Y la intensidad de las tendencias de las respectivas líneas es similar: apreciable tanto para el PP como para el PSOE. Es decir, que el incremento de la abstención conlleva una apreciable reducción del porcentaje de voto al PP y un apreciable aumento del porcentaje de voto al PSOE, lo contrario de lo que debería ocurrir para confirmarse la hipótesis. En este tipo de municipios de abstención moderada la abstención asimétrica se da, pero en beneficio del PSOE y en perjuicio del PP.

La intensidad de la relación entre la variación de la abstención y la del voto a cada uno de los dos partidos (la inclinación de la línea de tendencia) es algo más marcada en el caso del PSOE que en el del PP. No obstante, tanto en uno como en otro caso (algo más en el del PSOE), la inclinación de la respectiva tendencia se incrementa en mayor medida por la presencia de unos pocos casos que podríamos calificar de «excéntricos». De todas formas, aun cuando esos casos heterogéneos quedaran excluidos del cálculo, la relación con la variación de la abstención seguiría teniendo el mismo carácter negativo para el PP y positivo para el PSOE, por mucho que la respectiva intensidad de

la tendencia se viera algo menos marcada. La hipótesis seguiría siendo refutada tanto en relación con el PP como con el PSOE.

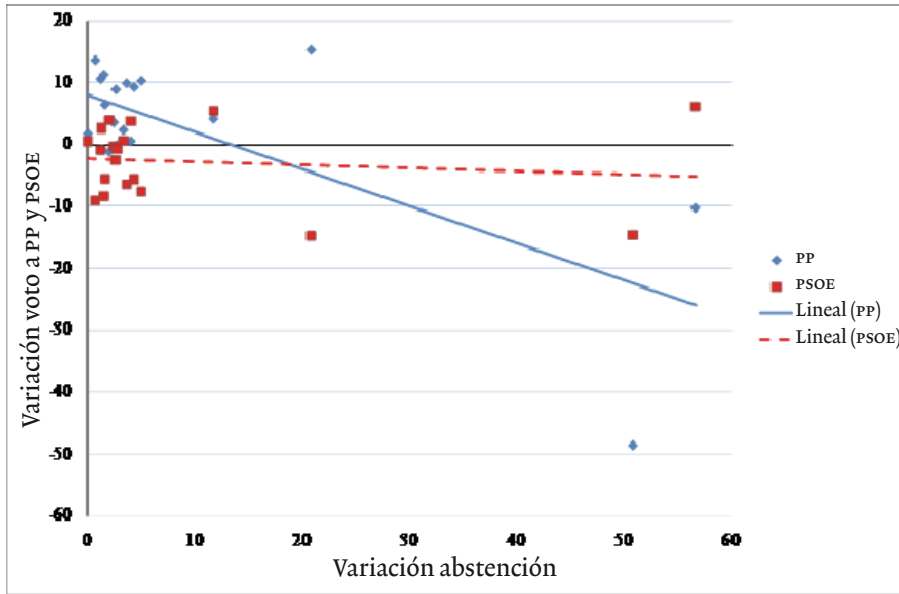
Gráfico 8. Variación de abstención y voto a PP y PSOE (elecciones autonómicas 2007, municipios Comunidad Valenciana con abstención mayor del 25 por ciento menor del 35 por ciento)



Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados en el Archivo Histórico Electoral Argos.

En los contextos de alta abstención sería en los que en mayor medida tendrían que dejarse ver los efectos de la confirmación de la hipótesis de la abstención asimétrica favorable al PP y perjudicial para el PSOE. Si se parte de la premisa de que el electorado del PP está mucho más movilizadado de forma sistemática que el del PSOE, una abstención más alta debería deberse en mayor medida a potenciales votantes del PSOE que a potenciales votantes del PP. Pero llamativamente, como el gráfico 9 permite apreciar, ocurre lo contrario: tampoco en los municipios con alta abstención se confirma la hipótesis que estamos contrastando. La relación entre variación del porcentaje de abstención y variación del porcentaje de voto al PP es negativa y de marcada intensidad (acusada inclinación de la recta de tendencia). En el caso del PSOE la relación es prácticamente neutra. Vuelve a ocurrir que unos pocos casos excéntricos influyen en la incidencia de la tendencia (especialmente por haber menos casos de alta abstención y estar algunos de ellos considerablemente dispersos), si bien, en el caso de que fueran excluidos de los cálculos, la tendencia seguiría siendo la misma aunque variara de alguna manera el grado de su intensidad. En los contextos de alta abstención, la hipótesis de la abstención asimétrica favorable al PP y perjudicial para el PSOE no se cumple.

Gráfico 9. Variación de abstención y voto a PP y PSOE (elecciones autonómicas 2007, municipios Comunidad Valenciana con abstención mayor del 35 por ciento)



Elaboración propia a partir de resultados electorales publicados en el Archivo Histórico Electoral Argos.

#### IV. Conclusiones

En estas páginas hemos contrastado empíricamente la hipótesis de la abstención asimétrica favorable al PP y perjudicial para el PSOE. Esa hipótesis sostiene que el incremento de la abstención no se distribuye homogéneamente entre exvotantes de PP y PSOE, sino que proviene en mayor medida de antiguos votantes del Partido Socialista, cuyo electorado estaría movilizado en menor medida –de forma sistemática– que el del Partido Popular. Así, quienes sostienen esa hipótesis entenderían que la abstención tiende a beneficiar al PP, que vería incrementados sus resultados cuantos más electores se abstuvieran.

Hemos hecho una primera exploración en el ámbito estatal, contrastando datos de las elecciones autonómicas de 2007 en 17 comunidades autónomas (con datos de las circunscripciones electorales) y municipales de ese mismo año (con datos de las capitales de provincia españolas). Los resultados del contraste de la hipótesis han perfilado unas relaciones positivas entre variación de abstención y variación del voto de ambos partidos en las elecciones autonómicas, con tendencias de intensidad suave, en ambos casos: los dos partidos ven incrementarse su porcentaje de voto a medida que crece la abstención (el PP en una medida ligeramente mayor, que no permite –no



obstante– afirmar que se cumpla la hipótesis). En las elecciones municipales –capitales de provincia españolas– se comprueba no sólo que no se confirma la hipótesis de la abstención asimétrica favorable al PP y perjudicial para el PSOE, sino que se da la contraria: el porcentaje de voto del PP disminuye donde la abstención crece, mientras que el del PSOE aumenta allí donde se incrementa la abstención: y en ambos casos la intensidad de la tendencia es moderada pero claramente perceptible.

El objeto de estas páginas ha sido contrastar el cumplimiento de la hipótesis en el ámbito de la Comunidad Valenciana, un ámbito electoral donde, incrementándose la abstención, el PP logró la mayoría absoluta de votos y escaños, aumentando su ya elevado porcentaje de voto en 5,4 puntos. El PSOE, por su parte, en ese mismo contexto de aumento de abstención, vio sus resultados reducidos en 1,5 puntos porcentuales. El incremento de la abstención entre las dos elecciones fue de 1,4 puntos porcentuales, pasando del 28,5 por ciento de 2003 al 29,9 en 2007. No obstante, se ha comprobado que las variaciones de la abstención y el voto a los partidos entre las elecciones de 2003 y 2007 en el ámbito de los municipios de la Comunidad Valenciana han sido mucho mayores y variadas. Por ello, se ha adoptado esa unidad de análisis, los resultados electorales de los municipios, para contrastar la hipótesis.

La exploración en los datos de todos los municipios de la Comunidad permite constatar que la hipótesis se cumple parcial y débilmente: el porcentaje del voto del PP apenas aumenta a medida que se incrementa la abstención: la relación es prácticamente neutra. Sí se observa, en cambio, una reducción del porcentaje del voto del PSOE con el aumento de la abstención, reducción de intensidad moderada si bien perceptible. Estos datos apuntarían a una confirmación parcial de la hipótesis que se formularía limitando los efectos de la abstención asimétrica –en sentido negativo o perjudicial– al PSOE.

En todo caso, para profundizar en el análisis y someter a prueba nuestra hipótesis inicial en contextos de diferente nivel de abstención, hemos segmentado los municipios de la Comunidad Valenciana en cuatro grupos: de muy baja, de baja, de moderada y de alta abstención, entendiendo que de cumplirse la hipótesis, lo debería hacer en mayor medida en los dos últimos que en los dos primeros. El análisis de la evidencia empírica ha apuntado en sentido contrario. En los municipios de muy baja y baja abstención (menor del 15 por ciento y de entre el 15 y el 25 por ciento, respectivamente) la hipótesis se ha visto confirmada: la relación entre aumento de la abstención e incremento del voto del PP es de carácter positivo y de intensidad acusada, mientras que la relación entre aumento de la abstención e incremento del voto al PSOE es de carácter negativo y también de intensidad acusada. Las intensidades de la relación son mayores en el caso del segundo grupo (municipios de abstención baja) que en los de abstención muy baja.

Pero, en contra de lo que intuitivamente cabría esperar, la hipótesis no se cumple en los municipios en los que se registra mayor abstención (abstención moderada y alta): en los que registran una abstención moderada (de entre el 25 y el 35 por ciento) la relación de la variación de la abstención con la del voto a los partidos es la contraria a la de la hipótesis: el voto del PP se reduce y el voto del PSOE aumenta con el incremento de la abstención, y en ambos casos lo hace de forma apreciable. En cambio, en los municipios que registran abstención alta (superior al 35 por ciento) la relación de la variación de la abstención con la del voto al PP sigue siendo negativa y de tendencia acusada, mientras que la se registra con la variación del voto al PSOE es prácticamente neutra (con una muy ligera inclinación en sentido negativo, apenas perceptible y, desde luego, muy poco o nada significativa).

Este análisis permite concluir, por tanto, que la hipótesis de la abstención asimétrica favorable al PP y perjudicial para el PSOE apenas se cumplió en el ámbito de la Comunidad Valenciana en la elección de 2007. En esta elección el PP, que tenía previamente (2003) muy movilizado a su electorado, consiguió aumentar su porcentaje de voto en 5,4 puntos porcentuales, a la vez que la abstención se incrementaba en casi un 1,5 por ciento). A la vez, el PSOE veía reducirse su porcentaje de voto en 1,5 puntos, teniendo a su electorado previamente (2003) ya poco movilizado. Pero las diferencias entre los valores de 2003 y 2007 son mayores (y más heterogéneas) en el ámbito municipal. Cuando se realiza un análisis segmentado, se observa que sólo en los contextos de muy baja o baja abstención se confirma el cumplimiento de la hipótesis y con una intensidad de acusada incidencia en sus efectos. En cambio, contra lo que cabría esperar, en los contextos en los que se registra mayor abstención la hipótesis no se confirma, sino que más bien parece darse el efecto contrario: en ellos el incremento de la abstención resulta perjudicial para el PP. El análisis que se ha desarrollado en estas páginas obliga a concluir que el PP sólo resultaría beneficiado por un incremento de la abstención si ésta se mantiene en niveles bajos o muy bajos (por debajo del 25 por ciento), poniendo fin –al menos en la Comunidad Valenciana– a la *leyenda* de la abstención asimétrica beneficiosa para este partido.

## V. Referencias bibliográficas

- ANDUIZA, EVA (1999): *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- BLAIS, ANDRE (2000): *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*, Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- BOIX, CARLES y CLARA RIBA (2000): «Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales en España: recursos individuales, movilización estratégica e instituciones», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 90.
- DALTON, RUSSEL (2008): *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics*, Washington DC, Congressional Quarterly Press-Sage.
- FRANKLIN, MARK (2004): *Voting Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Stablished Demcoracies since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FRANCH, VICENT (1998): «Las elecciones autonómicas en la Comunidad Valenciana», en MANUEL ALCÁNTARA y ANTONIA MARTÍNEZ (eds.), *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1007*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- FRANCH, VICENT (ed) (2005): *Elecciones autonómicas y municipales en 2003 en la Comunitat Valenciana*, Valencia, Generalitat Valenciana.
- FONT, JOAN (1995): «La abstención en España: certezas e interrogantes», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 71-72.
- JUSTEL, MANUEL (1995): *La abstención electoral en España: 1977-1993*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- LLERA, FRANCISCO (1998): «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 82.
- LÓPEZ PINTOR, RAFAEL y MARÍA GRATSCHEW (2002): *Voter Turnout since 1945: A Global Report*, Estocolmo, Idea International.
- (2004): *Voter Turnout in Western Europe since 1945: A Regional Report*, Estocolmo, Idea International.
- MOLAS, ISIDRE (1994): «Abstener-se és una altra manera de participar», *Working Paper*, 100, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- MONTERO, JOSÉ RAMÓN (1990): «Non Voting in Spain: Some Quantitative and Attitudinal Aspects», *Working Paper*, 22, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- NORRIS, PIPPA (1997): «Second Order Elections Revisited», *European Journal of Political Research*, 31.
- OÑATE, PABLO (2006): «Sistema electoral, partidos y sistemas de partidos en la España democrática», en F. MURILLO, J. L. GARCÍA DE LA SERRANA *et al.*, *Transformaciones políticas y sociales en la España democrática*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- OÑATE, PABLO y FRANCISCO OCAÑA (2007): «Las elecciones autonómicas de 2007 y los sistemas de partidos autonómicos en la España multinivel», en F. PALLARÉS (ed.), *Elecciones autonómicas y municipales de 2007 en perspectiva multinivel*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- REIF, KARLHEINZ (1985): «Ten second-order national elections», en K. REIF (ed.) *Ten European Elections*, Aldershot, Gower.
- REIF, KARLHEINZ y HERMANN SCHMITT (1980): «Nine Second Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results», *European Journal of Political Research*, 8, 1.
- RIKER, WILLIAM H. y PETER C. ORDESHOOK (1968): «A Theory of the Calculus of Voting», *American Political Science Review*, 62.
- ROSE, RICHARD (2004): «Voter Turnout in the European Union Member Countries», en LÓPEZ PINTOR, R. y M. GRATSCHEW (2004), *Voter Turnout in Western Europe since 1945: A Regional Report*, Estokolmo, Idea International.
- SCHMITT, HERMANN (2005): «Las elecciones al Parlamento Europeo de 2004: ¿siguen siendo elecciones de segundo orden?», en FRANCISCO LLERA y PABLO OÑATE (eds.), *Política comparada: entre lo local y lo global*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- VIRÓS, ROSA (1994): «Una aproximació qualitativa a l'anàlisi a l'abstenció electoral», *Working Paper*, 98, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

# La evolución de Les Corts Valencianes a la luz del sistema electoral: balance y perspectivas de futuro de la representación de las valencianas y los valencianos

**AINHOA URIBE OTALORA**

Profesora adjunta de Ciencia Política

Universidad CEU-Cardenal Herrera

## Resumen

El presente artículo tiene como objeto analizar la evolución de Les Corts Valencianes a la luz del sistema electoral, con la finalidad de extraer las conclusiones oportunas sobre cómo ha cambiado en el tiempo la representación de los ciudadanos/as que gozan de la condición política de valenciano/a. Para ello, tras una breve introducción sobre el concepto de representación, el artículo se divide en tres apartados. El primero realiza un recorrido por el marco jurídico del sistema electoral de la Comunitat Valenciana, desde sus orígenes hasta la actualidad. El segundo estudia el incremento de diputadas en los escaños de Les Corts desde sus primeras legislaturas, al tiempo que analiza el impacto real de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad entre mujeres y hombres, para verificar si, en el caso de Les Corts, ha sido la aprobación de la citada ley lo que ha marcado un punto de inflexión en la representación de las valencianas o si, por el contrario, éstas ya se encontraban en una situación de paridad antes de la inclusión del artículo 44 *bis* a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), en aplicación de lo dispuesto en la LO 3/2007. Por último, se presenta un balance final en torno a las consecuencias del sistema electoral de la Comunitat Valenciana sobre la representación del conjunto de las valencianas y los valencianos.

## Resum

Aquest article té com a objecte analitzar l'evolució de Les Corts Valencianes a la llum del sistema electoral, amb la finalitat d'extraure les conclusions oportunes sobre com ha canviat en el temps la representació dels ciutadans i de les ciutadanes que gaudeixen de la condició política de valencià i de valenciana. Per a això, després d'una breu introducció sobre el concepte de representació, l'article es divideix en tres apartats. El primer fa un recorregut pel marc jurídic del sistema electoral de la Comunitat Valenciana, des dels

orígens fins a l'actualitat. El segon estudia l'increment de diputades en els escons de Les Corts des de les primeres legislatures, alhora que analitza l'impacte real de la Llei orgànica 3/2007, d'igualtat entre dones i homes, per verificar si, en el cas de Les Corts, ha estat l'aprovació de la llei esmentada el que ha marcat un punt d'inflexió en la representació de les valencianes o si, per contra, aquestes ja es trobaven en una situació de paritat abans de la inclusió de l'article 44 *bis* en la Llei orgànica de règim electoral general (LOREG), en aplicació del que hi ha disposat en la LO 3/2007. Finalment, es presenta un balanç final entorn de les conseqüències del sistema electoral de la Comunitat Valenciana sobre la representació del conjunt de les valencianes i els valencians.

### Abstract

This present article has the objective of analyzing the evolution of the Valencian Courts in the light of the election system with the aim of drawing the appropriate conclusions about the fact that how the citizenship representation has changed over time. For that, after a short introduction on the concept of representation, this article is divided into 3 sections. First of all, it draws the trajectory through the legal framework of the election system in the Valencian Community, from its origins to the current situation. Second of all, it analyzes the increase of congresswomen in the Valencian court seats from its early terms, as well as it analyzes the real impact of the Fundamental law 3/2007 on equality between men and women. This one tries to verify if the approbation of the mentioned law has become a turning point in the representation of the Valencian women or, if the contrary, these women were already in an equal situation even before the approbation of the article 44 *bis* to the Fundamental law of the Régimen Electoral General (LOREG), according to the disposition of the Fundamental law 3/2007. And third of all, a balance sheet is presented about the consequences of the election system in the Valencian Community on the representation of the group of Valencian women and men.

### Sumario

- I. Introducción: el sistema electoral como mecanismo de representación
- II. El sistema electoral de la Comunitat Valenciana
  1. El influjo estatal sobre el sistema electoral de la Comunitat Valenciana
  2. El marco jurídico del sistema electoral de la Comunitat Valenciana
- III. La inclusión de la perspectiva de género en Les Corts: la paridad entre los diputados y diputadas
  1. La sensibilización con la promoción de la igualdad en las cámaras legislativas: la LO 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres
  2. Evolución de la presencia de hombres y mujeres en los escaños de Les Corts
- IV. Las consecuencias del sistema electoral de la Comunitat Valenciana sobre la representación de los valencianos y las valencianas: consideraciones finales
- V. Bibliografía

## I. Introducción: el sistema electoral como mecanismo de representación

El sistema electoral consiste en el conjunto de regulaciones técnicas mediante las cuales los electores expresan su voluntad en votos y éstos se convierten en escaños. Pero además de ello, el sistema electoral permite articular la representación de los ciudadanos y las ciudadanas en su conjunto, de ahí la importancia y relevancia de su estudio.

En efecto, la representación es una pieza clave del Estado moderno y, en particular, del Estado Constitucional y de nuestras democracias. Pero ¿qué es exactamente la representación? Se trataría de un mecanismo de sustitución, mediante el cual, como señala Friedrich,<sup>1</sup> la representación pasa a ser un modo de ejercicio del poder a través de una mediación, es un medio de ejercer influencia sobre los gobernantes por parte de los gobernados. Lo expuesto viene a suponer una de las características de lo que Benjamin Constant calificó como la «libertad de los modernos», es decir, la utilización de la representación en las tareas de gobierno, en lugar de la participación directa, propia del mito griego y, por tanto, de la «libertad de los antiguos».

Por ende, el mecanismo de la representación a través de las elecciones es el procedimiento de legitimación y de formación de las grandes decisiones políticas más convenientes, según Bobbio, para canalizar la participación popular.<sup>2</sup> Asimismo, siguiendo a Dowse-Hughes, las elecciones son un mecanismo social para sumar preferencias de particulares, atribuyendo a un grupo reducido la función de ocupar temporalmente cargos representativos de autoridad.<sup>3</sup> E incluso es un mecanismo de competición política, desde la perspectiva de Shumpeter.<sup>4</sup> Existen otras formas de participación que permiten conformar la voluntad general, pero, como destaca Nohlen, las elecciones se diferencian por su procedimiento.<sup>5</sup> De hecho es su carácter representativo lo que las distingue de los sistemas autoritarios, en opinión de Duverger.<sup>6</sup>

Las elecciones son una cuestión central dentro del análisis jurídico, politológico y sociológico, que fue estudiado en un principio por John Stuart Mill,<sup>7</sup> y más recientemente por autores como Rokkan,<sup>8</sup> Duverger,<sup>9</sup> Lijphart,<sup>10</sup> Sartori<sup>11</sup> o Linz.<sup>12</sup> De hecho, se celebran numerosos congresos y se publican también muchas monografías, obras colectivas y revistas que se dedican en exclusiva al análisis del sistema electoral. La razón es evidente, los procesos electorales constituyen el elemento central en la configuración del sistema político-constitucional y, por ello, son pieza clave del Estado democrático, además de que garantizan el pluralismo político, valor superior del ordenamiento jurídico español (artículo 1.1 CE). Hasta el punto de que hay quien afirma que la existencia de elecciones es el elemento determinante del sistema político democrático y de la propia condición de ciudadano. La razón de ello radica en que las elecciones cumplen tres funciones principales: producen representación, producen gobierno y producen legitimación, como sostienen Carreras y Vallés,<sup>13</sup> Nohlen<sup>14</sup> o Dowse y

1 Vid. Friedrich, C.J., *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, Tecnos, 1968.

2 Vid. Bobbio, N., *Diccionario de política*, Siglo XXI, 1982.

3 Vid. Dowse, R.E. y J. Hughes, *Sociología política*, Alianza, 1982.

4 Vid. Schumpeter, J.A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, 1968.

5 Vid. Nohlen, D., *Sistemas electorales del mundo*, CEC, 1981.

6 Vid. Duverger, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, 1970.

7 Vid. Stuart Mill, J., *Del gobierno representativo*, Tecnos, 2007.

8 Vid. Rokkan, S., *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, 1982.

9 Vid. Duverger, M., *Los partidos políticos*, FCE, 2002.

10 Vid. Lijphart, A., *Modelos de democracia: formas de gobierno y su evolución en treinta y seis países*, Ariel, 2000, y *Las democracias contemporáneas*, Ariel, 2001.

11 Vid. Sartori, G. *Elementos de Teoría Política*, Alianza, 1992.

12 Vid. Linz, J., *La quiebra de las democracias*, Alianza, 1996.

13 Vid. Carreras, F. de y J.M. Vallés, *Las elecciones*, Blume, 1977.

14 Vid. Nohlen, D., *op.cit.*, 1981.

Hughes.<sup>15</sup> En consecuencia, el artículo 23 de la Constitución consagra el derecho de participación política en elecciones periódicas por sufragio universal.

Si las elecciones pueden considerarse entonces uno de los centros sobre los que pivotan nuestras democracias, resulta fundamental comprender los elementos que integran un sistema electoral. A saber, ¿qué tipo de mecanismos y regulaciones técnicas articulan la transformación de las preferencias ciudadanas, o votos, en escaños? De forma muy sumaria, se podría decir que el sistema electoral no se refiere a la totalidad del derecho electoral en sentido amplio, sino sólo a una parte que tiene que ver con la traducción de las preferencias primero en votos y luego en escaños (por ejemplo, se excluyen cuestiones como la financiación de los partidos, el reparto de la publicidad en los medios televisivos públicos, etc.). Por tanto, el sistema electoral integra: el derecho de sufragio activo y pasivo; la forma de las candidaturas; la forma en que se emite el voto; la división del territorio en circunscripciones; el procedimiento de recuento de los votos; y la distribución de escaños.<sup>16</sup>

Atendiendo a la combinación de esos elementos, existen muy variadas clasificaciones sobre los sistemas electorales, aunque lo más normal es reducirlos a tres grandes grupos: los sistemas que emplean fórmulas mayoritarias, los que utilizan fórmulas proporcionales y los llamados sistemas mixtos. Si bien, el pionero al respecto, en materia comparada, Arend Lijphart,<sup>17</sup> los redujo a dos grandes grupos: las democracias mayoritarias, que siguen el modelo de Westminster, según el cual es la designación de un gobierno determinado la finalidad primaria y principal del proceso electoral; y las democracias consociativas, que tienden a priorizar la finalidad de dar expresión fiel a la opinión y sus fracturas y, consiguientemente, a ordenar su sistema institucional según criterios proporcionalistas, como sucede en España. En cualquier caso, no es la fórmula el principal elemento que determina el efecto mayoritario o proporcional del conjunto del sistema electoral, sino que existen otros factores centrales, como el tamaño de la circunscripción o los umbrales. Es mucha la literatura, al respecto, centrada en estudiar los efectos de los sistemas electorales.<sup>18</sup> En España, por ejemplo, es reiterada la crítica sobre los efectos mayoritarios que produce nuestro sistema electoral y la necesidad de reformarlo, lo que ha dado lugar a estudios muy interesantes,<sup>19</sup> así como

15 Vid. Dowse, R. E. y J. Hughes, *op.cit.*, 1982.

16 Vid. Martínez Sospedra, M., J. Marco Marco, A., Uribe Ojalora, A., *Los sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, 2007.

17 Vid. Lijphart, A., *op.cit.*, 2000.

18 Se pueden citar, entre otras, las siguientes: Duverger, M., *op.cit.*, 1970; Rae, D. W., *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Citep, 1977; Nohlen, *op.cit.*, 1981; Sartori, *op.cit.*, 1992; Cox, G. W., *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*, Gedisa, 2004; Colomer, J. M., «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)», *Revista española de Ciencia Política*, núm. 9, octubre 2003, pp. 39-63.

19 Véanse, en este sentido, las reflexiones de Montero, J. R. y P. Riera, *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, 2008, en <www.consejo-estado.es>; Torres del Moral, Antonio, «La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo», en UNED. *Revista de Derecho Político*, núm. 74, enero-abril 2009, pp. 51-111. Fernández-Miranda, Alfonso, «Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados», en UNED. *Revista de Derecho Político*, núm. 74, enero-abril 2009, pp. 19-46; Martínez Sospedra, M. y A. Uribe Ojalora, «La reforma del sistema electoral español. La elección del Congreso de los Diputados a examen», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70, 2008, pp. 47-103.



a la petición por parte del gobierno de Rodríguez Zapatero al Consejo de Estado de pronunciarse en torno a la cuestión, que se tradujo en el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, emitido el pasado 24 de febrero de 2009.

El sistema electoral valenciano se inspira en el modelo establecido para las Cortes Generales, por lo que arrastra buena parte de sus bondades, pero también de sus defectos. En esta línea, el presente artículo tiene como objeto analizar la evolución de Les Corts Valencianes a la luz del sistema electoral, con la finalidad de extraer las conclusiones oportunas sobre cómo ha cambiado en el tiempo la representación de los ciudadanos que gozan de la condición política de valenciano/a. Para ello, el artículo se divide en tres apartados. El primero realiza un recorrido por el marco jurídico del sistema electoral de la Comunitat Valenciana, desde sus orígenes hasta la actualidad, subrayando las peculiaridades propias del sistema valenciano y las características comunes al modelo español. El segundo estudia el incremento de diputadas en los escaños de Les Corts desde sus primeras legislaturas, al tiempo que analiza el impacto real de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad entre mujeres y hombres, para verificar si, en el caso de Les Corts, ha sido la aprobación de las citadas leyes lo que ha marcado un punto de inflexión en la representación de las valencianas o si, por el contrario, éstas ya se encontraban en una situación de paridad antes de la Ley 9/2003 o de la inclusión del artículo 44 *bis* a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), en aplicación de lo dispuesto en la LO 3/2007. Por último, se presenta un balance final en torno a las consecuencias del sistema electoral de la Comunitat Valenciana sobre la representación del conjunto de las valencianas y los valencianos.

## II. El sistema electoral de la Comunitat Valenciana

La Constitución, en su artículo 152, dispone que las Comunidades Autónomas tendrán una organización institucional basada en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional, un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros.

Partiendo de esta base, la normativa electoral de la Comunitat Valenciana está conformada por:

- 1) el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana;
- 2) la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que tiene carácter básico desde el artículo 1 al 42;
- 3) la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana;

4) el Decreto 4/2007, de 2 de abril, del Presidente de la Generalitat de disolución de les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas.

Sin embargo, si algo ha marcado fuertemente el diseño del sistema electoral valenciano, como ha ocurrido en el resto de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) ha sido la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante LOREG) y sus antecedentes jurídicos. En consecuencia, a continuación se presenta una breve reflexión sobre la influencia de los primeros acuerdos electorales habidos en España durante la transición, que sirve de marco introductorio al análisis del sistema electoral de la Comunitat Valenciana.

### **1. El flujo estatal sobre el sistema electoral de la Comunitat Valenciana**

Tras la muerte de Franco es cuando se producen los primeros acuerdos en materia electoral que configurarán nuestro actual sistema, cuyos antecedentes son la Ley para la Reforma Política (LRP), de enero de 1977, y el Decreto Ley de Normas Electorales, de marzo de 1977. A la hora de plantear las nuevas reglas del juego democrático se huye del modelo republicano, por diversos motivos, entre los que destaca el hecho de que el sistema mayoritario había producido una inestabilidad política y una polarización electoral, peligrosa para la estabilidad que se buscaba. Sólo la formación Alianza Popular seguía defendiendo el empleo de una fórmula electoral mayoritaria, mientras al otro lado de la balanza el acuerdo era unánime: el sistema debía ser proporcional. Partiendo de esta idea, la Ley para la Reforma Política estableció el marco de referencia sobre el que se debían construir los nuevos pilares electorales: la provincia como circunscripción electoral, el empleo de una fórmula mayoritaria para la elección del Senado y una fórmula proporcional para la elección del Congreso de los Diputados, combinada ésta última con dispositivos correctores de la proporcionalidad y una barrera mínima de votos.

De forma precisa, la disposición transitoria primera de la LRP estipulaba lo siguiente: «El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 207 senadores, a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular: dos por Ceuta y dos por Melilla. Los senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases:

- 1.<sup>a</sup> Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso.
- 2.<sup>a</sup> La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número inicial de Diputados para cada una de ellas.

Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.»

Posteriormente, el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, recogiendo el mandato de la LRP, desarrolló los elementos anteriores. Por un lado, en el Senado, se atribuían cuatro senadores por distrito provincial y se empleaba una fórmula electoral mayoritaria, mediante la variante del voto plural limitado, en tanto que los ciudadanos no escogen directamente a todos los Senadores. En el Congreso, el principio de representación a aplicar debía ser proporcional y la fórmula D'Hondt. Su tamaño quedaba establecido en 350 Diputados elegidos en circunscripciones pequeñas, de carácter provincial. Se asignaba además un número mínimo de dos Diputados por provincia y el resto en función de la población. El conjunto se completaba con una barrera electoral del 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

La cuestión relevante, llegados a este punto, es ¿por qué se adopta este modelo y no otro? Es de sobra conocido que las elecciones constituyen el elemento clave de la configuración del sistema político, dentro del modelo de democracia representativa. Sin embargo, los sistemas electorales no producen resultados neutros que supongan una traslación directa de los deseos de la población sobre el reparto de escaños. De ahí que habría que diferenciar entre las mayorías naturales y las mayorías artificiales, esto es, las que se forman en el cuerpo electoral y las que son producto de la aplicación de los distintos elementos de cada sistema electoral.<sup>20</sup>

A este respecto cabe recordar que, cuando se negocia la Ley de Reforma Política se parte de la base de la teoría de Maurice Duverger, politólogo que estudia la existencia de una relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos. Según él, los sistemas mayoritarios<sup>21</sup> tienden al bipartidismo, mientras que los sistemas proporcionales tienden al pluripartidismo. Este hecho preocupaba mucho durante la transición porque existían numerosas formaciones políticas y se consideraba que ello podía generar inestabilidad a la futura democracia española, de modo que era imprescindible que el sistema electoral redujera el número de partidos parlamentarios.

La Alianza Popular se mostraba particularmente preocupada por la cuestión y prefería recurrir al modelo mayoritario de Westminster, pero se desconocía realmente cómo iba a reaccionar el electorado español ante los primeros comicios democráticos. De ahí que, ante el riesgo de perderlo todo en unas elecciones mayoritarias, por un

20 Como recuerdan José Ramón Montero y Pedro Riera, uno de los redactores del Decreto-Ley de 1977, Oscar Alzaga, reconoció haber recibido el encargo de diseñar un sistema «que permitiera a Unión de Centro Democrático (UCD) alcanzar la mayoría absoluta de escaños en el Congreso con sólo el 36-37 por 100 de los votos, justamente el porcentaje que le auguraban las encuestas». Fuente: Alzaga, Oscar, según José Ramón Montero y Pedro Riera, *op.cit.*, 2008, p.8, en <www.consejo-estado.es>

21 Duverger, al desarrollar sus tesis en *Les Parties Politiques* (1954), si bien conoce que son muchos los elementos que conforman el sistema electoral

y que influyen por tanto en la configuración de las mayorías artificiales, como las circunscripciones, las barreras electorales, etc., asocia el sistema electoral a la fórmula. De modo que, según Duverger, cuando se aplican fórmulas mayoritarias el sistema electoral tiene un efecto que reduce el número de partidos parlamentarios hasta el bipartidismo, mientras que las fórmulas proporcionales permiten el pluripartidismo. *Vid.* Duverger, Maurice, *op.cit.*, 1979.

lado, y el riesgo de la fragmentación parlamentaria, por otro, el gobierno de Adolfo Suárez se decantó por la opción de articular un sistema proporcional impuro con efectos mayoritarios, a través de los mencionados dispositivos correctores. El resultado fue que, tras las elecciones de 1977, la sopa de letras de los partidos electorales que se presentaban como candidatos quedó reducida a poco más de una decena de partidos parlamentarios. Para muestra un botón: en la tabla 1 se vislumbra que la primera legislatura del Congreso contó con 14 partidos parlamentarios, de los cuales sólo 7 tenían la magnitud suficiente como para disponer de un grupo propio.<sup>22</sup>

Tabla 1. Número de partidos parlamentarios (P. PAR.), 1978-2008

LEGISLATURA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
N.º P. PAR	14	10	11	13	12	14	12	14	10
N.º PARTIDOS RELEVANTES*	7	6	7	7	7	6	7	7	4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <www.elecciones/mir.es>.

(\*) Por partido relevante se entiende aquel que alcanza la suficiente representación parlamentaria como para permitirle la formación de grupo parlamentario propio en el Congreso.

El objetivo perseguido, de reducir la fragmentación parlamentaria se consigue claramente gracias a la LRP y al Decreto-ley de 1977, pero éste último tenía una vigencia limitada: su misión era regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, para constituir las nuevas Cortes Generales. No obstante lo cual, las elecciones generales de 1979 y las de 1982 también siguieron los criterios marcadas en el citado Decreto-ley, máxime cuando la Constitución de 1978 elevó a rango constitucional el citado marco electoral, aunque remitía a una futura Ley Orgánica el desarrollo del sistema electoral español. Ley que tardó, paradójicamente, siete años en aprobarse.

En esos siete años, el panorama político español dio un giro copernicano cuando, en las elecciones generales de 1982, arrasa en las urnas el PSOE. Entonces, al nuevo gobierno socialista no le parece tan urgente modificar los principios básicos de un sistema electoral que, en primer lugar, le ha llevado al poder, y en segundo lugar y más importante, le ha concedido una prima en términos de escaños sobre el porcentaje de votos válidos emitidos. No en vano, el sistema electoral español, tal y como estaba configurado entonces (y hoy también) tenía dos efectos perversos: uno, reducir el número de partidos parlamentarios, otro, sobrerrepresentar a los grandes partidos y a aquellos más pequeños pero que cuentan con los votos muy concentrados en una provincia (léase los nacionalistas), en detrimento de formaciones que tienen sus apoyos muy dispersos por el panorama nacional (tal era el caso del Partido Comunista, entonces, o de Izquierda Unida y UPyD ahora). Véase, en este sentido, la tabla 2 sobre concentración de votos y primas en términos de escaños.

<sup>22</sup> Vid. Para más información sobre los efectos del sistema electoral español en el Congreso de los Diputados el artículo de Martínez Sospedra, Manuel y Ainhoa Uribe Otalora, «La reforma del sistema electoral español. La elección del Congreso de los Diputados a examen», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70, 2008, 35 pp.

Tabla 2. Concentración de escaños en los dos primeros partidos  
Elecciones al Congreso 1977-1982

ELECCIONES	1.º PARTIDO				2.º PARTIDO			
	VOTOS %	ESCAÑOS N.º	%	ESC.-VOTOS PRIMA %	VOTOS %	ESCAÑOS N.º	%	ESC.-VOTOS PRIMA %
1977	34,44	166	47,43	+ 12,99	29,32	118	33,71	+ 4,39
1979	34,84	168	48,00	+ 13,16	30,40	121	34,57	+ 4,17
1982	48,11	202	57,71	+ 9,60	26,36	107	30,57	+ 4,21

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <www.elecciones/mir.es>.

La consecuencia inmediata es pues que cesan las reivindicaciones socialistas de la transición, sobre la necesidad de hacer más proporcional nuestro sistema electoral, y la nueva Ley Orgánica de Régimen Electoral General asume, como es obvio, las directrices marcadas por la Constitución, optando, una vez más, por mantener los dispositivos correctores del modelo anterior.

Así, para el Congreso de los Diputados, el artículo 68 CE establece que los miembros del Congreso serán elegidos en circunscripciones provinciales –salvo en el caso de Ceuta y Melilla–, y que cada circunscripción electoral debe tener una representación mínima inicial, asignándose los restantes escaños hasta el límite previsto (300-400 Diputados) de manera proporcional a la población.

La LOREG precisa más el precepto constitucional y acota el número de Diputados a 350 (artículo 162.1) y el mínimo inicial a dos Diputados por provincia (art. 162.2), excepto en Ceuta y Melilla donde se parte de uno. Este mínimo conlleva que ya estén repartidos *a priori* 102 Diputados (100 en las 50 provincias, más los de las Ciudades Autónomas). Los 248 restantes se asignarán, según población. Las reglas vienen fijadas en el artículo 162.3 de la LOREG: para saber cuántos Diputados se reparten por población, se divide el total de población de derecho de la provincia entre la cuota de reparto, que es 248. Sólo en Ceuta y Melilla, el sistema es mayoritario y es proclamado directamente electo el candidato que haya obtenido mayor número de votos.

Al establecerse una representación mínima por circunscripción, unido a la limitación del número de puestos elegibles, se aboca a que en las grandes circunscripciones cada elegido tenga que representar a fracciones de población muy superiores a las representadas por los elegidos en las pequeñas o medianas, y, en consecuencia, a atribuir al voto de los electores de una circunscripción mayor eficacia que al de los pertenecientes a otra.<sup>23</sup> Así, tomando como ejemplo la actual legislatura, la media nacional es de un Diputado por cada 129.145 habitantes, pero hay 175 Diputados que representan cada uno a 154.938 españoles, mientras que, en el otro extremo, 28 Diputados representan cada uno a 62.061 españoles, como se resume en la tabla 3.

23 Garrido Falla, Fernando *et al.*, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2001, p. 1138

Tabla 3. Cuota diputados/población 2008

CIRCUNSCRIPCIÓN	POBLACIÓN	ESCAÑOS	CUOTA	RATIO
			1 DIPUTADO/ N.º HABITANTES	SIENDO LA CUOTA TOTAL 1/129.145 IGUAL A 100 %
1 millón o más	27.114.142	175	1/154.938	120 %
750.000-1 mill.	4.113.938	33	1/124.665	97 %
500-750.000	7.699.448	68	1/113.227	88 %
250-500.00	4.236.192	46	1/92.091	71 %
Menos 250.000	1.737.718	28	1/62.061	48 %
TOTAL	45.200.737	350	1/129.145	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <www.elecciones/mir.es>.

Volviendo al artículo 68 CE, para el reparto de los escaños por provincias, éste sólo exige que se sigan «criterios de representación proporcional», por lo que la LOREG recurre a una fórmula proporcional, que corresponde a la modalidad de las fórmulas del divisor, denominada «D'Hondt». El cálculo consiste en dividir los votos válidos emitidos (VVE) de cada candidatura entre una serie de divisores: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc., hasta «n», siendo «n» el número total de escaños a repartir en la circunscripción. Los cocientes más elevados resultantes de las divisiones son quienes obtienen los escaños (hasta llegar a «n»), por orden de mayor a menor cociente. Posteriormente, la atribución de los escaños a los candidatos que aspiran al mismo se produce en el orden numérico de situación en la lista. La fórmula D'Hondt, como todas las inspiradas en el principio matemático de la media mayor, exige de distritos grandes o muy grandes para dar un rendimiento proporcional y, en razón de la estructura de la serie numérica que se emplea al efecto de establecer la cifra repartidora, tiende a beneficiar siempre a los partidos grandes de ámbito nacional y/o a los pequeños que tienen sus votos muy concentrado en alguna provincia (en bastiones), es decir, los partidos que son «grandes» en su provincia, pese a que a nivel nacional tengan escaso peso. Por el contrario, existen otras series de divisores, como la Saint-Lägue, con una secuencia más espaciada en números impares (1, 3, 5, 7... n), o la serie Udda (1.4, 3, 5, 7... n) que favorecen en menor medida a las grandes y perjudican en menor medida a las formaciones medianas y pequeñas. E incluso cabe optar por las llamadas fórmulas del cociente, que permiten repartir los restos de votos de cada partido, resultando más proporcional el saldo de escaños alcanzado que con las fórmulas de divisor como la D'Hondt.<sup>24</sup>

La combinación de la fórmula D'Hondt con los distritos de un tamaño pequeño-mediano producen unos resultados desalentadores en términos de proporcionalidad, como puede verse en la tabla 4, que recoge los datos de concentración de los escaños entre los dos principales partidos, desde 1977 hasta el año 2008.

<sup>24</sup> Véase una explicación más completa sobre las fórmulas electorales proporcionales en Martínez Sospedra, M., J. Marco Marco, A., Uribe Otalora, *op. cit.*, 2007, pp. 130-145.

Tabla 4. Concentración de escaños en los dos primeros partidos  
Elecciones al Congreso 1977-2008

ELECCIONES	1.º PARTIDO				2.º PARTIDO			
	VOTOS %	ESCAÑOS		ESC.-VOTOS PRIMA %	VOTOS %	ESCAÑOS		ESC.-VOTOS PRIMA %
		N.º	%			N.º	%	
1977	34,44	166	47,43	+ 12,99	29,32	118	33,71	+ 4,39
1979	34,84	168	48,00	+ 13,16	30,40	121	34,57	+ 4,17
1982	48,11	202	57,71	+ 9,60	26,36	107	30,57	+ 4,21
1986	44,06	184	52,57	+ 8,51	25,97	105	30,00	+ 4,03
1989	39,60	175	50,00	+ 10,40	25,79	107	30,57	+ 4,78
1993	38,78	159	45,43	+ 6,65	34,76	141	40,29	+ 5,53
1996	38,79	156	44,57	+ 5,78	37,63	141	40,29	+ 2,66
2000	44,52	183	52,29	+ 7,77	34,16	125	35,71	+ 1,55
2004	42,64	164	46,86	+ 4,22	37,64	148	42,29	+ 4,65
2008	43,64	169	48,29	+ 4,65	40,11	154	44,00	+ 3,89

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <www.elecciones/mir.es>.

Como puede verse en la tabla, el primer partido es que el obtiene las mayores primas, si bien, tanto el primero como el segundo partido consiguen beneficios positivos en términos de escaños desde 1977 hasta el año 2008. No obstante lo cual, las primas de ambos se han ido reduciendo en el tiempo, hasta el punto de que el partido ganador de las elecciones obtenía, en el año 1977, un saldo positivo del 12,99 por ciento en términos de escaños y, en el año 2008, la prima se redujo a un 4,65 por ciento. Ello obedece a dos motivos fundamentales: uno de carácter permanente, otro de corte coyuntural.

El factor permanente en el tiempo reside en el hecho de que un tercio de los Diputados se distribuye de acuerdo a la población, pero hay provincias (las más rurales y menos desarrolladas) que están perdiendo de forma constante población, lo cual implica que pierden gradualmente parte de sus Diputados. Estas provincias se ubican fundamentalmente en Comunidades Autónomas como Castilla y León, Galicia o Aragón, las cuales ya no confieren tantas primas en sus distritos al partido ganador como lo hacían antaño.

El factor coyuntural responde a la ausencia de un partido de centro desde 1993 con representación y votación significativa. Esto es, el voto de los ciudadanos se concentra en torno a dos partidos políticos, el Partido Socialista y el Partido Popular, que reclaman para sí el espacio del centro. Es decir, a medida que PP y PSOE acumulan más votos, no quedan muchos escaños libres para otros partidos. No obstante lo cual, los partidos nacionalistas, al tener sus votos concentrados en pequeños bastiones, consiguen representación, lo que evita un bipartidismo estricto.<sup>25</sup>

Para finalizar la reflexión cabe recordar que la aplicación de la fórmula cuenta con un filtro previo: la barrera electoral, que en el Congreso de los Diputados se sitúa en el 3 por ciento, de los votos válidos emitidos en el distrito, y que deja fuera a las formaciones

25 *Ibidem*



políticas más minoritarias. La barrera ha sido duramente criticada desde diversos sectores, pero la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de la misma (*Vide* STC 75/1985).

En cualquier caso, contrariamente a lo que se suele decir, el impacto de la barrera electoral existente es muy reducido. De hecho, sólo ha tenido capacidad de exclusión en un caso: la del Centro Democrático y Social (CDS) en la circunscripción de Madrid en las legislativas de 1993 (que obtuvo el 2,99 por ciento de los válidos en Madrid); pese a lo cual, es verdad que los afectados por la misma son mayoritariamente partidos nacionales de apoyo difuso (IU, UPYD). Dichas formaciones, excluidas por la barrera del 3 por ciento, sí superarían un límite más bajo, próximo al 1 por ciento, como el neerlandés o el israelí. Hecho que no ocurriría con los cientos de pequeñas candidaturas que se presentan habitualmente a las elecciones.

La LOREG podría haber dado un paso más, respetando los principios constitucionales y, por ejemplo, en el Congreso de los Diputados, modificar el tipo de listas (cerradas y bloqueadas); eliminar o rebajar la barrera electoral; optar por otra fórmula electoral distinta a D'Hondt, ya que la Constitución establece que el reparto de escaños se hará de manera proporcional, pero no fija la fórmula en cuestión a aplicar; reducir el mínimo inicial de dos diputados por provincias a uno por provincia, repartiendo los restantes por población, manteniendo el número de 350 diputados o bien elevando el techo a los 400 escaños, sin necesidad de reforma constitucional. Pero ése no fue el camino seguido.

Una situación similar se produce cuando se va desarrollando el Estado de las autonomías español y las CC.AA. tienen que diseñar sus respectivos métodos de formación de las cámaras autonómicas. De hecho, todas las CC.AA. para la elección de sus respectivas Asambleas copia el sistema de elección del Congreso, al optar por la fórmula D'Hondt y aplicar una barrera electoral. Si bien, las barreras son diferentes en cada caso, como también lo es la circunscripción electoral.

Concretamente, los distritos, por lo general, coinciden con la provincia, excepto en lo archipiélagos canario y balear, en Asturias y en Murcia, donde se ha subdividido el territorio en distritos internos por tratarse de Comunidades uniprovinciales. No ocurre lo mismo en las demás Comunidades uniprovinciales, que han optado por el distrito único. Por otro lado, todas las CC.AA. han optado por la barrera del 3 por ciento, excepto Canarias, donde existe una polémica doble barrera (el 6 por ciento regional y el 30 por ciento insular de los votos válidos),<sup>26</sup> y otras cinco CC.AA. donde rige el 5 por ciento como barrera. Son: Cantabria, Extremadura, Madrid, Murcia, País Vasco, La Rioja y la Comunitat Valenciana. En el caso de la Comunitat, la barrera se calcula sobre el total del territorio de la comunidad autónoma, no sobre cada provincia, tal y como se verá a continuación.

<sup>26</sup> El debate sobre la reforma del sistema electoral canario está abierto desde el año 2009 y se centra en la reducción o no de la doble barrera. Así, el Partido Popular y Coalición Canaria (CC) se encuentran satisfechos con el umbral existente, mientras que el Partido Socialista de Canarias (PSC) alega que con la desaparición del tope electoral regional (6 por ciento) y una disminución de 25 puntos porcentuales en la barrera insular se democratizará Canarias con una eventual entrada de más partidos en la Cámara regional. En esta línea, cabe recordar que el Partido de Independientes de Lanzarote (PIIL) se quedó fuera del Parlamento en 1999 pese a que había conseguido en esa Isla cerca del 29 por ciento de los votos. En cambio, tanto el PSC como el Partido Popular lograron representantes con menos del 18 por ciento. Algo parecido pasó en las últimas elecciones regionales (2007) en Gran Canaria, donde Nueva Canarias (NC) casi dobló en votos a Coalición Canaria, pero quedó excluida de la Cámara. CC, en cambio, obtuvo un diputado. Lo cierto es que al trasladar los resultados de 2007 a un sistema sin barrera regional y con un tope insular del 5 por ciento, el PSC y el PP perderían cada uno dos escaños, que hubieran recibido NC y Centro Canario (CCN), por lo que han surgido críticas internas dentro del PSOE hacia la propuesta del PSC. Véase *Diario El Día*, 11 octubre 2009, en <http://www.eldia.es/2009-10-11/Canarias/1-reforma-electoral-carrera-obstaculos.htm>.

## **2. El marco jurídico del sistema electoral de la Comunitat Valenciana**

El sistema electoral de la Comunitat Valenciana encuentra su origen en la propia Constitución, la cual dispone en su artículo 152 que las Comunidades Autónomas tendrán una organización institucional basada en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional, un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros. Por consiguiente, la normativa electoral de la Comunitat viene definida en el Estatuto de Autonomía; la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana; y el Decreto 4/2007, de 2 de abril, del Presidente de la Generalitat de disolución de les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas, respetando siempre el sistema electoral general, establecido por la LOREG.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana recuerda, en su artículo 21, que la potestad legislativa, dentro de la Comunitat, corresponde a Les Corts, que representan al pueblo. Además, el artículo 23, establece que les Corts están constituidas por un número de Diputados/as no inferior a 99, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determina la ley electoral valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad. Para poder ser proclamados electos, es decir, para ejercer el derecho de sufragio pasivo, los candidatos deben de gozar de la condición política de valencianos y deberán haber sido presentados por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales que obtengan el número de votos exigidos por la ley electoral valenciana. Además, les Corts son elegidas por cuatro años.

La Ley electoral Valenciana o Ley 1/1987 de 31 de marzo, establece las peculiaridades del sistema de elección de les Corts, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía, como se describen a continuación.

El Título I de la Ley 1/1987 se dedica al derecho de sufragio. Esta cuestión forma parte del sistema electoral general establecido en la LOREG, pero la ley valenciana precisa aún más el derecho a votar y a presentarse como candidato/a, en los capítulos I y II respectivamente. Así, el capítulo I dispone que, para ejercer el sufragio activo hay que disfrutar de la condición política de valenciano/a, es decir, estar empadronado en la Comunitat, amén de cumplir las condiciones generales previstas en la LOREG. Éstas aparecen ya en la propia Constitución (artículos 68, 69, 140 y 152) y son desarrolladas por la LOREG (artículos 2, 4 y 5). El derecho al sufragio se define como universal, libre, igual, directo y secreto. El disfrute del sufragio universal implica que pueden ejercer el derecho de voto todos los ciudadanos españoles mayores de edad que no estén comprendidos en alguno de los supuestos genéricos del artículo 3 de la LOREG y que se encuentren inscritos en el Censo Electoral. Además, existe una prohibición expresa (artículo 5 LOREG) de cualquier tipo de coacción, amenaza o uso de la fuerza que esté dirigida a forzar el sentido del voto del ciudadano, lo que, a su vez, se refuerza con la consiguiente tipifi-

cación penal de las conductas que impidan el disfrute de la libertad del voto (artículo 146 LOREG). Por ende, se cumple el dicho «un hombre, un voto». Esta igualdad de voto, teórica, implica que todos los votos emitidos tienen el mismo valor, pese a lo cual es bien sabido que no vale lo mismo el voto de un soriano que el de un madrileño, como se explicará más adelante. El voto es además directo en todos los supuestos, excepto en las elecciones a las Diputaciones Provinciales y lo referido a los Senadores de representación territorial. Por último, el voto es secreto, ya que el artículo 5 de la LOREG prohíbe que ningún ciudadano pueda verse obligado a revelar el sentido de su voto, lo cual implica una sanción penal (art. 146.1.b LOREG).

Ligado al sufragio activo se encuentra, como se ha dicho, la regulación del sufragio pasivo, en el capítulo II, artículo 4 de la Ley 1/1987 y el artículo 6 de la LOREG. Este último habilita la posibilidad de presentarse como candidato, a todos los ciudadanos españoles, mayores de edad, e inscritos en el Censo, siempre y cuando no incurran en las denominadas causas de inelegibilidad. Estas pueden derivarse por dos motivos. De un lado, por el cargo o función que desempeñan determinadas personas, entre las que el artículo 70 CE menciona expresamente a los miembros del Tribunal Constitucional, los Altos Cargos de la Administración del Estado que determine la ley, el Defensor del Pueblo, los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo, y los miembros de las Juntas Electorales. De otro lado, existen causas de inelegibilidad que responden a una supuesta indignidad del sujeto, como es el caso de que esté condenado a penas privativas de libertad o la condena verse sobre delitos de rebelión o terrorismo, aún cuando todavía no haya sentencia (artículo 6.2 LOREG). A estas condiciones generales, el artículo 4 de la ley valenciana añade que son inelegibles como diputados/as aquellas personas que ostentan ciertos cargos, entre ellas: los Altos Cargos de la Presidencia de la Generalitat, de las Consellerías y Organismos Autónomos; los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales; los miembros de los Consejos de Gobierno de las demás CC.AA.; los miembros del Consejo de Ministros; el Síndico de Agravios de la Comunitat y sus Adjuntos; los miembros del Consejo Valenciano de Cultura y otros.

Las características propias del sistema electoral, en cuanto a los elementos que permiten transformar los votos en escaños y el tamaño de composición de la cámara valenciana se hallan en el Título II de la Ley 1/1987. Concretamente, el artículo 10 dispone que, en las elecciones a les Corts la circunscripción será la provincia, al igual que ocurría en el caso del Congreso de los Diputados, lo que implica que la Comunitat Valenciana arrastra el problema de haber elegido una circunscripción de tamaño reducido, hecho éste que siempre deviene en una menor proporcionalidad de los resultados finales. Por otro lado, el artículo 11 dibuja el tamaño de la Cámara. En este caso, el número de Diputados se fijaba en 89, pero ya hemos visto cómo en el Estatuto, tras su reforma, lo amplía a un número no inferior a 99 diputados/as. Esto, en la práctica, ser-

viría para aumentar la proporcionalidad de los resultados y la representatividad de los valencianos y las valencianas, ya que existen más puestos para repartir entre las distintas formaciones políticas. Sin embargo, como se verá, el efecto final de la ampliación de la Cámara ha sido perverso, ya que, al aumentar el número de escaños sin rebajar la barrera electoral del 5 por ciento, lo que se consigue es que los pocos que la superan obtengan un mayor trozo del pastel. Siguiendo con las disposiciones del artículo 11 de la ley valenciana, cabe añadir que, a cada provincia, le corresponde un mínimo inicial de 20 diputados, repartiéndose los restantes según un criterio de población. Esto significa que antes había 60 diputados fijos y 29 que se repartían por población, pero desde las últimas elecciones, hay 39 diputados por población. Ya se ha mencionado, en el caso del Congreso, el problema que genera sobre el principio de igualdad de voto la existencia de un mínimo inicial de diputados/as por provincia, de modo que sólo conviene recordar aquí que éste es otro de los errores que arrastra el sistema valenciano, como resultado del efecto de imitación del modelo español.

En cuanto al sistema de atribución de escaños, propiamente dichos, el artículo 12 establece las siguientes reglas: en primer lugar, se aplicará una barrera electoral, definida como el 5 por ciento de los votos emitidos en la Comunitat, es decir, la barrera es más alta que en la elección del Congreso de los Diputados (3 por ciento), de igual modo que en las elecciones locales (art. 18o LOREG); pero no se computa por provincia, sino en el conjunto de la Comunitat. En segundo lugar, el método de cálculo para transformar los votos en escaños es la fórmula D'Hondt, como en el Congreso.

Los efectos combinados del sistema, esto es, de la circunscripción provincial, la barrera electoral y la fórmula D'Hondt se muestran en la siguientes tablas. La tabla 5 recoge los resultados electorales de 2003, esto es, con una Cámara de 89 diputados/as, mientras la tabla 6 hace lo propio para los comicios de 2007, cuando Les Corts se amplían a 99 escaños.

**Tabla 5. Resultados elecciones Comunitat Valenciana, 2003**

CANDIDATURA	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS	PORCENTAJE	PRIMA (% ESC.-% VOTOS)
PP	1.146.780	47,90	48	53,93	+ 6,03
PSOE	874.288	36,52	35	39,32	+ 2,79
ENTESA	154.494	6,45	6	6,70	+ 0,25
BLV-EV	114.122	4,77	0	0	-
U-UV	72.594	3,03	0	0	-
ERPv	7.609	0,32	0	0	-
PCPE	3.884	0,16	0	0	-
CDS	3.189	0,13	0	0	-
PRCV	2.869	0,12	0	0	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Les Corts

Siglas: ENTESA (Esquerra Unida, Els Verds, Esquerra Valenciana) BLV-EV (Bloc Nacionalista Valencià, Esquerra Verda), U-UV (Unió, Unió Valenciana), ERPv (Esquerra Republicana del País Valencià), PCPE (Partido Comunista de los Pueblos de España), PRCV (Partido Regional de la Comunidad Valenciana).

El cuadro anterior desvela, una vez más, que los sistemas electorales fabrican mayorías electorales artificiales. Pero, al margen de esta obviedad, la cuestión es cómo se produce este fenómeno en la Comunitat Valenciana. Aquí se puede observar que el primer partido más votado, el Partido Popular, se lleva una prima de 6 puntos porcentuales en términos de escaños y le sigue el Partido Socialista, cuya prima no llega al 3 por ciento, siendo la tercera fuerza política de Les Corts, la coalición denominada Entesa. Ésta última supera la barrera electoral gracias a la suma tres fuerzas políticas, que asciende a 154.494 votos, esto es, al 6,45 por ciento de los votos válidos emitidos. Por el contrario, coaliciones como la formada por el Bloc Nacionalista Valencià y Esquerra Verda no logran traspasar el umbral, y se quedan a las puertas de Les Corts, con el 4,77 por ciento de los votos. Esta situación es preocupante en términos de representación, por dos motivos básicamente. El primero, porque la Cámara perpetúa un bipartidismo ligeramente ampliado por las terceras fuerzas políticas que consiguen transformarse en partidos parlamentarios siempre vía la coalición. El segundo, porque obliga a fuerzas políticas no necesariamente afines, desde el punto de vista de su programa ideológico, a formar matrimonios electorales que, generalmente, devienen en divorcios o en convivencias no exentas de discusiones. Ambos hechos repercuten negativamente en la representación de las valencianas y los valencianos, pero aún hay más: desde el año 2007, en el que se amplía el número de escaños de Les Corts, se puede afirmar que la falta de proporcionalidad y representatividad ha aumentado, como se refleja en la siguiente tabla.

Tabla 6. Resultados elecciones Comunitat Valenciana, 2007

CANDIDATURA	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS	PORCENTAJE	PRIMA (% ESC.-% VOTOS)
PP	1.276.301	53,22	54	54,54	+ 1,32
PSOE	839.803	35,02	38	38,38	+ 3,36
COMPROMIS	194.928	8,13	7	7,07	- 1,06
U-UV-VE-UCL	22.781	0,95	0	0	-
CV	17.361	0,72	0	0	-
ERPv	11.820	0,49	0	0	-
PSD	10.201	0,43	0	0	-
España 2000	5.931	0,25	0	0	-
PCPE	4.088	0,17	0	0	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Les Corts

Siglas: COMPROMIS (Esquerra Unida, Bloc, Verds, Izquierda Republicana), U (Unió), UV (Unió Valenciana), VE (Verdes Ecopacifistas), UCL (Unión Centro Liberal), CV (Coalició Valenciana), ERPv (Esquerra Republicana del País Valencià), PCPE (Partido Comunista de los Pueblos de España)

En efecto, la tabla 6 pone de manifiesto que el incremento del total de los escaños disponibles en Les Corts no ha supuesto un aumento de los/las representantes de los terceros partidos, sino que ha crecido la prima que concede el sistema electoral a los partidos más fuertes. El ejemplo se ve claramente en el caso del Partido Socialista, que ha

mantenido un voto más o menos constante entre 2003 y 2007, lo que facilita la comparación. Así, en el año 2003, el PSOE, con el 36,53 por ciento de los votos se llevaba 35 escaños, o lo que es lo mismo, una prima del 2,79 por ciento. Mientras, cuatro años más tarde, con un Parlamento ampliado, y el 35,02 por ciento de los votos, su prima es de 3,36 puntos porcentuales (38 escaños), es decir, que pierde adeptos y, sin embargo, aumenta su representación. En otras palabras, la barrera electoral no sólo impide que entren terceros partidos políticos en solitario, forzándoles a la coalición, sino que, además, ahora ha caído en picado la proporcionalidad, generándose el inédito fenómeno de que los que pierden apoyo en término de votos, crecen en escaños (el PSOE) y las terceras fuerzas que crecen en términos de votos, son sancionadas con menos escaños. A esto se le puede denominar, a mi juicio, no sólo como sistema electoral artificial, sino incluso «artificioso».

¿Dónde está el problema entonces? ¿En la provincia? ¿En la fórmula? ¿O en la barrera? Es cierto que parte del problema se debe a la circunscripción empleada, pero, fundamentalmente, a la barrera electoral, que impide el acceso a terceros partidos y provoca que una medida sensata, desde la óptica de la mejora de la representación, como es la de aumentar el tamaño del Parlamento autonómico, tenga unos efectos perniciosos y negativos para la representación del conjunto de las valencianas y los valencianos. Pero sigamos diseccionando el sistema electoral valenciano, ya que sobre este punto se volverá en las consideraciones finales.

El Título III de la Ley 1/1987 está dedicado a la convocatoria de las elecciones. Ésta se realizará mediante decreto del Presidente de la Generalitat, en el que se fija el número de Diputados/as, el tiempo que dura la campaña electoral, el día de la votación y el día de constitución de Les Corts Valencianes. En consecuencia, el Decreto 4/2007, de 2 de abril, del President de la Generalitat, de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas, disolvió en su artículo 1, la Cámara elegida el 25 de mayo de 2003, convocando nuevos comicios, en el artículo 2, para el 27 de mayo de 2007. Seguidamente, en el artículo 3, se realizaba el reparto de los 99 diputados y diputadas a elegir: 35 para Alicante, 24 para Castellón y 40 para Valencia.

El Título IV de la ley electoral valenciana regula la Administración Electoral, esto es, la autoridad pública encargada de ordenar y supervisar el desarrollo del proceso electoral en todas sus fases. Es responsabilidad, por tanto, de esta autoridad que el proceso se desarrolle en términos de igualdad de oportunidades entre todos los contendientes, actuando con neutralidad y sin sesgos favorables para ninguno de ellos. De la Administración electoral depende a su vez que las elecciones sean consideradas transparentes, libres y competitivas, y, en consecuencia, sean aceptadas como la fuente legítima del poder político. El artículo 15 de la Ley 1/1987 dispone que la Administración Electoral está integrada por la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, las Juntas Electorales provinciales y las de zona, así como por las mesas electorales. La

citada Junta Electoral de la Comunitat Valenciana (con sede en las Cortes), es un órgano permanente, cuya regulación figura en el artículo 16, el cual dice que está compuesta por: un Presidente (es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Valenciano o TSJV); un Vicepresidente (es uno de los vocales de origen judicial); seis Vocales (tres Magistrados del TSJV y tres catedráticos o profesores titulares de derecho de las universidades valencianas); y un Secretario (el Letrado Mayor de Les Corts). Sus funciones se recogen en el artículo 20 de la citada ley. Son:

- Resolver las consultas que le eleven las Juntas electorales provinciales;
- resolver quejas, reclamaciones y recursos que le dirijan,
- ejercer jurisdicción disciplinaria sobre las personas que intervengan en las operaciones electorales;
- determinar qué candidaturas han superado la barrera electoral del 5%, como requisito previo a la proclamación de los candidatos electos por las respectivas Juntas Electorales Provinciales;
- corregir las infracciones que se produzcan en el procedimiento electoral, siempre que no estén reservadas a los Tribunales u otros órganos; y
- aplicar y garantizar el derecho de uso gratuito de los medios de comunicación públicos durante la campaña electoral.

La composición de la Junta Electoral valenciana también es similar al modelo nacional. En efecto, en el caso español, la LOREG (artículos 8 al 30) regula una Administración fuertemente judicializada y de estructura jerárquica, que cuenta, paralelamente, y como entidad colaboradora de tipo técnico, con la Oficina del Censo Electoral (arts. 31-41 LOREG) que, si bien cuelga de la Administración del Estado (ya que está encuadrada en el Instituto Nacional de Estadística), ejerce sus funciones bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central.

La Administración electoral es la encargada de señalar los lugares donde van a desarrollarse las elecciones, los denominados «colegios electorales» en el caso español. Se trata de lugares de uso público –escuelas, centros administrativos o culturales–, de fácil acceso a los electores y distribuidos por el territorio, para evitar desplazamientos largos y difíciles de los electores. Las operaciones de la votación y el escrutinio se confían a una «Mesa electoral», compuesta por un pequeño número de electores de la zona designados por sorteo. Esta designación deberá ser pública y con todas las garantías de imparcialidad, para evitar toda manipulación del voto en el lugar y momento de la votación.

Por su parte, la emisión del sufragio viene regulada no en la ley valenciana, sino en los artículos 84-94 de la LOREG. Esta cuestión resulta importante en un doble sentido. En primer lugar, en cuando al soporte material de emisión del sufragio. Hay que decir al respecto que el modelo oficial de papeletas y sobres electorales es aprobado por las respectivas Juntas Electorales, correspondiendo a la Administración del Esta-



do asegurar la disponibilidad de sobres y papeletas de todas las candidaturas. Ésta ha sido una de las disposiciones de la LOREG que ha sufrido una reciente modificación, para permitir el voto secreto de los discapacitados, con especial atención a los invidentes. Igualmente, es uno de los puntos que se discuten cuando se debate sobre la inclusión del voto electrónico en España. En segundo lugar, cabe hablar de cómo, cuándo y dónde, los electores votan. Para ello, el día señalado para la celebración de la votación o jornada electoral, las Secciones y Mesas electorales –integradas por Presidente y dos Vocales– deben quedar constituidas a las ocho horas de la mañana, debiendo contar, como mínimo, con una urna por cada elección que se celebre y una cabina de votación. Asimismo, en cada Mesa o Sección deberán existir, en número suficiente, papeletas y sobres electorales de cada candidatura. Los colegios electorales se cierran a las veinte horas del día establecido como jornada electoral, para dar comienzo al escrutinio.

Una vez definida la composición y funciones de la Administración electoral en la Comunitat Valenciana, la Ley 1/1987 dedica su Título V a las condiciones de presentación y proclamación de los candidatos/as. La competente en este caso, tanto para la presentación, como para la realización del escrutinio y la proclamación de los candidatos es la Junta Electoral Provincial, de conformidad con lo establecido en la LOREG (artículos 44-48).

Según el artículo 44 de la LOREG, pueden presentarse como candidatos los partidos políticos, las federaciones de éstos, las coaliciones electorales y las agrupaciones de electores que cumplan con los requisitos legalmente establecidos. A ellos se ha sumado uno más recientemente, tras la aprobación de la Ley 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres, que ha supuesto la incorporación de un nuevo artículo 44 *bis* en la LOREG, para exigir la composición equilibrada entre hombres y mujeres en las listas electorales que se presenten. La exigencia no implica, sin embargo, la presentación de listas cremallera (hombre-mujer-hombre o mujer-hombre-mujer), sino que se circunscribe a que, dentro de cada lista, cada uno de los sexos alcance, al menos, el cuarenta por ciento de los puestos, siendo dicha proporción exigible también en cada tramo de cinco puestos. La obligación no se exige en listas municipales o de cabildos insulares de municipios o islas con una población igual o inferior a los 5.000 habitantes.

Además, en cuanto a la modalidad de escrutinio general, recogida en los artículos 103-108 de la LOREG, cabe señalar que es a la Mesa a quien le corresponde identificar a los electores, antes de que emitan su voto, para comprobar que se hayan inscritos en el Censo. Igualmente, la Mesa facilita las papeletas y asegura el secreto del voto, mediante la disposición de unas cabinas o salas privadas para seleccionar la candidatura. A este respecto, la Mesa podría pedir la asistencia de la fuerza o autoridad pública si se produjeran coacciones que alteraran el secreto y la libertad del voto. Además, algunas legislaciones electorales, como la española, prevén la posibilidad de que los electores

emitan el voto por correo. Aunque en otros países se excluye esta situación para evitar la manipulación del voto. Una vez emitido el voto, debe procederse a su cómputo y su transformación en escaños, mediante la aplicación de la correspondiente fórmula electoral. En todas sus etapas el escrutinio debe ser público, con presencia de los miembros de la Mesa electoral y los representantes de los candidatos. Posteriormente, en cada Mesa electoral se levanta un acta o documento que registra todas las operaciones realizadas, y que incluye el recuento de los votos, incluyendo los votos blancos (sin papeleta), los nulos, y los válidos emitidos. El acta es firmada por todos los componentes de la Mesa encargada del control de las operaciones y remitida al órgano superior de la Administración electoral. A continuación, es esa instancia superior o Junta Electoral quien agrega los resultados recibidos de cada Mesa o centro de votación y procede al cálculo de los escaños, con arreglo a la fórmula electoral correspondiente.

A este respecto, resulta oportuno mencionar, para finalizar, que la ley electoral valenciana dispone, en su Título VIII, las infracciones y sanciones electorales, donde se establecen multas, que van de las 20.000 a las 200.000 pesetas si los infractores son las autoridades o los funcionarios, y de las 5.000 a las 100.000 pesetas si se trata de particulares.

### **III. La inclusión de la perspectiva de género en Les Corts: la paridad entre los diputados y las diputadas**

#### **1. La sensibilización con la promoción de la igualdad en las cámaras legislativas: la LO 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres**

En España se empiezan a llevar a cabo políticas de igualdad a partir de los años ochenta, siendo a finales de esta década, cuando se inician los debates sobre las cuotas dentro de los partidos políticos.<sup>27</sup> Así, por ejemplo, en 1988, el PSOE debatió y aprobó, en el 31.º Congreso del Partido, una cuota mínima del 25 por ciento para las mujeres en relación con los puestos dentro del partido y las listas electorales. Por su parte, Izquierda Unida (IU) estableció en 1990 una cuota del 35 por ciento, que contribuyó al aumento del número de mujeres electas, aunque no se llegó al objetivo establecido. Poco después, con ocasión del 34.º Congreso en 1997, el PSOE aumentó su cuota interna y electoral interna al 40 por ciento (introduciendo una enmienda en los estatutos socialistas), que fue puesta en práctica muy pronto en el mismo congreso para la elección de la Comisión Ejecutiva Federal. Mientras, el Partido Popular, al llegar al poder en 1996, se mostraba reacio con la idea de aplicar cuotas de género en sus listas, aunque, más tarde, en los Planes de Igualdad nacionales, en concreto en el III y IV, así como en algunos planes regionales, comenzaron a introducir un apartado sobre mujeres y poder político, al tiempo que incorporaron a numerosas mujeres en los altos cargos de la Administración del Estado.

<sup>27</sup> Sobre esta cuestión se puede encontrar un estudio más amplio en Uribe, Ainhoa y Vicenta Tasa, «Mujer y política: La Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres como factor de impulso de la mujer en el ámbito de poder público», en Abril, Ruth y Ainhoa Uribe (coords.), *Mujer, Derecho y sociedad en el siglo XXI: Derecho y participación política como instrumentos de cambio*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 53-92.

El debate de los años ochenta y noventa va tomando forma, poco a poco, con carácter más tardío que en el caso de nuestros vecinos europeos y no es hasta el año 2000, cuando el PSOE e IU presentan una proposición de ley para reformar el sistema electoral nacional, con el objeto de garantizar la paridad en las listas electorales. Sin embargo, la proposición no prosperó y habrá que esperar hasta la aprobación de la LO 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres para que el respeto de la paridad sea una obligación en las listas electorales.

Con todo, la Ley LO 3/2007, de carácter nacional, no ha sido pionera en la materia. No en vano, desde 1994, las competencias en materia de igualdad de oportunidades están transferidas a las CC.AA., por lo que han sido éstas precisamente quienes han dado pasos decisivos para promover a la mujer y situarlas en condiciones similares a las de los varones en muy diversos ámbitos. Cabe citar, por tanto, la aprobación con anterioridad a la LO 3/2007, de varias leyes autonómicas: en la Comunidad de Castilla y León, la Ley 1/2003 de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en la Comunitat Valenciana, la Ley 9/2003 de Igualdad de Oportunidades.

En esta línea, la Comunitat Valenciana ha sido una de las CC.AA. punteras en la aprobación de una ley de igualdad: la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. El fundamento jurídico para ello se encuentra en su preámbulo, que recuerda que (*Vid. DOGV*, núm. 4.474, de 4 de abril):<sup>28</sup> «La Constitución española establece la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico, proyectándose con una eficacia trascendente de manera tal que las situaciones de desigualdad devienen incompatibles con el orden de valores que la Constitución proclama.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en clara consonancia con lo establecido en la Constitución, determina en su artículo 2 que corresponde a la Generalitat Valenciana, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la igualdad de la ciudadanía y los grupos en que se integran sean reales y efectivas, y eliminar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Por otro lado, la presente ley encuentra su fundamento en el artículo 31.26 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que atribuye a la Generalitat Valenciana competencia exclusiva sobre promoción de la mujer.

La desigualdad existente entre las mujeres y los hombres es un hecho indiscutible. A pesar de los avances producidos en los últimos años, todavía sigue existiendo un nivel de desigualdad intolerable desde la perspectiva de los valores que inspiran el orden democrático, y es por ello que los estados y los organismos internacionales han tomado medidas en el sentido de erradicar la desigualdad de género.

La Unión Europea consolida en el Tratado de Amsterdam, aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam el 17 de junio de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, la política iniciada en los años setenta acerca de la igualdad entre las mujeres y los hombres y, por ello, insiste en la no discriminación por razón de sexo desde dife-

28 <[http://www.rlgv.gva.es:80/almacenes/disposiciones/ley\\_92003\\_de\\_2\\_de\\_abril\\_para\\_la\\_igualdad\\_entre\\_ujres\\_y\\_hombres/index.htm?user\\_rlgv\\_pi\\_webdispviewer%5BmarkInDisposition%5D=>](http://www.rlgv.gva.es:80/almacenes/disposiciones/ley_92003_de_2_de_abril_para_la_igualdad_entre_ujres_y_hombres/index.htm?user_rlgv_pi_webdispviewer%5BmarkInDisposition%5D=>).

rentes aspectos, proclamando que una de las misiones de la Comunidad es la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 2 del Tratado).

En el ámbito internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 18 de diciembre de 1979, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, adopta medidas con la finalidad de contribuir al establecimiento de la igualdad real entre las mujeres y los hombres, a la vez que otorga legitimidad a las acciones positivas para superar la discriminación de las mujeres. Esta convención permite a los estados establecer medidas legislativas que tengan por finalidad alcanzar la igualdad real.»

El objeto de dicha ley es regular y hacer efectivo el principio de igualdad de mujeres y hombres en la Comunitat Valenciana, establecer los principios generales que deben orientar dicha igualdad, determinar las acciones básicas que deben ser implementadas, así como establecer la organización administrativa de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Comunitat Valenciana. La Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad de Mujeres y Hombres es una norma ambiciosa, en su Título I, recoge los principios rectores y establece que los poderes públicos valencianos adoptarán las medidas apropiadas para modificar los patrones socio-culturales de conducta asignados en función del género, con la finalidad de eliminar los prejuicios, los usos y las costumbres de cualquier índole basados en la idea de inferioridad o en funciones estereotipadas de mujeres y hombres contrarias al principio de igualdad. En su Título II, sienta las bases de las actuaciones administrativas, respecto de la educación para la igualdad, la participación política, la igualdad en el ámbito laboral, el bienestar de la familia, la igualdad de oportunidades en el marco de la sociedad de la información, la violencia contra las mujeres y la igualdad en los medios de comunicación. Así por ejemplo, el artículo 11 de la Ley 9/2003 señala que el Consell de la Generalitat favorecerá la presencia de mujeres en las candidaturas presentadas a las Corts por los partidos políticos y las agrupaciones electorales. Igualmente, en su Título III aborda la igualdad en la administración pública, desde los procesos de formación y promoción de puestos de trabajo, hasta el acoso sexual o el lenguaje no-sexista en los escritos administrativos. Finalmente, en el Título IV, delimita los órganos de protección del derecho a la igualdad de mujeres y hombres, tales como el Observatorio de Género o el Consejo Valenciano de la Mujer.

Poco después de la aprobación de la Ley valenciana, llegó la Ley 4/2005 de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) o la LO 3/2007, como se ha señalado. Pero incluso, la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, aprobada por el Parlamento Vasco en febrero de 2005, es más ambiciosa respecto a la consecución de los objetivos de igualdad, puesto que incide en las leyes electorales en las que establece la obligatoriedad de una cuota de mujeres de un

50 por ciento como mínimo, a diferencia de la actual LO 3/2007, donde se exige una relación 40/60 de cualquiera de los dos sexos.<sup>29</sup>

En suma, no ha sido hasta muy recientemente, cuando se ha aprobado una ley con carácter nacional, relativa a la igualdad: la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una auténtica ley-código de carácter integral que introduce la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en todas las esferas de la vida, especialmente en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural, y en todas las actuaciones de las Administraciones Públicas, respondiendo al principio de transversalidad de género.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, nace como respuesta a la necesidad de potenciar el cumplimiento de los artículos 14 y 9.2 de la Constitución Española (CE), y de dos directivas de la Unión Europea (UE), como son la Directiva 2002/73/CE y la Directiva 2004/113/CE. A saber, el artículo 14 CE proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, al tiempo que el artículo 9.2 CE consagra las obligaciones de los poderes públicos con la finalidad de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas. Del mismo modo, la Directiva 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, se refiere a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, en cuanto al acceso al empleo, a la formación y a la promoción de profesionales, en iguales condiciones. La Directiva 2004/113/CE, por su parte, hace alusión a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

La LO 3/2007 regula numerosos ámbitos, de carácter público y privado, con la finalidad de cumplir el mandato constitucional, como se dispone en el Título I. Para ello se tratan diversas cuestiones, entre ellas: el incremento de las mujeres en las listas electorales y en los nombramientos de los poderes públicos (Título II); el fomento de la igualdad en los medios de comunicación (Título III); el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades y el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral (Título IV); la igualdad en el empleo público y la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos directivos de las Administraciones Públicas (Título V); la igualdad en el seno de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Título VI); el desarrollo y promoción de la responsabilidad social corporativa, a través del fomento de la igualdad de hombres y mujeres, por ejemplo, en los consejos de administración de las sociedades (Título VII); o la creación de una comisión interministerial de igualdad entre hombres y mujeres (Título VIII).

El Título II resulta de interés especial, en la medida en que su capítulo I, sienta las bases de la actuación de los poderes públicos en relación a la igualdad y consagra el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales y en los nombramientos realizados por los poderes públicos, con la consiguiente modifi-

29 Bustelo, M., Lombardo, E., (eds.), *Políticas de Igualdad en España y en Europa*, ed. Cátedra, Madrid, 2007, pp. 104-105.

cación en la disposición adicional segunda de la ley electoral. Concretamente, la LO 3/2007 establece en dicha disposición que se añade un nuevo artículo 44 *bis* a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El artículo 44 *bis* incorpora importantes novedades. En primer lugar, las candidaturas que se presenten para las elecciones de los representantes en el Congreso, los ayuntamientos, los consejos y cabildos insulares, el Parlamento Europeo y las Asambleas autonómicas deberán tener una composición equilibrada de hombres y mujeres, de forma que cada uno de los sexos componga un mínimo del cuarenta por ciento de las listas electorales, sin perjuicio de otras medidas que se puedan establecer para favorecer la presencia de las mujeres en las candidaturas. En el caso del Senado, también las listas deberán tener una composición lo más equilibrada posible. En segundo lugar, se establece como excepción, aquellos municipios con un número de residentes igual o inferior a los 3.000 habitantes, donde no se aplicará el artículo 44 *bis*. En tercer lugar, tampoco será exigible en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes. Por último, el apartado quinto recoge una moratoria temporal, ya que, desde la entrada en vigor de la ley hasta el 1 de enero de 2011, en las elecciones municipales que se produzcan, el artículo 44 *bis* sólo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes.

Esta modificación del artículo 44 *bis* supone, sin lugar a dudas, un avance de la presencia de la mujer de nuestro país en la esfera de poder público, tanto a nivel europeo, como estatal, autonómico y municipal. En suma, el objetivo último de todas estas disposiciones es hacer realidad el artículo 1 de la Ley Orgánica 3/2007, esto es, que «las mujeres y hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes».

## **2. Evolución de la presencia de hombres y mujeres en los escaños de Les Corts**

Como se ha dicho, el artículo 14 de la Constitución proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, al tiempo que el artículo 9.2 CE consagra las obligaciones de los poderes públicos con la finalidad de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas. En este marco jurídico se sitúan, por tanto, las distintas Leyes de igualdad aprobadas hasta la fecha, los planes de igualdad desarrollados y otras tantas medidas afines impulsadas por los poderes públicos. Partiendo de ambos preceptos constitucionales lo lógico sería encontrar una realidad política en España en la que las mujeres copáramos, en términos de igualdad, los mismos puestos que los hombres. Sin embargo, la realidad es tozuda y la presencia de la mujer, tanto en el ámbito público como privado, se está consiguiendo de forma gradual.

Un buen ejemplo de ello es el caso de les Corts. En efecto, la presencia de mujeres en Les Corts ha sido gradual y ha pasado desde un ridículo saldo de 5 diputadas en la

legislatura que arranca en 1983, a un total de 46 diputadas en la presente legislatura 2007-2011. Es decir, que de un 5 por ciento de escaños ocupados por mujeres se ha llegado a la casi plena paridad, con más del 44 por ciento de los escaños en mano de féminas. Estos datos se recogen en la tabla 7 y en el gráfico 1.<sup>30</sup>

**Tabla 7. Participación femenina en Les Corts Valencianes**

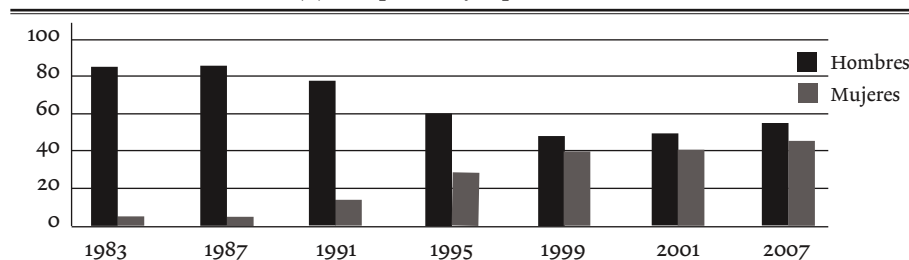
LEGISLATURAS	TOTAL DIPUTADOS*	TOTAL DIPUTADOS**	TOTAL DIPUTADAS	DIPUTADAS %
I (1983-1987)	89	92	5	5,43
II (1987-1991)	89	94	5	5,32
III (1991-95)	89	94	13	13,83
IV (1995-99)	89	115	30	26,09
V (1999-2003)	89	97	39	40,21
VI (2003-07)	89	91	39	42,86
VII (2007-11)	99	103	46	44,66

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página web de Les Corts.

(\*) Total de diputados/as que conforman Les Corts. Recuérdese que, según establece el Estatuto de Autonomía de 1982, eran 89 los diputados/as, pero tras la reforma del Estatuto de Autonomía, de 11 de abril de 2006, la cifra no puede ser inferior a 99.

(\*\*) Total de diputados/as durante toda la legislatura teniendo en cuenta las bajas y las altas de nuevos diputados/as, desde 1983 hasta febrero de 2010 (fecha en la que se realiza este artículo).

**Gráfico 1. Número (N) de diputadas y diputados en Les Corts, 1989-2011**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página web de Les Corts.

En el gráfico 1 se muestra de forma muy visual la evolución de la presencia de las diputadas en la Cámara valenciana, las cuales pasan de tener una representación mínima (5 diputadas, frente a 84 hombres) en la legislatura que arranca en 1983 a disfrutar de una paridad casi plena en la actual legislatura. Este crecimiento ha sido gradual, pero son los años 1995 y 1999 los que marcan un punto de inflexión en lo que a la inclusión de una perspectiva de género en política se refiere. No en vano, en la primera y la segunda legislatura, las diputadas ocupan un número de escaños constantes: 5, ampliándose esta cifra ligeramente en la tercera legislatura (1991-1995), al conseguir la participación de 13 diputadas en la Cámara. Sin embargo, este dato no sólo crece en la siguiente legislatura, sino que incluso se triplica. Esto es, en 1995 serán ya 30 las diputadas, al tiempo que en 1999 podemos hablar de 39 mujeres ocupando escaños en Les Corts. Vista la trayectoria, habría sido esperable que en la VI legislatura creciera toda-

30 Véase también Uribe, Ainhoa y Vicenta Tasa, *op.cit.*, 2010, pp. 53-92.



vía más la cifra de diputadas con escaño, pero ésta se mantuvo constante en 39 diputadas en total. Por el contrario, la última legislatura ha vuelto a marcar un giro, aunque menor al de 1995, al poder contar con 46 parlamentarias autonómicas. En consecuencia, el número de mujeres se ha equiparado más al de los hombres, ya que ellas son el 44,6 por ciento de los parlamentarios.

El balance actual de mujeres en Les Corts es un logro que merece ser destacado, como es obvio. No obstante lo cual, hay dos factores que han influido en este reciente impulso de las mujeres en los ámbitos de decisión pública. El primero ya se ha comentado: Les Corts que son elegidas en el año 2007 aumentan en tamaño y se componen de 99 diputados/as, es decir, hay 10 escaños más que antes. El segundo factor está directamente relacionado con la reforma del artículo 44 *bis* de la LOREG, como consecuencia de la aprobación de la LO 3/2007, de igualdad entre mujeres y hombres. En esta línea, se puede decir que la nueva Ley de igualdad ha pesado en el seno de los partidos, para aumentar el número de mujeres presentes en las listas electorales, lo cual ha tenido un efecto directo y positivo sobre la representación del conjunto de las valencianas en Les Corts.

Con todo, el porcentaje de diputadas de Les Corts en la actual legislatura es del 44,7 por ciento del total de miembros, o lo que es lo mismo, tan sólo 2,20 puntos más respecto de las anteriores elecciones. Por consiguiente, atendiendo a la evolución general de Les Corts, no se puede concluir que la Ley nacional de igualdad haya sido la impulsora de la presencia femenina en las elites parlamentarias valencianas, puesto que la revolución a este respecto se produce en las elecciones autonómicas de 1995 y 1999, prácticamente una década antes de su entrada en vigor, sin negar por ello el leve influjo positivo que ha tenido en la última legislatura.

#### **IV. Las consecuencias del sistema electoral de la Comunitat Valenciana sobre la representación de los valencianos y las valencianas: consideraciones finales**

Las consecuencias del sistema electoral de la Comunitat Valenciana han quedado claras. En primer lugar, cabe subrayar que las fuerzas políticas minoritarias están marginadas, salvo que realicen forzosas uniones de hecho o matrimonios de conveniencia, con la finalidad de hacer un salto de pértiga para traspasar el umbral del 5 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. En otras palabras, dejando de lado al PP y al PSOE, las demás candidaturas tienen más posibilidades de ser sólo partidos electorales, que de convertirse en partidos parlamentarios con representación en Les Corts. De ahí se deduce la primera consecuencia: falta pluralismo en Les Corts Valencianas y, por ende, existe una merma en la representación del conjunto de los valencianos y las valencianas. Urge, lógicamente, reducir la barrera, por lo menos, al 3 por

cien que se exige para la elección del Congreso de los Diputados. Ello evitaría desafecciones posteriores dentro de las coaliciones, indeseadas situaciones de transfuguismo y otro tipo de escándalos y broncas políticas que desmerecen la calidad de nuestras instituciones y dificultan la gobernanza en su conjunto.

En segundo lugar, se pueden realizar otro tipo de modificaciones sobre los elementos que componen el sistema electoral valenciano, pero sus efectos no se notarían tanto como la reducción de la barrera antes mencionada. Por ejemplo, se puede modificar la fórmula electoral (D'Hondt), optando por un método más proporcional, como son los métodos del cociente (una buena opción por su proporcionalidad es el empleo del cociente Hare rectificado).<sup>31</sup> También es factible cambiar el tamaño de la circunscripción, abandonando la provincia, y optando por el conjunto de la Comunidad Autónoma (CA) como espacio de reparto. ¿Qué pasaría entonces? Pues bien, los resultados finales de ambas combinaciones (nueva fórmula y nueva circunscripción) variarían ligeramente respecto de los originales, a la luz del simulacro realizado en la tabla 8. Básicamente, darían más fuerza a los pequeños partidos (Compromís) y reducirían la anomalía generada con la segunda fuerza (el PSOE) que, con menos votos, había aumentado su representación tras las elecciones de 2007. Entonces, lo que pierde el PSOE se reparte entre el PP y Compromís.

Tabla 8. Simulacro resultados elecciones Comunitat, 2007

CANDIDATURA	VOTOS	PORCENTAJE %	D'HONDT Y HARE RECTIF.		DIFERENCIA
			PROVINCIA (ESCAÑOS)	Y CA (ESCAÑOS)	
PP	1.276.301	53,22	54	55	+ 1
PSOE	839.803	35,02	38	36	- 2
COMPROMIS	194.928	8,13	7	8	+ 1
U-UV,VE-UCL	22.781	0,95	0	0	-
CV	17.361	0,72	0	0	-
ERPV	11.820	0,49	0	0	-
PSD	10.201	0,43	0	0	-
España 2000	5.931	0,25	0	0	-
PCPE	4.088	0,17	0	0	-

Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, se podría agrandar todavía más el tamaño de la Cámara, ya que 99 diputados/as es el mínimo que debe tener, pero ésta podría seguir creciendo. En este caso, el crecimiento es fundamental que se dé siempre con una reducción de la barrera, por los motivos que ya se explicaron a lo largo del artículo, es decir, porque si no se rebaja el umbral de acceso a Les Corts, se reparten más escaños entre los ganadores y/o se producen anomalías como la ya señalada para el PSOE. Aunque también es cierto que, en términos generales, a medida que aumenta el número total de parlamentarios, los pequeños partidos tienen más posibilidades de obtener representación, al margen de la barrera establecida (pero es obvio que cuanto más bajo es el umbral de

31 El cociente Hare rectificado es un cociente electoral (CE) que se calcula al dividir el total de votos válidos emitidos a candidaturas (VVEC= 2.398.256) entre el número de escaños total a repartir (N=99).  $CE = VVEC/N$ . Este cociente se convierte en una cifra repartidora, en el sentido de que se divide el número de votos totales de cada partido por el CE y se sabe cuántos escaños ha obtenido. Con este cálculo es habitual repartir la mayoría de los escaños de la Cámara, pero suelen quedar unos pocos escaños «sin dueño». Para hacer el reparto completo, entonces, hay que recurrir a diversos métodos. Aquí se ha optado por el más proporcional de todos, es decir, por rectificar el cociente tantas veces como haga falta. Para ello, hay que añadir unidades al denominador y proceder de nuevo a realizar el cálculo, de modo que el cociente rectificado es  $CE' = VVEC/(N+1)$  o bien  $CE'' = VVEC/(N+2)$ . y así sucesivamente hasta repartir todos los escaños de Les Corts.

acceso a la Cámara y más escaños tiene ésta, se amplían las posibilidades de las candidaturas minoritarias de obtener representación).

En el siguiente simulacro se añaden 5 diputados/as a Les Corts, pero se mantiene el 5 por cien de barrera, porque los pequeños partidos se presentaron en coalición, y no por separado, de modo que no es posible saber cuál era su nicho de mercado propiamente dicho. Así en la tabla 9, se presenta un nuevo escenario hipotético, con los resultados reales del 2007, pero jugando con una Cámara formada por 104 diputados/as, una barrera electoral del 5 por cien y una fórmula de cociente electoral (concretamente el cociente electoral Hare rectificado). El balance final es que quien crece notablemente es el Partido Popular, que consolidaría su mayoría absoluta (con 4 escaños más), el PSOE quedaría igual, y la tercera candidatura, el Compromís, accedería a las migas del pastel, obteniendo un escaño adicional.

Tabla 9. Simulacro resultados elecciones Comunitat, 2007

CANDIDATURA	VOTOS	PORCENTAJE %	ESCAÑOS	ESCAÑOS	DIFERENCIA
			TOTAL 99	SIMULACRO: HARE RECTIF. BARRERA 5 %, 104 ESCAÑOS	
PP	1.276.301	53'22	54	58	+ 4
PSOE	839.803	35'02	38	38	-
COMPROMIS	194.928	8'13	7	8	+ 1
U-UV,VE-UCL	22.781	0'95	0	0	-
CV	17.361	0'72	0	0	-
ERPV	11.820	0'49	0	0	-
PSD	10.201	0'43	0	0	-
España 2000	5.931	0'25	0	0	-
PCPE	4.088	0'17	0	0	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Les Corts.

En conclusión, el sistema electoral valenciano es muy similar al método de formación del Congreso de los Diputados, con la salvedad de la barrera electoral que se aplica. Se trata de un sistema que ha recibido quejas por su reducida proporcionalidad o por la existencia de un umbral de acceso o barrera. De hecho, la modificación de ésta última sería la que generaría más cambios sobre los resultados electorales finales. En este sentido, no hace falta recordar que, en la legislatura del 2003, la coalición formada por el Bloc Nacionalista Valencià y Esquerra Verda se quedó a las puertas de Les Corts, con un 4,77 por ciento de los votos válidos emitidos a candidaturas.

Sin embargo, si algo ha caracterizado en este tiempo al sistema electoral español y también al valenciano ha sido su elevada estabilidad en el tiempo. No en vano, las modificaciones realizadas han sido mínimas, como consecuencia del consenso generado entre las formaciones políticas, sobre el hecho de que nuestro sistema produce una estabilidad tal que favorece la gobernanza en su conjunto, en línea con la sentencia del Tribunal Constitucional STC 75/1985, de 21 de junio, donde se afirma que «el proceso elec-

toral no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art.23 CE, sino que es también, a través de esta manifestación de estos derechos subjetivos, un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél.»<sup>32</sup>

Visto que se ha primado la gobernanza y la creación de mayorías sólidas sobre la reproducción en la Cámara de las distintas sensibilidades de los ciudadanos y las ciudadanas, la siguiente cuestión que cabe plantearse es si se cumple entre ellos, en el plano de Les Corts, el principio de igualdad que consagra la Constitución. Ello remite directamente al concepto de «ciudadano» y al mismo derecho de participación política.

La participación política es un derecho que surge tras las Revoluciones liberales de finales del siglo XVIII y principios del XIX, y que permite avanzar en la noción del ciudadano, el cual pasa de ser un sujeto pasivo a configurarse como un sujeto activo. El estatuto de «ciudadano» presupone la dignidad de la persona y los derechos fundamentales que le son inherentes, como fundamento del orden político y la paz social, como establece el artículo 10.1 de la Constitución Española. Paradigma de ello es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, y que encuentra su reflejo teórico en la obra de Sieyès, *Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen* (1789).

Desde entonces hasta ahora, el camino recorrido, en términos de conquista de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, ha sido muy largo y ha dado lugar a interesantes estudios, entre los que cabe citar los de Pippa Norris y Ronald Inglehart.<sup>33</sup> Sin embargo, las mujeres siguen sin contar con una representación igual a la de los hombres, como destaca Pitkin.<sup>34</sup> De ahí que, en los últimos tiempos, proliferan los análisis y las leyes sobre la paridad, como la recientemente aprobada por el gobierno español. Aunque la cuestión no es novedosa, ni en España ni en el resto de países europeos. Por ejemplo, a modo de apunte histórico, en nuestro país, se pueden mencionar los escritos feministas de intelectuales como Emilia Pardo Bazán, María Goiry, Clara Campoamor, Victoria Kent o Concepción Arenal. Estas mujeres abrieron camino para los estudios actuales de Derecho y Ciencia Política en nuestro país sobre la mujer y su participación de la vida pública.<sup>35</sup>

En esta línea, el debate sobre la igualdad de la mujer podría decirse que nos retrotrae a 1789, al profundizar en el liberalismo y la recuperación teórica del mismo, como recuerdan Matteucci y Menéndez Alzamora.<sup>36</sup> En este marco se sitúa la aprobación de la ley 3/2007 para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres. La Ley regula numerosos ámbitos de carácter público y privado, el incremento de las mujeres en las listas electorales y en los nombramientos de los poderes públicos, el fomento de la igualdad en los medios de comunicación, el derecho al trabajo en igualdad de oportunida-

32 STC 75/1985, tal como se cita en Arnaldo Alcubilla, Enrique y Manuel Delgado Iribarren, *Código Electoral*, El Consultor, 2003, pp. 761-762.

33 Norris, P. y R. Inglehart, *Rising tide: gender equality and cultural change around the world*, Cambridge University Press, 2003.

34 Pitkin, H. F., *The concept of representation*, Universidad de California, 1967.

35 Véase, en esta línea, los estudios de Ortiz, 1987; Barbadillo, 1990; Uriarte y Elizondo, 1997; Sánchez Ferriz, 2001; Ruiz, 2006; Sevilla, 2006; o Delgado y Jerez, 2008.

36 Vid. Mateucci, N., *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Trotta, 1998 y Menéndez Alzamora, M. (ed.), *Participación y representación política*, Tirant lo Blanch, 2009.

des y el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la igualdad en el empleo público y la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos directivos de las Administraciones Públicas, la igualdad en el seno de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el desarrollo y promoción de la responsabilidad social corporativa, a través del fomento de la igualdad de hombres y mujeres, por ejemplo, en los consejos de administración de las sociedades, o la creación de una comisión interministerial de igualdad entre hombres y mujeres. Esta Ley establece en su Exposición de Motivos «una proyección del principio de Igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, cultural y artística»<sup>37</sup> y pretende «combatir todas las manifestaciones aún subsistentes, de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y promover la igualdad real entre mujeres y hombres con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla».<sup>38</sup>

Sin embargo, el reconocimiento de la mujer en los Parlamentos de nuestro país, en general, y en la Comunitat Valenciana en particular, no es producto de esta Ley nacional, sino de un cambio de valores precedente en el conjunto de la sociedad. En el plano de Les Corts, dicha mutación se hizo evidente en las legislaturas iniciadas en el año 1995 y 1999, que suponen un giro de 180 grados respecto de la composición de la Cámara con anterioridad, al triplicar e incluso acercarse a un 40 por ciento de mujeres sobre el total de diputados y diputadas. Dicha tendencia a la incorporación gradual de la mujer en la esfera pública se ha visto reforzada tras la aprobación de la LO 3/2007, como se ha visto. Pese a lo cual, no son las leyes las que cambian la sociedad, sino al revés. Prueba de ello es que los propios partidos políticos han ido incorporando en sus filas mujeres, ya desde finales de los ochenta y principios de los noventa, al tiempo que muchas de ellas ocupan cargos destacados en los procesos de toma de decisiones públicos. Tal es el caso de las propias Corts, presididas por la Excelentísima Sra. D Milagrosa Martínez.

Por consiguiente, se puede concluir que, desde la primera legislatura de Les Corts, las valencianas y los valencianos, en su conjunto, no han hecho sino mejorar su representación, lo que redundaría en el propio concepto de ciudadanía; pero ello no es óbice para destacar que todavía se pueden introducir mejoras, vinculadas directamente al sistema electoral de la Comunitat, con la finalidad última de representar de forma plena a todas aquellas personas que gozan de la condición política de valenciano y valenciana.

<sup>37</sup> Ley 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombre, BOE 23-3-2007.

<sup>38</sup> *Ibid.*

## Bibliografía

- ABRIL, R. y A. URIBE (coords.): *Mujer, Derecho y sociedad en el siglo XXI: Derecho y participación política como instrumentos de cambio*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.
- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE y MANUEL DELGADO IRIBARREN: *Código Electoral*, El Consultor, 2003.
- BARBADILLO, P., M.G. JUSTE y A. RAMÍREZ: «La mujer en el Congreso de los Diputados: análisis de su participación en las candidaturas electorales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 52, 1990, pp. 101-135.
- BOBBIO, N.: *Diccionario de política*, Siglo XXI, 1982.
- *Teoría general de la política*, FCE, 2003.
- BUSTELO, M., LOMBARDO, E., (eds.): *Políticas de Igualdad en España y en Europa*, ed. Cátedra, Madrid, 2007.
- CARRERAS, F. de y J.M. VALLES: *Las elecciones*, Blume, 1977.
- COLOMER, J.M.: «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)», *Revista española de Ciencia Política*, núm. 9, octubre 2003, pp. 39-63.
- CONSEJO DE ESTADO: *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009, en <www.consejo-estado.es>
- COX, G.W.: *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*, Gedisa, 2004.
- DOWSE, R. E. y J.HUGHES: *Sociología política*, Alianza, 1982.
- DUVERGER, M.: *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, 1970.
- *Los partidos políticos*, FCE, 2002.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, A.: «Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados», en UNED, *Revista de Derecho Político*, núm. 74, enero-abril 2009, pp. 19-46.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO *et alt.*: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2001.
- LIPPHART, A.: *Modelos de democracia: formas de gobierno y su evolución en treinta y seis países*, Ariel, 2000.
- LINZ, J.: *La quiebra de las democracias*, Alianza, 1996.
- LOCKE, J.: *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Altaza, 1995.
- MARTINEZ SOSPEDRA, M. y A. URIBE OTALORA: «La reforma del sistema electoral español. La elección del Congreso de los Diputados a examen», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70, 2008, pp. 47-103.
- MATEUCCI, N.: *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Trotta, 1998.
- MENENDEZ ALZAMORA, M. (ed.): *Participación y representación política*, Tirant lo Blanch, 2009.
- MONTERO, J. R. y P. RIERA: *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, 2008, en <www.consejo-estado.es>
- NOHLEN, D.: *Sistemas electorales del mundo*, CEC, 1981.
- NORRIS, P. y R. INGLEGART: *Rising tide: gender equality and cultural change around the world*, Cambridge University Press, 2003.
- ORTIZ, C.: *La participación de las mujeres en democracia. 1977-1986*, Instituto de la Mujer, 1987.
- PITKIN, H.F.: *The concept of representation*, Universidad de California, 1967.
- RAE, D.W.: *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Citep, 1977.
- RUIZ, A.: *De la necesidad virtud. La transformación «feminista» del Partido Popular en perspectiva comparada, 1977-2004*, CEPC, 2006.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «Las mujeres en las Cortes Generales y en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en vv.AA., *Mujer y Constitución en España*, CEPC, 2000.
- SARTORI, G.: *Elementos de Teoría Política*, Alianza, 1992.
- SCHUMPETER, J.A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, 1968.
- SEVILLA, J. *et alt.* (coords.): *Las mujeres parlamentarias en la legislatura constituyente*, Ministerio de la Presidencia, 2006.
- STUART MILL, J.: *Del gobierno representativo*, Tecnos, 2007.
- TAAGEPERA, R. y SHUGART, M.S.: *Seats and votes. The effects and determination of electoral systems*, Yale University Press, 1989.
- TORRES DEL MORAL, A.: «La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo», en UNED. *Revista de Derecho Político*, núm. 74, enero-abril 2009, pp. 51-111.
- URIARTE, E. y ELIZONDO, A., (eds.): *Mujeres en política. Análisis y práctica*, Ariel, 1997.
- VALLES, J.M.: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, 1997.

# Crónica parlamentaria de Les Corts Valencianes (septiembre 2009-junio 2010)

**FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN**

Ltrado Mayor de Les Corts Valencianes

Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València

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. Parlamento y Gobierno
  - A. Parlamento
  - B. Gobierno
  - C. Relaciones Gobierno-Parlamento
- IV. Otras instituciones de la Generalitat
  1. Instituciones consultivas y normativas de la Generalitat
  2. Instituciones comisionadas por Les Corts
- V. Gobierno y conflictividad
- VI. Otros temas de interés acaecidos durante el período que cubre el estudio





## I. Aspectos generales

En ésta, que es la tercera Crónica Parlamentaria de la VII Legislatura, estudiaremos el periodo que media entre septiembre de 2009 y junio de 2010, 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 de diez meses, para posteriormente referirnos a todo lo que ha representado la Función de Impulso y Control Político por parte de Les Corts. Con relación a todo ello distinguiremos un primer periodo que es el que media entre septiembre y diciembre de 2009, y lo que ha sido el periodo comprendido entre enero y junio de 2010.

Una vez concluidas las referencias a las funciones básicas de Les Corts, 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 periodo que cubre esta Crónica de aproximadamente un año y que no estén incluidos en apartados anteriores.

Precisamente, en el periodo que abarca esta Crónica Parlamentaria, la misma viene marcada por la crisis del Partido Popular valenciano que ha llevado incluso a tener que cambiar al Secretario General del Partido que, además, era el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en Les Corts. Esto llevó al nombramiento de un nuevo Secretario General que recayó en la persona que hasta ese momento ocupaba la Vicepresidencia Primera de la Mesa de Les Corts. Asimismo se nombró un nuevo Síndic, que fue inicialmente el que ocupó hasta entonces el puesto de Portavoz adjunto, D. Rafael Maluenda Verdú, pero que posteriormente abandonó para ocupar la Vicepresidencia Primera de Les Corts, que dejaba el nuevo Secretario General del PP –D. Antonio Olivert–. Finalmente, la portavocía del Grupo pasó a desempeñarla el Conseller de Solidaridad y Ciudadanía, lo que por primera vez provocaba el que un miembro del Ejecutivo, además de diputado, ocupara la portavocía del Grupo Parlamentario Mayoritario.

Por otra parte, a lo largo de los últimos meses del año 2009, se aprobaron siete leyes y tuvo lugar el debate anual de política general –29 y 30 de septiembre de 2009– coincidente, en esta ocasión, con la crisis del partido de Gobierno en la Comunitat. En el primer periodo de sesiones del año 2010 continúan abiertos los procesos judiciales que han tenido una directa repercusión en la actividad de la Cámara y han motivado que se planteara la posibilidad de que por el Presidente de la Generalitat se ejerciera la facultad conferida en el Estatuto de Autonomía de disolver Les Corts. En este segundo periodo de sesiones que comentamos la actividad legislativa ha supuesto la aprobación de 12 leyes.

Por otra parte, con fecha 5 de mayo de 2009, causaba baja como Senador, designado por Les Corts, Andrés Perelló Rodríguez, que concurría a elecciones al Parlamento

Europeo –y también lo hacía su suplente–; de acuerdo con ello el Grupo Parlamentario Socialista proponía a la Secretaria de Organización Federal (PSOE), Leire Pajín Iraola, para cubrir la vacante. El Grupo Parlamentario Popular, desde el principio, quiso manifestar sus diferencias con el Grupo Parlamentario mayoritario de la oposición e inició una estrategia tendente a retrasar la designación.

Así, en la Comisión del Estatuto de los Diputados celebrada el día 11 de junio de 2009, consideró incompleta la documentación presentada; posteriormente solicitó la comparecencia de la candidata y el suplente con carácter previo, ante la Comisión, e impidió en varias ocasiones la convocatoria de la Comisión –pese a la solicitudes formuladas por el Grupo Parlamentario Socialista en la Junta de Portavoces–. Finalmente se formalizaba la designación mediante Resolución 262/VII de 12 de noviembre de 2009, esto es, casi siete meses después de producida la vacante.

Por lo que se refiere al grupo minoritario de la oposición «Compromís» recordemos que 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 número 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 *transfugismos* 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 ha ocupado, hasta diciembre de 2009, la Portavocía de Compromís en Les Corts, con el apoyo de la otra diputada y los dos miembros del Bloc.

Resultaba prematuro aventurar, en nuestras Crónicas anteriores, la *funcionalidad* de este Acuerdo, de 18 de noviembre de 2008, que permitía 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 *transfugismo*. Pero transcurrido un largo periodo de tiempo podemos afirmar que su funcionamiento ha sido similar al de un Grupo Parlamentario Mixto y tan solo muy recientemente la Junta de Portavoces acordaba limitar el tiempo de intervención –en Pleno y en Comisión– de esta Agrupación en los turnos generales de intervención aunque no en los casos de iniciativas propias de la Agrupación.

Ahora el problema surge con la denominación del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís. El 1 de octubre de 2009 los miembros del Grupo

Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís presentaron un escrito indicando que la nueva denominación del Grupo sería la de *Grup Parlamentari «Bloc-Iniciativa-Verds: espai valencià de progrés»*. Al cambio de denominación se opuso la representante de la Agrupación de Diputados no Adscritos (ADNA) que eran los miembros de Esquerra Unida que tras la expulsión del Grupo Parlamentario de la primera portavoz habían dejado de pertenecer al mismo. El argumento que se utilizaba era que el Grupo Parlamentario era la traslación a la sede parlamentaria de la coalición que había participado en las elecciones celebradas en el año 2007, en la que estaba integrada la formación EUPV, y a los órganos creados para la adopción de decisiones en el seno de la coalición nada se le había comunicado. La posición de ADNA no la expresa directamente la representante la Agrupación sino que la efectúa mediante la remisión de un escrito presentado por el representante general de la coalición. Con posteridad, el 26 de enero de 2010 se presentó un escrito por el Grupo Parlamentario en el que se solicitaba dejar sin efecto el escrito referido al cambio de denominación y en otro diferente se cambiaba el nombre por el de *Grup Parlamentari Compromís*. A esta nueva denominación también manifestó su oposición la representante de ADNA mediante un escrito en el que reiteraba los argumentos que ya se había utilizado, resaltando que el cambio de denominación suponía «invisibilizar» a las formaciones políticas que habían constituido la coalición que se presentó a las elecciones. A la vista de todo ello la Mesa de Les Corts solicitó un informe a los servicios jurídicos y tras su conocimiento, remitió la documentación a la Junta de Portavoces. Finalmente, en la Mesa de Les Corts en su reunión del 8 junio, acordó tramitar el cambio de denominación acordado por los miembros del Grupo Parlamentario (BOC número 239 de 16.06.2010)

En los dos periodos ordinarios de sesiones que cubre esta crónica (septiembre-diciembre 2009 y febrero-junio 2010) de la VII Legislatura, han sido aprobados como decíamos, diecinueve textos normativos a los que se suma el resto de los instrumentos de impulso y control político: Comparecencias; Interpelaciones; Preguntas; Proposiciones no de Ley; Solicitudes de Documentación. También debemos dejar constancia de que puede que sea esta una de las Legislaturas en la que menos cambios se han producido en la titularidad de los escaños desde su inicio hasta diciembre de 2009. Así en el Grupo Parlamentario Popular sólo cambiaban siete titulares –dos Diputadas y cinco Diputados, tres por Alicante, otra por Castellón y dos por Valencia.

Por lo que se refiere al Grupo Parlamentario Socialista tan solo dimitían un Diputado por Castellón, tres por Valencia y fallecía uno por Alicante. En el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís al finalizar 2009 (BOCV 201/VII, de 08.01.2010) se produjo el cambio del portavoz, siendo el nuevo portavoz el Ilmo. Sr. D. Enric Morera i Català. La que inicialmente había sido la Portavoz del Grupo Parlamentario, y posteriormente expulsada del mismo, dando lugar a la creación de ADNA, junto con otros dos diputados del mismo Grupo pertenecientes a EUPV, renunciaba

al escaño en septiembre del 2009 y era sustituida por la Secretaria General de Esquerra Unida (véanse Anexos I, II y III).

A continuación diferenciaremos dentro de esta Crónica, lo que ha sido la Función Legislativa, Financiera y Presupuestaria para posteriormente referirnos a la Función de Impulso y Control Político y a Otras Instituciones de la Generalitat; para acabar con Otros temas de interés a lo largo del último semestre de 2009 y primero de 2010, en la Comunitat.

## II. La función legislativa, financiera y presupuestaria de Les Corts

En el último período de Sesiones de 2009, les Corts Valencianes han aprobado siete textos normativos, que son los siguientes:

- Ley 7/2009, de 22 de octubre, de la Generalitat, de Reforma de los artículos 7 y 10 de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunitat Valenciana. [2009/12000] (*Diari Oficial* número 6130 de fecha 26.10.2009)
- Ley 8/2009, de 4 de noviembre, de la Generalitat, de modificación de la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de Régimen Económico Matrimonial Valenciano. [2009/12660] (*Diari Oficial* número 6141 de fecha 10.11.2009)
- Ley 9/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Accesibilidad Universal al Sistema de Transportes de la Comunitat Valenciana. [2009/13457] (*Diari Oficial* número 6152 de fecha 25.11.2009)
- Ley 10/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos [2009/13459] (*Diari Oficial* número 6152 de fecha 25.11.2009)
- Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Ciudadanía Corporativa. [2009/13460] (*Diari Oficial* número 6152 de fecha 25.11.2009)
- Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. [2009/15000] (*Diari Oficial* número 6175 de fecha 30.12.2009)
- Ley 13/2009, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2010 [2009/15052] (*Diari Oficial* número 6176 de fecha 31.12.2009)

Dentro de este apartado II queremos dejar constancia también de las iniciativas que partieron directamente de la Cámara y que no fueron Proyectos sino Propositiones de Ley, a las que nos referimos posteriormente, así como a la experiencia de los Decretos-Leyes que ha vuelto a utilizarse, por el Consell, en el 2009, desde que el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV) incluyera esta figura.

De los siete textos normativos aprobados en el último periodo ordinario de 2009, nos encontramos que tres de ellos han supuesto innovación, mientras que otros dos venían a modificar o desarrollar previsiones de otras leyes, y a ellos se suman, tam-

bién, la Ley 12/2009 de Medidas Fiscales de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat y la Ley 13/2009 de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2010.

Dentro del paquete de textos normativos que representan innovación legislativa, el primero de ellos es la ley 9/2009, de 20 de noviembre, de La Generalitat, de Accesibilidad Universal al Sistema de Transportes de la Comunitat Valenciana.

El proyecto de ley se presentaba en Les Corts el 29 de abril de 2009, siendo tramitado por la Mesa de les Corts Valencianes el 6 de mayo que lo remitía a la Comisión de Obras Públicas y Transportes, publicándose el 21 de mayo en el *Boletín Oficial de la Cámara*. Tras varias solicitudes de prórroga en el plazo de presentación de enmiendas éste concluía el 2 de septiembre de 2009 y se presentaba una enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís que era rechazada en sesión plenaria el 14 de octubre de 2009.

La Mesa de la Comisión se reunía para la ordenación de enmiendas parciales el 15 de octubre, ordenando el total de 116 enmiendas presentadas que correspondían 13 al GP Popular, 44 al GP Socialista, 35 al GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, y 24 a la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos o Adscritas. El debate en Comisión tenía lugar el 23 de octubre y finalmente el Pleno de la Cámara aprobaba ese texto normativo el 11 de noviembre de 2009, publicándose en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, número 6152, el 25 de noviembre de 2009.

Este texto normativo consta de 49 artículos, 6 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, una disposición derogatoria, y 5 disposiciones finales.

El objeto de la Ley es garantizar las condiciones necesarias para que el Sistema de Transportes de la Comunitat Valenciana sea accesible a todas las personas, de conformidad con los principios recogidos en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y con independencia de que tengan o no limitaciones personales en su capacidad para desplazarse y acceder a la información de forma autónoma. Para ello se establece la regulación de las condiciones de los nuevos elementos de dicho sistema de cara a que sean accesibles para todos los ciudadanos y el establecimiento de las condiciones y los plazos en los que los elementos actualmente existentes sean adaptados a las disposiciones de la presente ley, así como el de las fórmulas que garanticen el cumplimiento de tal objetivo.

La Ley está estructurado en cinco Capítulos y no sólo se centra en los colectivos de personas con discapacidad, movilidad reducida, falta de coordinación sicomotora, visión reducida o nula, dificultad en el habla, personas sordas y con déficit auditivo, dificultades de orientación e interpretación, elevada o baja talla de discapacidad intelectual, niños y niñas, sino que amplía el ámbito de aplicación a otros grupos de personas como la tercera edad, y se insiste en la necesidad de que éstos tengan nuevas y mejores opciones para poder desplazarse como un elemento esencial en su calidad de vida.

Asimismo, se incluye una atención especial a las barreras de comunicación, en atención a las necesidades específicas de acceso al transporte de las personas sordas y con déficit auditivo, siguiendo los principios de transversalidad y atención especial a este colectivo que recoge la Ley 5/2004, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El siguiente texto normativo que cabe incluir en los textos normativos que representan innovación, es la Ley 10/2009, de 20 de noviembre de la Generalitat de creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos.

El proyecto de Ley fue presentado el 26 de mayo de 2009 y tramitado por la Mesa el 2 de junio de 2009, remitiéndolo para su tramitación a la Comisión de Coordinación Organización y Régimen de las Instituciones. Una vez publicada en el *Boletín Oficial de la Cámara*, y finalizado el plazo de presentación de enmiendas, no fue presentada ninguna enmienda a la totalidad y el Debate de Totalidad, preceptivo con el nuevo Reglamento de la Cámara, tenía lugar el 14 de octubre de 2009. Posteriormente se ordenaban las 31 enmiendas parciales (4 del GP Popular, 16 del GP Socialista y 11 del GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís) que era publicada el 14 de octubre de 2009. El Debate en Comisión de estas enmiendas parciales tenía lugar el 19 de octubre de 2009, y finalmente el texto normativo quedaba aprobado el 11 de noviembre de 2009, publicándose en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, núm. 6152 de 25 de noviembre.

La Ley aprobada consta de 12 artículos, 1 disposición adicional, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

En el Preámbulo de esta Ley se hace referencia a que en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado en 1982, no se hacía mención expresa a la participación de nuestra Comunidad Autónoma en los asuntos europeos y ello fruto de la situación en que se vivía por aquel entonces, en que la integración de España en las llamadas Comunidades Europeas era todavía un anhelo y no una realidad.

En la actualidad, 20 años después del ingreso de España en las Comunidades Europeas, el nuevo Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, se hace eco de la situación real de lo que implica la participación de la Comunitat Valenciana, como Comunidad Autónoma Española, en todo el proceso de integración europea y en su nueva redacción dedica un título, el Título VI, a las relaciones de la Comunitat Valenciana con la Unión Europea. En él se regulan todos los derechos, que sin perjuicio de la legislación estatal corresponden a la Comunitat Valenciana como Región de la Unión Europea. Entre estos derechos destacan, entre otros, el derecho a participar en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previstos en el derecho de la Unión Europea o el derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el seno de las Instituciones Comunitarias. Asimismo, el art. 61.3. d), del Estatuto de Autonomía establece que la Generalitat osten-



ta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones Europeas en el ámbito de sus competencias.

Como complemento a las disposiciones estatutarias que regula el ejercicio de los derechos y deberes que corresponden a la Comunitat Valenciana, como Región Europea, el art. 61.5 del Estatuto de Autonomía prevé la creación del Comité Valenciano para Asuntos Europeos. El Estatuto configura el Comité como un órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación de las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana. El Comité estará compuesto por personalidades de diversos ámbitos que hayan destacado por su contribución y actividad relacionada con la Unión Europea. Los vocales del Comité serán designados en función de su experiencia, competencia académica y conocimiento de la realidad europea.

Aparece pues así, la Ley 10/2009, de 20 de noviembre, como desarrollo de lo establecido en el art. 61.5 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Este Comité Valenciano para Asuntos Europeos queda adscrito a la Conselleria competente en materia de relaciones con la Unión Europea y tiene su sede oficial en la ciudad de Valencia, estructurándose a través de un Comité en pleno; un observatorio de políticas europeas y los grupos de trabajo que el pleno del Comité decida constituir. Por lo que se refiere a su composición el Comité Valenciano para Asuntos Europeos está formado por un Presidente, un Vicepresidente, doce Vocales y un Secretario. El Presidente del Comité es el miembro del Consell a quien corresponde el ejercicio de las competencias en materia de relaciones con la Unión Europea; el Vicepresidente será nombrado por el Consell a propuesta del miembro del Consell a quien corresponde el ejercicio de estas competencias y los doce Vocales serán nombrados por el Consell entre altos cargos de la Administración Autónoma con competencias relacionadas en Asuntos Europeos y entre profesionales de reconocido prestigio dentro del ámbito político, académico, parlamentario, diplomático y económico que han destacado por su contribución y actividad relacionada con la Unión Europea. Por último el Secretario del Comité que actuará con voz y voto, será el Secretario Autonómico o la Secretaria Autónoma competente en materia de relaciones con la Unión Europea.

Todos los Vocales son nombrados por Decreto del Consell para un periodo de cinco años, siempre que no reúnan la condición de alto cargo de la Administración Autónoma, y las vacantes se cubren por el tiempo que restaba al mandato del sustituido.

Mediante esta Ley queda derogado el Decreto 82/2002, de 30 de mayo, del Consell, por el que se creó el Consejo de la Comunitat Valenciana para el debate sobre el futuro de Europa.

Por último el tercer texto normativo de este bloque que supone innovación legislativa, es la Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat de Ciudadanía Corporativa.

El Proyecto de Ley fue presentado el 15 de julio de 2009 y lo tramitaba la Mesa de les Corts Valencianes el 1 de septiembre de 2009, remitiéndolo a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, el 2 de octubre de 2009, fueron presentadas al texto normativo tres enmiendas de totalidad, una por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, una por el Grupo Parlamentario Socialista y una por la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos. Estas tres enmiendas de totalidad fueron rechazadas en la sesión plenaria celebrada el 15 de octubre de 2009, y las enmiendas parciales que sumaban un total de 75 (44 del GP Socialista, 14 del GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, y 17 de la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos y Adscritas), se ordenaban por la Mesa de la Comisión el día 15 de octubre de 2009. El debate en Comisión tenía lugar el 19 de octubre y finalmente el Pleno de Les Corts aprobaba el texto normativo el 11 de noviembre, siendo publicado en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, núm. 6152, el 25 de noviembre de 2009.

La Ley consta de 5 Títulos, 26 artículos, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

La Ciudadanía Corporativa aparece como un elemento esencial en la vertebración actual del entramado social y una vía prioritaria para la constitución de los principios de solidaridad y responsabilidad social.

En este sentido la Ley tiene por objeto la actividad de reconocimiento y promoción de los poderes públicos de la Comunitat Valenciana, de la Ciudadanía Corporativa entendiéndose por tal, el cumplimiento estricto por parte de las empresas y personas profesionales autónomas de las obligaciones legales vigentes y la integración voluntaria en su gobierno y gestión, en sus estrategias políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos, que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés.

Por acción social se entiende la dedicación voluntaria de la empresa o persona profesional autónoma de sus recursos humanos, técnicos, o financieros a proyectos dirigidos a mejorar el bienestar de la sociedad de la que forman parte. Por último se entiende por Excelencia en Ciudadanía Corporativa las mejores prácticas de ciudadanía Corporativa que deben ser consideradas un referente para las empresas.

En la Ley se crea el Consejo de Ciudadanía Corporativa de la Comunitat Valenciana como punto de encuentro de las Agentes Sociales, económicos y administrativos, interesados en el desarrollo de la cultura y la práctica de la Ciudadanía Corporativa, que tendrán carácter consultivo y de apoyo al Consell en las distintas iniciativas que adopte en materia de ciudadanía y corporación.

La Ley prevé también el Plan Valenciano de Ciudadanía Corporativa de alcance plurianual y carácter transversal en el que podrán colaborar, entre otros, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunitat Valenciana, Colegios Profe-

sionales, Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas y entidades de la Comunitat Valenciana que actúen en el ámbito de la Ciudadanía Corporativa.

Termina el articulado de la Ley con unas previsiones acerca de la información y reconocimiento público de la Ciudadanía Corporativa. Se trata de una cuestión fundamental para el fomento de la Ciudadanía Corporativa que es legítimo que las empresas y personas profesionales autónomas obtengan un reconocimiento por esta conducta.

Por ello en esta Ley se establecen los mecanismos de promoción e información sobre Ciudadanía Corporativa y se incentiva su reconocimiento público. Asimismo, se garantiza que las campañas institucionales no se refieran a empresas o personas profesionales autónomas concretas –sin perjuicio de la publicidad del otorgamiento de la certificación en su momento, y de la publicidad.

Dentro de lo que hemos dicho, es el bloque de textos normativos –total dos– que no suponen innovación sino que vienen a modificar o desarrollar previsiones de otras leyes nos encontramos en primer lugar con la Ley 7/2009, de 22 de octubre de la Generalitat de reforma de los artículos 7 y 10 de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre de caza de la Comunitat Valenciana.

Este texto normativo nace como consecuencia de la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular el 9 de junio de 2009, solicitando la aplicación del procedimiento de urgencia, así como el procedimiento de lectura única para su tramitación. La Mesa de Les Corts tenía conocimiento de éste texto normativo el 16 de junio, se publicaba el 30 de junio de 2009, en el *Boletín Oficial de Les Corts Valencianes*, recibíéndose el criterio del Consell el 27 de julio de ese mismo año. Finalmente el pleno de Les Corts aprobaba la tramitación del procedimiento de lectura única el 14 de octubre de 2009, y el texto normativo era aprobado el 14 de octubre de 2009, publicándose en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana* número 6130, de 26 de octubre de 2009.

El objeto de esta Ley es establecer una regulación legal del Parany como un método tradicional de caza, no para recuperar confidencialidad arqueológica, la antigua tradición de hace siglos, sino para regular la actividad tradicional y las declaraciones evolutivas del paso del tiempo, así como para hacerla compatible con la normativa actual, tanto de la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres como la Ley Básica Estatal 42/2007, se Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Parte este texto normativo de que el Parany es un método de caza tradicional en toda la Comunitat Valenciana que consiste en la captura de túrdidos durante el otoño, por medio del uso de la liga impregnada en varitas verticales dispuestas sobre perchas que se colocan estratégicamente en la parte superior de ciertos árboles preparados con esta finalidad, básicamente olivos y algarrobos. Se mantiene en el texto que este sistema de caza es una actividad que mantiene un fuerte arraigo en las Comarcas Valencianas lo cual hace necesario regular las condiciones y requisitos que permitan preservar la esencia tradicional del citado método, para acomodar la práctica a las exigencias de

protección y conservación de la Biodiversidad, así como, la realidad actual de la sociedad.

A este texto normativo se ha admitido a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad, número 630/2010, promovido por el Presidente del Gobierno, suspendiendo la vigencia y aplicación del mismo. Las alegaciones al citado recurso fueron presentadas por Les Corts dentro del plazo conferido. En las alegaciones presentadas por la Cámara valenciana se solicitaba el levantamiento de la suspensión, a la que finalmente no se accedió.

El último de los textos normativos que no han supuesto innovación sino modificación o desarrollo de leyes aprobadas con anterioridad, es la Ley 8/2009, del 4 de noviembre, de la Generalitat de modificación de la Ley 10/2007, de 20 de marzo de Régimen Económico Matrimonial Valenciano.

Como señalábamos en otros comentarios anteriores, con la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, llevada a cabo mediante la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, se dió un salto cualitativo en materia competencial y se atribuyó competencia exclusiva a La Generalitat, art. 49.1.2.<sup>a</sup> para la conservación, desarrollo y modificación del Derecho Civil Foral Valenciano. El ejercicio de dicha competencia se aprobó la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de La Generalitat, de Régimen Económico Matrimonial valenciano, primer paso en un camino cuya meta final es la elaboración de un futuro Código de Derecho Civil Foral Valenciano que englobe las distintas leyes sectoriales que se promulguen.

Mediante la Ley 8/2009 se modifica o deroga determinados preceptos de la Ley 10/2007 de 20 de marzo, de la Generalitat, de Régimen Económico Matrimonial valenciano, salvaguardando en su integridad el espíritu que subyacía bajo su formulación y no perdiendo de vista el objetivo último de elaborar el ya mencionado Código de Derecho Civil Foral Valenciano. De acuerdo con ellos se modifican por un lado, los apartados segundos de los artículos 15, 17 y 27 y el artículo 46 para remitir al Código Civil –o a la Legislación del Estado– con carácter general. La regulación de la prescripción de la acción para reclamar el pago de compensación por trabajo doméstico; el régimen de caducidad de la acción para instar la anulabilidad de acto dispositivo sobre la vivienda habitual de la familia efectuado por el cónyuge titular, sin el consentimiento del otro o sin la correspondiente autorización judicial, el régimen de oponibilidad de la carta de nupcias o capitulaciones matrimoniales frente a terceros y la atribución de los bienes poseídos por los cónyuges, cuando no se puedan apreciar a cual de ellos pertenecen.

El segundo de los bloques a destacar, de la reforma, está integrado por la reforma del artículo 39 y el apartado segundo del artículo 42, de la Ley 10/2007, cuya redacción como ocurre con numerosas normas autonómicas se producía en términos equivalentes a los de la legislación del Estado.

El tercer bloque en que se estructura la reforma está constituido por la derogación de los artículos 30 y 37 y la disposición transitoria segunda del texto original, así como la supresión del último inciso del artículo 33, apartado primero, a la espera de la futura promulgación de la Ley de la Generalitat que puedan incidir en dichas cuestiones.

Por otra parte el cuarto bloque de la reforma consiste en la derogación de los artículos 47 y 48, imprimiendo mayor claridad en la regulación referida a los bienes de los cónyuges que estaban prioritariamente afectos al levantamiento de las cargas del matrimonio y por otro a regular el régimen aplicable a los gastos realizados y a las obligaciones contraídas en el ejercicio de la potestad doméstica ordinaria. De acuerdo con todo lo anterior, se reforma el propio Preámbulo de la Ley 10/2007.

Este texto normativo fue presentado por el Consell, solicitando la tramitación por lectura única el 17 de septiembre de 2009, y era tramitado por la Mesa, aceptando la propuesta de tramitación por lectura única el 6 de octubre de 2009, siendo aprobado en sesión plenaria celebrada el 28 de octubre de 2009 y publicado en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, número 6131 el 10 de noviembre de 2009.

Esta Ley 8/2009, de 4 de noviembre de modificación de la Ley de Régimen Económico Matrimonial Valenciano, es el último de los seis textos normativos, aprobados a lo largo del año 2009, que no suponen innovación que se suman a los otros cinco textos normativos que sí que lo hacen. A estas siete leyes hay que añadir finalmente, la ley 12/2009 de 23 de diciembre de Medidas Fiscales de Gestión administrativa y Financiera de Organización de la Generalitat y la Ley 13/2009 de 29 de diciembre de Presupuestos de La Generalitat para el ejercicio 2010.

La ley 12/2009 de 23 de diciembre de Medidas Fiscales de Gestión administrativa y Financiera de Organización de la Generalitat, continúa, una vez más, esa práctica legislativa iniciada en 1999, consistente en presentar en Les Corts para tramitar y aprobar previa las correspondientes declaraciones de urgencia y en paralelo a la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos de la Generalitat, una Ley mediante la que se aborda la modificación, en un solo texto y en un único procedimiento legislativo, de un número indeterminado y heterogéneo de normas legales.

En el presente caso la Ley 12/2009, modifica un importante conjunto de textos normativos como son el Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005 de 25 de febrero; la Ley 10/1997 de 16 de diciembre de Tasas por Inspecciones y controles sanitarios de animales; la Ley 13/1997 de 23 de diciembre del Tramo autonómico del Impuesto de la Renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos; el Texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat; la Ley 8/1986 de 29 de diciembre de ordenación del comercio y superficies comerciales; la Ley 4/1994, de 8 de julio de protección de animales de compañía; la Ley 9/1997, de 9 de diciembre de creación del Instituto Cartográfico Valenciano; la Ley

3/1998 de Turismo de la Comunitat Valenciana; la Ley 5/1998, de 18 de junio, de creación del Instituto Valenciano del Audiovisual, Ricardo Muñoz Suay; la Ley 6/1998, de 22 de junio de Ordenación Farmacéutica de la Comunitat Valenciana; la Ley 9/200 de 23 de noviembre de creación de la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia; la Ley 4/2004 de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; la Ley 3/2005, de Archivos para el Archivo Central de la Generalitat; la Ley 12/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a La Generalitat; la Ley 10/2006, de 26 de diciembre de la Generalitat; la Ley 11/2007, de 20 de marzo de la Generalitat de las Comunidades de Valencianos en el Exterior; el Decreto Ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, respecto de medidas urgentes para el fomento de las viviendas y el suelo; la Ley 11/2008, del 3 de julio de participación ciudadana de la Comunitat; el Decreto 83/2009, de 12 de junio de 2009, por el que se establece el trámite y resolución de los expedientes sancionadores a farmacéuticos titulares de oficina de farmacia; el Decreto 41/2002, de 5 de marzo, por el que se regula el procedimiento de autorización administrativa y funcionamiento y establecimiento de óptica de la Comunitat Valenciana; la Ley 16/2008, de 22 de diciembre de 2008, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y Organización de la Generalitat; el Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana; la Ley 11/1994 de 27 de diciembre, de Espacios naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana; y la Ley 16/2003, de 17 de diciembre de 2003 de Medidas Fiscales y de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat Valenciana.

Como se desprende de lo señalado es importante el número de textos normativos, los modificados por esta nueva ley «de acompañamiento» que es la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, para cuya crítica nos remitimos a lo dicho en Estudios anteriores. Este texto normativo fue presentado el 29 de octubre de 2009, solicitándose su tramitación por el procedimiento de urgencia, y remitido por la Mesa de Les Corts el 29 de octubre de 2009 a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda. El plazo para la presentación de enmiendas finalizó el 13 de noviembre de 2009, y fueron presentadas enmiendas de totalidad por todos los Grupos Parlamentarios de la oposición, el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, y la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos o Adscritas. Estas tres enmiendas fueron rechazadas en la sesión plenaria el 25 de noviembre de 2009, y se presentaron al texto normativo un total de 113 enmiendas parciales (4 por el GP Popular, 53 por el GP Socialista, 24 por el GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís y 22 por la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos y Adscritas). Una vez efectuada la ordenación de enmiendas el 25 de noviembre de 2009, éstas fueron debatidas en comisión el 2 de diciembre de 2009, y finalmente el texto normativo se aprobaba en el Pleno celebrado el 15 de diciembre de 2009, publicándose

se en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, número 6175 de 23 de diciembre de 2009.

Por último nos referiremos a la Ley 13/2009, de 29 de diciembre de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2010. 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 económica y financiera que desde el 2008 afecta tanto a España como al conjunto de las economías de nuestro entorno.

El Proyecto de Ley fue presentado, cumpliendo con el Estatuto de Autonomía el 29 de octubre de 2009, presentándose una corrección de errores el 30 de octubre de 2009, y tramitado por la Mesa el mismo día 29 de octubre que lo remitía a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda.

Finalizado el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad el 9 de noviembre de 2009, fueron presentadas tres enmiendas a la totalidad por el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, y por la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos y Adscritas, que fueron rechazadas en la sesión plenaria celebrada el 18 de noviembre de 2009.

A continuación, la Mesa de la Comisión procedió el 1 de diciembre de 2009, a ordenar las 2.373 enmiendas parciales que habían sido presentadas al texto normativo (64 por el GP Popular, 582 por el GP Socialista, 1.008 por el GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, y 719 por la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos y Adscritas). Estas enmiendas parciales fueron debatidas en Comisión la semana comprendida entre el 9 y el 11 de diciembre de 2009, y finalmente la Ley de Presupuestos quedaba aprobada en la sesión plenaria celebrada entre los días 15 y 18 de diciembre de 2009 publicándose en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, número 6176, de 31 de diciembre de 2009.

Como decíamos al inicio de este apartado también en este periodo (septiembre-diciembre 2009) se han tramitado iniciativas de la propia Cámara y algunas han concluido con éxito (La Reforma del Reglamento de Les Corts –art. 173– presentada por el Grupo Parlamentario Popular en febrero de 2009; la reforma del art. 5.4 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges que hemos visto acabó como Ley 4/2009 de 5 de mayo; la nueva reforma del art. 173 del Reglamento de les Corts Valencianes, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en marzo de 2009, tras el pacto acordado en la designación del Síndic de Greuges; la reforma de los artículos 7 y 10 de la Ley 13/2004 de 27 de diciembre de Caza de la Comunitat presentada por el Grupo Parlamentario Popular y que concluyó como vimos en la Ley 7/2009 de 28 de octubre; la reforma del Reglamento de Les Corts Valencianes –art. 21.4– presentada por el Grupo Parlamentario Popular en noviembre de 2009; la Proposición de Ley de modificación de la Ley 4/2003 de espectáculos públicos presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís y por último la Proposición de ley –de GP Popular–



presentada en octubre de 2009 de reforma de la Ley de Designación de Senadores Ley 3/1988, Proposición que ha fue retirada (16/02/2010), presentándose al inicio del 2010 un Proyecto de ley modificando esta ley, con un contenido nuevo más amplio.

Dentro de este apartado relativo a la función legislativa cabe incluir la pequeña reforma del reglamento parlamentario (art. 21.4 RCV), al final de 2009. La modificación se limitaba a un solo artículo pero cabe considerarla de gran trascendencia. El artículo 21 del Reglamento valenciano, establece la obligación de efectuar una declaración de actividades y bienes como requisito necesario para adquirir la condición plena de diputados. La declaración de actividades hasta la reforma era pública pero la de bienes tenía hasta ese momento carácter reservado.

La reforma aprobada en la sesión plenaria del 21 de diciembre da un cambio radical a este criterio estableciendo que el contenido del registro es, en su conjunto, público.

La reforma del artículo 21.4 del Reglamento fue una iniciativa del Grupo Parlamentario Popular, que había solicitado su tramitación por lectura única, si bien, con anterioridad, los grupos de la oposición habían reclamado la publicidad del contenido del registro de bienes y actividades. La iniciativa fue tramitada por la Mesa de las Cortes Valencianas el 1 de diciembre de 2009, publicada en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 194, de 9 de diciembre del mismo año.

La toma en consideración se realizó el 21 de diciembre y el mismo día se aprobó el uso del procedimiento por lectura única y se produjo el debate y aprobación. La publicación de la reforma se realizó en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 205, de 2 de febrero de 2010. Esta reforma, que no es ajena a los debates políticos que se han producido a lo largo del año 2009 y del año 2010, significa un cambio importante de criterio, aunque no es novedoso, ya que en otros parlamentos, como los de Andalucía, Extremadura o Castilla-La Mancha, se da publicidad al conjunto de las declaraciones de actividades y bienes. En el cambio de criterio tampoco cabe olvidar el que en el ámbito del Congreso de los Diputados se haya acordado dotar de publicidad al informe de incompatibilidades de los miembros del mismo, que hasta la fecha se votaba siendo desconocido su contenido, y que comportó la modificación del artículo 63.2 del Congreso de los Diputados aprobado el 29 de octubre de 2009.

En el periodo de sesiones con el que se inicia 2010 se han aprobado, hasta la fecha en la que concluye esta crónica, 12 leyes, aunque las dos últimas la aprobación final se produjo en un Pleno extraordinario en el mes de julio. De las leyes aprobadas cabe destacar por su trascendencia la de Elección de Senadores de la Comunitat Valenciana, la Ley de Administración Electrónica, la Ley que regula el Régimen Local de la Comunitat Valenciana y la Ley de Organización y Gestión de la Función Pública Valenciana. Además merece reseñarse que del conjunto de leyes aprobadas, tres se han destinado a la aplicación del régimen de organización de municipio de población a los

Ayuntamiento de los municipios de Torrent, Gandia, Orihuela. Estas leyes son de una gran sencillez lo que ha permitido, junto con el amplio consenso de que gozaban entre todas las formaciones políticas, que la aprobación se pudiera realizar mediante el procedimiento de lectura única. Con estas tres nuevas leyes son ya seis los municipios de la Comunitat Valenciana que gozan de este régimen especial destinado a municipios de gran población introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Las tres primeras leyes para aplicación de este régimen especial fueron aprobadas durante la anterior legislatura. El primer municipio valenciano beneficiado por este régimen especial fue el de Elche, mediante la Ley 1/2005, de 27 de marzo, el segundo fue Castellón de la Plana con la Ley 12/2005, de 22 de diciembre. El último municipio que cabe encuadrar en el grupo fue Torreveja, mediante la Ley 8/2006 de 14 de julio.

Las leyes aprobadas en este periodo de sesiones han sido:

- Ley 1/2010, de 30 de marzo, de la Generalitat, de Creación del Colegio Oficial de Terapeutas Ocupacionales de la Comunitat Valenciana [2010/3754] (*Diari Oficial* número 6239 de fecha 06.04.2010)
- Ley 2/2010, de 31 de marzo, de la Generalitat, de Medidas de Protección y Revitalización del Conjunto Histórico de la Ciudad de Valencia [2010/3756] (*Diari Oficial* número 6239 de fecha 06.04.2010)
- Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana. [2010/4857] (*Diari Oficial* número 6262 de fecha 07.05.2010)
- Ley 4/2010, de 14 de mayo, de la Generalitat, por la que se establece la Aplicación al Municipio de Torrent del Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población. [2010/5555] (*Diari Oficial* número 6271 de fecha 20.05.2010)
- Ley 5/2010, de 28 de mayo, de la Generalitat, por la que se establece la aplicación al municipio de Gandia del Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población [2010/6178] (*Diari Oficial* número 6281 de fecha 03.06.2010)
- Ley 6/2010, de 28 de mayo, de la Generalitat, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Consejos Escolares de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 16 de enero de 1989, del Consell. [2010/6179] (*Diari Oficial* número 6281 de fecha 03.06.2010)
- Ley 7/2010, de 8 de junio, por el cual se establece la aplicación al municipio de Orihuela del régimen de organización de los municipios de gran población. [2010/6583] (*Diari Oficial* número 6286 de fecha 10.06.2010)
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana [2010/7245] (*Diari Oficial* número 6296 de fecha 24.06.2010)
- Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana [2010/7869] (*Diari Oficial* número 6307 de fecha 09.07.2010)

- Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana. [2010/8010] (*Diari Oficial* número 6310 de fecha 14.07.2010)
- Ley 11/2010, 16 de julio, de la Generalitat, Reguladora del Estatuto de las Personas Cooperantes Valencianas [2010/8272] (*Diari Oficial* número 6315 de fecha 21.07.2010)
- Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo [2010/8372] (*Diari Oficial* número 6316 de fecha 22.07.2010)

Junto con las leyes, en este primer periodo de sesiones del año 2010 hay que destacar la convalidación de los tres decretos leyes aprobados por el ejecutivo valenciano. Hasta la fecha los decretos leyes aprobados, introducidos en el ordenamiento autonómico con la reforma del Estatuto de Autonomía en el año 2006, había sido algo puramente anecdótico, ya que únicamente se había aprobado dos, uno el año 2008, sobre medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo, y otro en el año 2009, que tenía por objeto la constitución y dotación de planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios. Sin embargo, la aprobación de tres decretos leyes el mismo año hace suponer que se considera a esta modalidad de disposiciones legislativas provisionales como un instrumento ordinario y no con carácter extraordinario y urgente, según establece la Constitución en el art. 86 y el art. 44.5 del Estatuto de Autonomía. Esta crítica, en todo caso, no es infrecuente al uso que se hace de este tipo de disposiciones por parte del Gobierno del Estado, aunque no por ello sea menos destacable, especialmente en el ámbito de una Comunidad como la Valenciana en la que la ausencia de los decretos-leyes no se había planteado como una necesidad imperiosa. De los tres decretos-leyes aprobados, dos fueron posteriormente tramitados como leyes.

La primera ley aprobada en 2010 fue la del Colegio Oficial de Terapeutas Ocupacionales de la Comunitat Valenciana. El proyecto de ley había sido tramitado por la Mesa de Les Corts, el 13 de octubre de 2009, siendo publicada el 23 de octubre. A ésta, como la mayoría de las leyes destinadas a regular colegios profesionales, el Grupo Parlamentario Esquerra Unida, Bloc-Verds-IR: Compromís, presentó una enmienda a la totalidad que fue rechazada en el Pleno celebrado el 17 de febrero de 2010.

Las enmiendas parciales presentadas fueron 9, correspondiendo 6 al Grupo Parlamentario Popular y 3 al Grupo Parlamentario Socialista. La Mesa de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat acordó la ordenación de las enmiendas en la reunión celebrada el 18 de febrero, y el debate en comisión se produjo el 25 del mismo mes.

El debate en el Pleno se produjo el 24 de marzo, siendo finalmente publicada la ley en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 222, de 9 de abril, y en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana*, de 6 de abril.

El origen de esta norma se encuentra en la petición de creación del colegio profesional realizada por la Asociación Valenciana de Terapia Ocupacional.

Esta es la cuarta ley que se aprueba en esta legislatura de creación de un colegio profesional y la que hace número 22 de creación de colegios profesionales de la Comunidad Valenciana. Como todas las leyes de creación de colegios oficiales es de una gran sencillez, se compone de cinco artículos. El primero de ellos crea el colegio, el segundo determina el ámbito territorial, el tercero el ámbito personal del mismo, el cuarto precepto determina la normativa reguladora y en quinto lugar las relaciones con la administración.

La ley 2/2010, fue la segunda ley aprobada en 2010. Esta ley, cuyo título era Ley de medidas de protección y revitalización del centro histórico de la ciudad de Valencia, tenía su origen en el Decreto Ley 1/2010, de 7 de enero.

El decreto ley había tenido entrada en las Cortes Valencianas el 8 de enero de 2010, y la convalidación fue realizada por la Diputación Permanente de Les Corts el 14 de enero del mismo año, acordando tramitarlo como proyecto de ley. La publicación se realizó en *Boletín Oficial de Les Corts* número 204, de 26 de enero. El decreto ley objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del gobierno central que dio lugar a un debate celebrado en el Pleno del 5 de febrero de 2010, presentando el Consell una comunicación sobre esta decisión del gobierno.

El plazo para la presentación de enmiendas concluyó el 10 de febrero. Al texto se presentó una enmienda de totalidad con texto alternativo por el Grupo Parlamentario Compromís, y un total de 24 enmiendas parciales: 3 del Grupo parlamentario Popular, 15 del Grupo Parlamentario Esquerra Unida, Bloc-Verds-IR: Compromís y 6 de la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos.

El debate de totalidad de la enmienda con texto alternativo se produjo el 24 de febrero, siendo ésta rechazada. En la comisión el debate de las enmiendas parciales se realizó el 5 de marzo, y el debate en el Pleno el 24 de marzo. La ley, finalmente aprobada, fue publicada en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 222, de 9 de abril, y en el *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana* número 6239, de 6 de abril.

El objeto de esta ley, consecuencia del Decreto Ley 1/2010, era declarar «expresamente» que el Plan especial de protección y reforma interior del Cabañal-Cañameral, aprobado definitivamente por Resolución 2 de abril de 2001 del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes «no perjudica, daña, deteriora o menoscaba de cualquier otro modo la protección del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, acordada mediante el Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Consell.» El origen del Decreto Ley y la ley aprobada se encontraba en la Orden del Ministerio de Cultura, de 29 de febrero de 2009, en la que se declara que el «Plan especial de protección y reforma interior del Cabañal-Cañameral determina la expoliación del conjunto histórico del Cabañal, obliga al ayuntamiento de Valencia a suspender de forma inmediata la ejecución

de dicho Plan especial, en tanto se lleva a cabo una adaptación del mismo que garantiza la protección de los valores históricos-artísticos que motivaron la calificación de este conjunto histórico.»

En el momento de concluir esta crónica está pendiente de resolver tanto el recurso de inconstitucionalidad presentado al decreto-ley como el formulado contra la Ley 2/2010, de 3 de marzo.

El tercer texto normativo aprobado en 2010 ha sido la Ley de administración electrónica de la Comunitat Valenciana. El proyecto fue tramitado por la Mesa de las Cortes Valencianas el 22 de diciembre de 2009 y remitido a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat Valenciana, siendo publicado en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 201, de 8 de enero. El plazo de presentación de enmiendas finalizó el 19 de febrero. En total se presentaron 75 enmiendas parciales, correspondiendo 10 al Grupo Parlamentario Popular, 53 al Grupo Parlamentario socialista, 7 al Grupo Parlamentario Esquerra Unida, Bloc-Verds-IR: Compromís y 5 a la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos.

El debate de totalidad se produjo en el Pleno de 3 de marzo de 2010, el dictamen fue elaborado en la sesión de comisión el 22 de marzo del mismo año. Finalmente, el debate en el Pleno se produjo el 21 de abril, siendo publicada la ley en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 227, de 28 de abril de 2010.

El proyecto de ley presentado ha sufrido una amplia transformación a lo largo de la tramitación parlamentaria, habiéndose aprobado numerosas enmiendas de aproximación y transaccionales, tanto en comisión como en el pleno, lo que permitió que fuera aprobada por 83 votos a favor y sólo tres votos en contra.

La ley se estructura en 5 títulos, 12 disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y 7 disposiciones finales, con un total de 57 artículos. El título I determina el objeto de la ley, su régimen jurídico, el ámbito de aplicación, los principios generales y efectúa una remisión genérica a la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. El título I establece derechos y deberes de los ciudadanos en las relaciones electrónicas con la administración. El título II regula el régimen jurídico de la administración electrónica destinando el capítulo I a la sede electrónica, especialmente de la Generalitat Valenciana y, seguidamente, las sedes electrónicas de las administraciones locales y de administraciones institucionales. El título III regula el procedimiento administrativo electrónico en el ámbito de la Comunidad Valenciana. El título IV se refiere a la organización general de la administración electrónica en el ámbito de la Generalitat y de la Comunidad Valenciana.

En el año 2010 se han aprobado diversas leyes por el procedimiento de lectura única relativas a la aplicación a determinados municipios del régimen de gran población. La primera que se aprobó fue la Ley por la que se establecía la aplicación al municipio de Torrent del régimen de organización de municipios de gran población. Como

indicábamos estas leyes están destinadas a la aplicación de lo dispuesto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Este proyecto de ley fue tramitado por la Mesa de las Cortes Valencianas el 23 de marzo de 2010, y publicado en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 221, de 30 de marzo de 2010. El proyecto contó con el apoyo unánime de todos los grupos parlamentarios. En el Pleno celebrado el día 5 de mayo de 2010 se acordó que se tramitara por el procedimiento de lectura única, y en el mismo Pleno se produjo el debate y aprobación del texto, siendo publicado en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 231, de 14 de mayo. El texto era, como todos los que deben ser tramitados por el procedimiento de lectura única, de una gran sencillez ya que consta únicamente de un artículo único en el que se declara la aplicación al municipio de Torrent del régimen de organización de municipios de gran población, una disposición transitoria de desarrollo en la que se dota de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley para que aprueba las normas orgánicas necesarias para la adaptación de su organización y una disposición final de entrada en vigor de la ley.

La siguiente Ley aprobada, la 5/2010, de 28 de mayo, estaba destinada a la aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población, pero para el municipio de Gandia.

La iniciativa presentada por el gobierno valenciano fue tramitada el 23 de marzo de 2010 por la Mesa de las Cortes Valencianas. La publicación fue el día 30 de marzo en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 221. El 19 de mayo se acordó, al igual que el anterior proyecto de ley, su tramitación por el procedimiento de lectura única y aprobado, también, por la unanimidad de la cámara.

La Ley 5/2010, publicada en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 234, de 27 de marzo de 2010, era, al igual que la anterior, de una gran simplicidad, contando con un artículo único en el que se establece la aplicación del régimen de organización de municipios de gran población, una transitoria estableciendo un plazo para aprobar las normas orgánicas necesarias de adaptación y la disposición final de entrada en vigor.

La Ley 6/2010, de 28 de mayo, de modificación del texto refundido de la Ley de Consejos Escolares de la Comunitat Valenciana, aprobada por Decreto Legislativo, de 16 de enero de 1989, del Consell, también fue aprobada por el procedimiento de lectura única, sin embargo ésta no tuvo el apoyo unánime que habían tenido las iniciativas anteriores, siendo aprobada la tramitación de este procedimiento especial únicamente por el grupo mayoritario.

El proyecto de ley de modificación del texto de la ley de consejos escolares de la Comunitat Valenciana había sido tramitado por la Mesa de las Cortes Valencianas el 27 de mayo y publicado en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 229, de 4 de mayo, siendo aprobado el procedimiento por lectura única en el Pleno celebrado el 19 de mayo, y en el

mismo Pleno se aprobó el texto por este procedimiento. La Ley 6/2010, de 28 de mayo, ha sido publicada en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 234, de 27 de mayo.

La norma aprobada cambia el nombre del Consejo pasando a denominarse «Consell Escolar de la Comunitat Valenciana» y establece un régimen transitorio hasta que se apruebe el decreto que establezca el número de miembros del Consell Escolar de la Comunitat Valenciana. Del texto refundido de la Ley de Consejos Escolares de la Comunitat Valenciana se modifican los artículos ocho y catorce.

La última de las leyes aprobadas, cuyo objeto era la aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población, fue la Ley 7/2010, por la que se establece la aplicación al municipio de Orihuela del régimen de organización de los municipios de gran población. La iniciativa había sido tramitada por la Mesa de las Cortes Valencianas, el día 27 de abril, y publicada en el *Boletín Oficial de Les Corts* número 229, de 4 de mayo.

La aprobación del uso del procedimiento de lectura única tuvo lugar en el Pleno celebrado el 26 de mayo y en el mismo Pleno se debatió y aprobó el proyecto de ley. Al igual que los anteriores se limita a un artículo único que declara la aplicación del régimen especial, una disposición transitoria y una disposición final.

El Proyecto de Ley de la Generalitat de Régimen Local de la Comunitat Valenciana fue presentado en Les Corts el pasado 28 de enero de 2010, siendo publicado en el BOC número 208, de 10 de febrero del mismo año. El plazo de presentación de enmiendas fue objeto de prórroga hasta concluir el día 23 de marzo del mismo año. Al proyecto de ley se presentó una enmienda a la totalidad por el grupo mayoritario de la oposición, que fue rechazada por el Pleno de la cámara. Las enmiendas parciales presentadas fueron 243, correspondiendo la mayoría al Grupo Parlamentario Socialista.

La Comisión de Gobernación y Administración Local elaboró el dictamen en la sesión celebrada el 18 de mayo. Éste fue publicado en el BOC número 235, de 2 de junio. En la sesión del Pleno celebrada el 9 de junio de 2010 se aprobó con el apoyo del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Parlamentario Compromís. La ley fue publicada en el BOC número 241, de 21.06.2010.

La ley consta de 201 artículos, 6 disposiciones transitorias, 2 derogatorias y 4 finales. La norma se aprueba en el marco de las competencias establecidas en el Constitución Española en el artículo 149.1.18, en que se atribuye la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios al Estado, pero teniendo en cuenta que el artículo 49.1.8 del Estatuto de Autonomía (LO 1/2006 de 10 de abril) atribuye a la Generalitat competencias en materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el precepto constitucional indicado.

La ley, según establece su propio preámbulo, se inspira en los principios establecidos en la Constitución Española de 1978, entre los que cabe destacar el principio de



autonomía consagrado en el artículo 137, que también recoge el artículo 63 de nuestro Estatuto de Autonomía. Asimismo, otros principios que la inspiran son: la garantía de la prestación de los servicios a los ciudadanos, el principio de subsidiariedad, el principio de diferenciación entre la diversidad de administraciones locales existentes en nuestra comunidad y la suficiencia financiera.

El Título Preliminar, que contiene un conjunto de disposiciones generales, define como tipos de entidades locales los municipios, las comarcas y las provincias. Asimismo, se les da la consideración de entes locales a las entidades locales menores, a las áreas metropolitanas y a las mancomunidades.

El Título I se destina al municipio y, dentro de él, hay un Capítulo I que tiene por objeto el término municipal, en el que se incluyen aspectos relativos a la creación, supresión de municipios y a la alteración de los términos municipales, así como la posibilidad de fusión de municipios. El Capítulo II se destina a regular la denominación, capitalidad y símbolos. El Capítulo III a la población, el IV a la organización del gobierno y la administración de los municipios. El Capítulo V contempla las competencias municipales, dedicando parte de su regulación a cuáles son los servicios mínimos que deben prestar los municipios. El Capítulo VI contempla los regímenes especiales, dentro de los que se encuentran el concejo abierto y el régimen de gestión compartida.

El Título II tiene por objeto la regulación de la provincia, el Título III regula la comarca, el Título IV, las entidades locales menores, el Título V, las áreas metropolitanas y el Título VI, las mancomunidades y otras fórmulas asociativas de entidades locales como son los consorcios. También se regulan en este Título los convenios interadministrativos.

El Título VII establece el conjunto de disposiciones que son comunes a las entidades locales, distinguiendo entre funcionamiento en régimen común y el estatuto de los miembros de las corporaciones locales, la información y participación ciudadana. El Título VIII tiene por objeto las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, donde se establece la posibilidad de delegación de competencias mediante ley de Les Corts y la encomienda de gestión. Es en este título donde se regula el procedimiento de impugnación de actos y acuerdos de las corporaciones locales por la Generalitat.

El Título IX se destina a la regulación del personal al servicio de las entidades locales donde establece como una posibilidad el que se constituyan agrupaciones para sostener al personal común o con sede administrativa común. Otro capítulo se destina a los funcionarios con habilitación estatal: secretarios, interventores y tesoreros. El Título X está destinado a los bienes y servicios de las entidades locales. El último Título, que fue el más conflictivo, es el que se dedica a las haciendas locales, en él se establece la creación de un fondo de cooperación municipal de la Comunitat Valenciana.

Entre las Disposiciones Transitorias cabe destacar la sexta, en la que se establece que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley, se creará una Comisión Mixta con representantes de la Generalitat y del Ayuntamiento de Valencia que tendrá por objeto la elaboración de una carta municipal de Valencia.

El Proyecto de Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana fue presentado a Les Corts el 25 de marzo de 2010, siendo tramitado por la Mesa el día 30 y publicado en el *Boletín de Les Corts* número 223, de 15 de abril de 2010.

El plazo de presentación de enmiendas fue objeto de sucesivas ampliaciones, dada la complejidad e importancia del texto, concluyendo el 13 de mayo. Al texto se presentó una enmienda de totalidad formulada por el Grupo Parlamentario Compromís que fue rechazada. Las enmiendas parciales que se presentaron fueron 394.

En la reunión de la Comisión de Gobernación y Administración Local celebrada el día 10 de junio se debatió y elaboró el dictamen del proyecto de ley. El Pleno conoció el dictamen y aprobó la ley en la sesión celebrada el día 29 de junio de 2010. Al texto se opusieron en la votación final el Grupo Parlamentario Compromís y la Agrupación de Diputados no adscritos, votando favorablemente los dos grupos mayoritarios: el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Parlamentario Socialista.

La necesidad de aprobar una nueva ley que regulara la función pública valenciana obedecía, esencialmente, a que en los veinticinco años transcurridos desde la aprobación de la primera ley de función pública valenciana, la administración valenciana ha tenido importantes transformaciones, resultando insuficientes las reformas que se habían producido. Por otra parte, la aprobación de una nueva normativa en materia de función pública con la aprobación de la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, introdujo cambios importantes que requerían la adaptación de la legislación valenciana.

La Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana consta de un total de 156 artículos, 20 disposiciones adicionales, 10 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 3 disposiciones finales. A ellos se acompaña tres amplios anexos. El anexo I describe los cuerpos y escalas que se crean en la propia ley, el anexo II establece las agrupaciones profesionales que se crean y el anexo III determina los cuerpos o las agrupaciones profesionales funcionariales y las escalas gestionadas por la Conselleria de Sanidad y organismos o entidades dependientes.

El Título I de la ley es el que establece el objeto, los principios y ámbito de aplicación de la ley. El objeto es la regulación, según describe el artículo 1.º, de la función pública valenciana y la determinación del régimen jurídico del personal incluido en el ámbito de aplicación. El artículo 2 establece los principios informadores y en el artículo 3 se establece el ámbito de aplicación, en el que se incorpora, junto con la administración de la Generalitat las universidades públicas y las administraciones locales. La ley no sólo afecta al personal funcionario, sino que también al personal

laboral de las mismas administraciones y al personal de las empresas públicas. También, dentro de su ámbito de aplicación se encuentra el personal investigador al servicio de la Generalitat, el personal docente y estatutario al servicio de la Generalitat. Finalmente, el artículo 3 establece una serie de exclusiones, al igual que establece el artículo 4 del Estatuto Básico del Empleado Público.

El Título II determina la organización de la administración de la Generalitat en materia de función pública, distinguiendo de un lado los órganos ejecutivos, dentro de los que se integran el Presidente o Presidenta de la Generalitat, el Consell, el conseller o consellera competente en materia de función pública, el Consell Interdepartamental de Retribuciones y se establecen los órganos competentes de las administraciones locales, las universidades públicas y de las instituciones de la Generalitat. Y, en capítulo diferente, se contempla la existencia del Consell Asesor de la Función Pública Valenciana como órgano que tiene encomendado el análisis, estudio y asesoramiento en materia de empleo público en relación con el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta ley.

El Título III está destinado a regular el personal al servicio de las administraciones públicas, comenzando con el concepto y clases de personal de empleado público, destacando, como novedad, la regulación del personal directivo público profesional. El Título IV establece la estructura y organización del empleo público, señalando, en el artículo 21, que el personal funcionario al servicio de la administración se agrupa en cuerpos por razón del carácter homogéneo de las funciones a desempeñar, las competencias, capacidades y conocimientos comunes. En capítulos separados está regulado: la ordenación de los puestos de trabajo, los instrumentos de planificación y ordenación del personal y los registros de personal y el puesto de trabajo. El Título V regula el nacimiento y extinción de la relación del servicio, distinguiendo entre selección de personal y adquisición y pérdida de la condición de personal empleado público. El Título VI establece cuáles son los derechos, deberes e incompatibilidades del personal empleado público, dedicando el Capítulo IV al código de conducta.

El Título VII establece los procedimientos de provisión de puestos y la movilidad, el Título VIII la promoción profesional, el Título IX las situaciones administrativas de las funcionarias y funcionarios de carrera, el Título X al régimen disciplinario y el Título XI a la representación, negociación colectiva y participación institucional.

El Proyecto de Ley de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana fue tramitada por la Mesa de Les Corts el 27 de abril de 2010, siendo publicado el proyecto de ley en el *Boletín de Les Corts* número 229, de 4 de mayo de 2010. El plazo de presentación de enmiendas concluyó el 25 de mayo, presentándose un total de 43 enmiendas parciales y 2 enmiendas de totalidad, una del Grupo Parlamentario Socialista y otra del Grupo Parlamentario Compromís, que fueron rechazadas en el Pleno celebrado el 9 de junio de 2010.

La Comisión debatió las enmiendas parciales formuladas al proyecto de ley en la sesión celebrada el día 16 de junio. El debate finalmente se produjo en el Pleno del 29 de junio de 2010, siendo publicado en el BOC número 245, de 8 de julio.

La Ley de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana que deroga la Ley 3/1988 de 23 de mayo de Designación de Senadores en Representación de la Comunitat Valenciana, tiene su origen en la polémica producida como consecuencia de la dilación en el nombramiento de la señora Pajín como senadora en representación de la Comunitat Valenciana desde el cese del anterior.

La ley consta de 17 artículos, una disposición derogatoria y una disposición final. En el Preámbulo se destaca la introducción de un trámite de comparecencia ante Les Corts de las personas candidatas al Senado, que «permita constatar sus méritos y conocer de primera mano su trayectoria». El Capítulo I de la ley está destinado a la determinación del número de senadoras y senadores que han de ser designados en representación de la Comunitat Valenciana y su distribución entre los grupos parlamentarios, estableciéndose para ello como sistema de reparto la aplicación de la regla de d'Hont. La distribución la efectúa la Mesa de acuerdo con la Junta de Síndics, entre los grupos parlamentarios. El Capítulo II tiene por objeto las propuestas de las candidaturas formuladas por los grupos parlamentarios. El Capítulo III describe el conjunto de inelegibilidades e incompatibilidades que son de aplicación, realizando un listado detallado de las inelegibilidades, a diferencia del texto que queda derogado por éste.

En el Capítulo IV, denominado de designación de senadores o senadoras, destaca el artículo 9 que establece la exigencia de una comparecencia previa con carácter obligatorio. Durante la comparecencia se podrán solicitar de los candidatos o candidatas cuantas aclaraciones y explicaciones precisen sobre su formación académica, trayectoria profesional o política o los méritos alegados en su currículum. El Capítulo V tiene por objeto la permanencia en el cargo del senador o senadora, el VI establece los supuestos en los casos en que se produce el cese, el VII contempla la posibilidad de comparecencias, la realización de informes de los senadores o senadoras y la asistencia a las sesiones de la cámara.

La penúltima ley aprobada ha sido la Ley Reguladora del Estatuto de las Personas Cooperantes Valencianas, tramitado por la Mesa de Les Corts el 18 de mayo. El proyecto fue tramitado por el procedimiento de urgencia, siendo publicado en el *Boletín de Les Corts* número 233, de 21 de mayo.

A este proyecto de ley se presentó una enmienda de totalidad por la Agrupación de Diputados no adscritos, que no fue admitida, y 24 enmiendas parciales. El debate de totalidad se produjo en el Pleno celebrado el día 16 de junio y el debate en la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat de las enmiendas parciales se realizó el día 21 del mismo mes, siendo publicado el dictamen de la comisión en el BOC número 246, de 9 de julio. En el Pleno celebrado el día

14 de julio de 2010, una vez concluido ya el período de sesiones, se aprobó la ley que ha sido publicada en el BOC número 248, de 23.07.2010.

La ley consta de 14 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y 3 disposiciones finales.

El objeto de la ley es regular el Estatuto de las personas cooperantes valencianas, de las personas misioneras y de las personas voluntarias, complementando y adaptando la normativa estatal vigente, en el marco de los objetivos establecidos por la Ley 6/2007, de la Generalitat, de Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.

La ley contempla, de forma separada, los derechos de las personas cooperantes valencianas, los deberes y su formación. En un capítulo específico se regula las personas misioneras valencianas, entendiéndose por tales aquellas que, ostentando la condición política de valencianos o valencianas, tengan un vínculo institucional con la Iglesia Católica o cualquier otra iglesia o confesión o comunidad religiosa inscrita en el registro de entidades religiosas del Ministerio de Justicia y que participen en actuaciones de cooperación para el desarrollo promovidos por ésta en países estructuralmente empobrecidos y que estén inscritas debidamente en el Registro Autonómico de Personas Cooperantes Valencianas. En Capítulo distinto se regulan las personas voluntarias valencianas, considerando como tales a efectos de la ley aquellas que ostenten la condición política de valencianos y valencianas y que, reuniendo las características determinadas en la Ley 4/2001, de 19 de junio, de la Generalitat, del Voluntariado, participen de manera altruista en las actividades de los programas o proyectos de cooperación para el desarrollo a través de la entidad pública o privada en la que preste sus servicios, y estén debidamente inscritas en el Registro Autonómico de las Personas Cooperantes Valencianas.

Finalmente, cabe señalar que el último de los capítulos crea un Registro Autonómico de Personas Cooperantes Valencianas, que permite a quienes estén inscritos en el mismo, acogerse a las disposiciones de la ley.

La última ley aprobada ha sido la Ley de la Generalitat procedente del Decreto Ley 2/2010, de 28 de mayo, sobre medidas urgentes para agilizar el ejercicio de actividades productivas y la calidad del empleo, que había sido aprobado por el Consell, a propuesta del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, en la reunión celebrada el día 28 de mayo de 2010.

El Decreto Ley fue convalidado en la sesión plenaria celebrada el día 16 de junio, acordándose en la misma, por unanimidad, su tramitación como Proyecto de ley, siendo objeto de publicación en el BOC número 204, de 17.06.2010. La Mesa de Les Corts, en su reunión celebrada el mismo día 16 de junio, acordó su remisión a la Comisión de Medio Ambiente y la apertura del plazo de presentación de enmiendas. A este Proyecto de ley se presentó una enmienda a la totalidad, por el GP Compromís, que fue rechazada en el Pleno del 29 de junio, así como 59 enmiendas parciales.

La Comisión de Medio Ambiente se reunió el día 30 de junio, para la elaboración del dictamen, que fue publicado en el BOC número 246, de 9 de julio. Finalmente, la ley fue aprobada en el Pleno celebrado, ya fuera del periodo ordinario de sesiones, el 14 de julio de 2010, publicándose en el BOC número 248, de 23 de julio.

La Ley 12/2010, de 21 de julio, de medidas urgentes para agilizar el ejercicio de actividades productivas y la creación de empleo, consta de seis artículos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El primer artículo se destina a la modificación de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana; el artículo segundo modifica Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Suelo No Urbanizable; el artículo tercero modifica la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de ordenación del territorio y protección del paisaje; el artículo cuatro modifica el régimen jurídico de la sociedad mercantil *Vaersa*, Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos SA; el artículo regula el pago aplazado en contratos de obra a celebrar por la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunitat Valenciana; y el último de los preceptos modifica la Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de creación del Instituto Cartográfico Valenciano.

El tercer Decreto Ley aprobado, como se ha indicado, fue el relativo a medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del Sector Público Valenciano y que había sido planteado por el Consell como consecuencia de la aprobación del Real Decreto Ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit del conjunto de las administraciones públicas. El Decreto Ley, aprobado por el Consell en la reunión de 4 junio de 2010, a propuesta del Conseller de Economía, Hacienda y Empleo, fue convalidado por el Pleno de Les Corts en la sesión celebrada el día 16 de junio de 2010.

En el Decreto Ley se adaptan las reducciones se adaptan las reducción de las retribuciones al personal al servicio de la Generalitat de acuerdo con las disposiciones establecidas en el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo.

Dentro del procedimiento legislativo también es de destacar que en el Pleno celebrado el día 29 de junio se procedió a la elección de los Diputados de Les Corts que debían defender ante el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley de reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y la modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.

El periodo de sesiones que comprende esta Crónica, en el año 2010, además de las leyes aprobadas, se han presentado las Proposiciones de Ley siguientes:

- Proposición de ley de creación de la Oficina Antifraude de la Comunidad Valenciana, presentada por el GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís.

- Proposición de ley de rescate de la concesión en los tramos de peaje de las autopistas Tarragona-Valencia y Valencia-Alicante de la infraestructura viaria AP-7 Mediterráneo, presentada por el GP Popular.
- Proposición de ley de rescate parcial de la concesión en los tramos de peaje de las autopistas Tarragona-Valencia y Valencia-Pilar de la Horadada de la infraestructura viaria AP-7 Mediterráneo, presentada por el GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís.
- Proposición de ley de modificación de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de la Generalitat, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, presentada por el GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís.
- Proposición de ley del registro de contratos menores y pagos por caja fija, presentada por el GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís.
- Proposición de ley de garantía de transparencia en la gestión económica de las empresas públicas o empresas de participación mayoritariamente pública, presentada por el GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís.
- Proposición de ley sobre gastos protocolarios y otros regalos de representación, presentada por el GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís.
- Proposición de ley de modificación del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, presentada por el GP Socialista.
- Proposición de ley de reforma del artículo 15 de la Ley 3/1988, de 23 de mayo, de designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana, presentada por el GP Popular, que fue retirada.

Finalmente, dentro de la función legislativa merece reseñarse, también, la aprobación del Estatuto del Personal de les Corts Valencianes. La mención a la regulación del personal de les Corts Valencianes se encuentra previsto en el Reglamento de Les Corts, en el artículo 110, estableciéndose en el mismo que contendrá el régimen jurídico del personal al servicio de Les Corts y que debe ser aprobado por el Pleno mediante el procedimiento legislativo previsto para la tramitación de los Proyectos de ley en lectura única, si bien la iniciativa es de la Mesa de la Cámara.

El Estatuto del Personal de les Corts Valencianes fue aprobado en el Pleno celebrado el día 16 de junio de 2010 y publicado en el BOC número 241, de 21 junio. El texto tiene, por el procedimiento de aprobación y por su contenido, fuerza de ley. El proceso de elaboración se inició en 2008 mediante constitución paritaria de una Mesa entre la administración y la representación de las organizaciones sindicales con presencia en el Consell de Personal de Les Corts. Finalmente, el texto fue remitido a la Mesa de la Cámara, quien lo puso en conocimiento de la Comisión de Gobierno Interior.

El Estatuto del Personal, que deroga la regulación que hasta la fecha existía en los Estatuto de Gobierno y Régimen Interior, es una regulación específica para el personal de Les Corts y consta de 89 artículos, tres disposiciones transitorias, dos disposi-



ciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Establece un régimen jurídico completo del personal al servicio de Les Corts, si bien teniendo en cuenta que en lo no previsto en la misma será de aplicación subsidiaria la legislación valenciana en materia de función pública y, en segundo término, lo previsto en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Al margen de que en algún caso concreto podamos haber hecho referencia al desarrollo que cualquiera de los textos normativos haya podido tener, con relación a estas leyes aprobadas en el periodo que comprende la Crónica Parlamentaria, o 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:

Decreto 93/2009, de 10 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat Valenciana de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana; el Decreto 99/2009, de 17 de julio, del Consell, por el que se crea y regula la Comisión interdepartamental de turismo de la Comunitat Valenciana; el Decreto 142/2009, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juegos de la Comunitat Valenciana; Decreto 215/2009, de 27 de noviembre, del Consell, por el que se regulan los Servicios de Atención e Información al Paciente; Decreto 15/2010, de 15 de enero, por el que se regula el Sistema de Información en Salud Pública; Decreto 52/2010, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos; Decreto 77/2010, de 30 de abril, sobre regulación de la comunicación a la Generalitat de la celebración de mercados, ferias, concursos, subastas y exposiciones temporales de animales procedentes de explotaciones ganaderas en la Comunitat Valenciana; Decreto 108/2010, de 9 de julio, del Consell, por el que se declara paraje natural municipal el enclave denominado Sierra de Chiva, en el término municipal de Chiva; y Decreto 109/2010, de 16 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de la Generalitat, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo.

Por último, hacer referencia a otros Decretos mediante los que se vienen a formalizar designaciones y nombramientos como el Decreto 170/2009, de 16 de octubre del Consell, por el que se nombra nuevo Director General de Radio Televisión Valenciana, el Decreto 12/2010, de 15 de enero, del Consell, por el se acuerda el nombramiento del presidente del Consejo Escolar Valenciano y el Decreto 4/2010, de 2 de junio, del Presidente de la Generalitat, por el que nombra Síndic Major de la Sindicatura de Compes de la Generalitat.

### III. Parlamento y Gobierno

#### A. Parlamento

En este apartado debemos tener en cuenta, la nueva composición de la Cámara en la VII Legislatura que 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 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. 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 Diputados 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.

#### *a) Composición de las Cortes Valencianas por Grupos Parlamentarios*

En la VII Legislatura, como hemos visto, la composición de la Cámara después de las Elecciones del 27 de mayo de 2007, atendiendo a lo establecido en el art.23 del Estatuto de Autonomía tras su reforma, mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, así como de acuerdo con el Decreto 4/2007, de 2 de abril, del President de la Generalitat, de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas pasó a ser de 99 diputados y diputadas. La Sesión Constitutiva tuvo lugar el 14 de junio de 2007.

– Sesión constitutiva el 14 de junio de 2007

Total: 99 diputados/as

Grupo Parlamentario Popular: 54

Grupo Parlamentario Socialista: 38

Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís: 7

A lo largo del 2009 se han producido dos cambios en el Grupo Parlamentario Popular, motivados por la renuncia de un diputado y el fallecimiento de otro. Tres variantes con relación al año anterior –2008– en el Grupo Parlamentario Socialista: un diputado por Alicante falleció en septiembre de 2009, una diputada por Valencia dimitió para concurrir a las Elecciones al Parlamento Europeo y otro diputado por Valencia lo hacía para pasar a integrarse en la Dirección de Bancaixa. Por último como decíamos anteriormente la inicial Síndica de Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, expulsada del Grupo, renunciaba a su escaño, en septiembre de 2009, que pasaba a ocupar la Secretaría General de Esquerra Unida, quien desde el inicio se integró en la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos.

– En la actualidad, a fecha 30 de junio de 2010, 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 no adscritos: 3

#### *b) Órganos de la Cámara*

Al inicio de la VII Legislatura, en la Sesión Constitutiva celebrada el 14 de junio de 2007, se procedió a la elección de los integrantes del Órgano Rector de Les Corts. De acuerdo con ello La Mesa quedó formada por los siguientes miembros:

Presidenta:	Martínez Navarro, M. <sup>a</sup> Milagrosa (GP Popular)
Vicepresidente Primero:	Cholbi Diego, José (GP Popular)
Vicepresidenta Segunda:	Escudero Pitarch, Isabel (GP Socialista)
Secretaria Primera:	Vidal Causanilles, M. <sup>a</sup> Fernanda (GP Popular)
Secretario Segundo	Such Botella, Antoni (GP Socialista)

Posteriormente con fecha 3 de marzo de 2009 presentó su dimisión como diputado y de acuerdo con ello como Vicepresidente Primero D. José Cholbi Diego que el día 5 de marzo, era elegido Síndic de Greuges por el Pleno de Les Corts.

Este era sustituido como Vicepresidente Primero por el Diputado del Grupo Parlamentario Popular D. Antonio Clemente Oliver que era elegido en la sesión Plenaria que del día 4 de marzo de 2009. Posteriormente este nuevo Vicepresidente, tras la crisis en el Partido Popular fue designado Secretario General del Partido Popular de la Comunitat Valenciana, en sustitución de D. Ricardo Costa Climent, y con fecha de 10 de noviembre, presentó su dimisión como Vicepresidente Primero de Les Corts.

En la Sesión Plenaria celebrada el 11 de noviembre de 2009, el hasta ese momento Síndic del Grupo Parlamentario Popular en sustitución de D. Ricardo Costa Climent, D. Rafael Maluenda Verdú fue elegido Vicepresidente Primero de Les Corts quedando el sustituido como Portavoz-Síndic del Grupo Parlamentario Popular por el Conseller de Solidaridad y Ciudadanía D. Rafael Blasco Castany.

En base a ello, en la actualidad (30 de junio de 2010) la Mesa de Les Corts está integrada por:

Presidenta:	Martínez Navarro, M. <sup>a</sup> Milagrosa (GP Popular)
Vicepresidente Primero:	Maluenda Verdú, Rafael (GP Popular)
Vicepresidenta Segunda:	Escudero Pitarch, Isabel (GP Socialista)
Secretaria Primera:	Vidal Causanilles, M. <sup>a</sup> Fernanda (GP Popular)
Secretario Segundo	Such Botella, Antoni (GP Socialista)

Por lo que se refiere a la Junta de Síndics y más concretamente a los Síndics o Portavoces de los Grupos Parlamentarios nos encontramos con numerosas modificaciones desde el inicio de la Legislatura. En el caso del Grupo Parlamentario Popular han sido cuatro, hasta la fecha, los que han ocupado la portavocía del Grupo. En junio del

2007, el Diputado Esteban González Pons fue designado Portavoz por este Grupo Parlamentario pero en marzo de 2008 renunciaba a su escaño para concurrir a las elecciones Generales y era sustituido por el Diputado D. Ricardo Costa Climent. Este abandonaba la portavocía del Grupo, tras la crisis del Partido Popular, que le obligaba también a abandonar la Secretaría General del Partido de la Comunitat Valenciana y a quedar suspendido de militancia. Provisionalmente fue sustituido el 15 de octubre de 2009 por D. Rafael Maluenda Verdú que presentaba su dimisión un mes después para ser elegido Vicepresidente Primero de Les Corts, siendo sustituido como Portavoz por el Conseller de Solidaridad y Ciudadanía D. Rafael Blasco Castany. Esta última designación levantó polémica por cuanto era la primera vez que un Conseller, Diputado, pasaba a ocupar la portavocía de un Grupo Parlamentario.

En el Grupo Parlamentario Socialista, el Síndic de este Grupo Parlamentario fue el Diputado D. Joan Ignasi Pla Durà desde el inicio de la Legislatura hasta el 23 de octubre de 2007, en el que presentaba su dimisión como Síndico y como Secretario General del PSPV-PSOE. En la portavocía fue sustituido por el portavoz adjunto del Grupo Parlamentario, el Diputado D. Angel Luna González que es quien continúa en la actualidad –junio de 2010.

En el Grupo Parlamentario de Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, la Portavoz designada al inicio de la Legislatura fue la Diputada D.<sup>a</sup> Gloria Marcos Martí, tras la crisis en el Grupo Parlamentario, fue sustituida, un mes después, por la Diputada D.<sup>a</sup> Mónica Oltra Jarque y a finales del mes de diciembre de 2009 pasaba a ocupar la portavocía del Grupo Parlamentario el Diputado D. Enric Morera i Català.

En cuanto a la Diputación Permanente y a su composición también se han producido numerosos cambios en la medida en que su composición inicial era de 10 diputados del Grupo Parlamentario Popular, 7 del Grupo Parlamentario Socialista y 1 diputado de Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, según acuerdo de la Mesa de Les Corts sobre la composición de la Diputación Permanente adoptado el 17 de julio de 2007. Esta realidad se vio alterada cuando se constituyó la Agrupación de Diputadas o Diputados no Adscritos, y la Mesa de Les Corts Valencianes el 27 de noviembre de 2008, oída la Junta de Síndics, acordó que un diputado o diputada no adscrito pasara a integrar la Diputación Permanente quedándose el Grupo Parlamentario Popular con 10, el Grupo Parlamentario Socialista con 6, y el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís con 1, además de los cinco miembros integrantes de la Mesa de Les Corts Valencianes.

También se han producido cambios en la composición por lo que a las personas concretas se refieren destacando entre ellas la necesidad de que el Síndico del Grupo Parlamentario Popular pasara a formar parte de la Diputación Permanente cuando en su condición de Conseller no estaba integrado en ella. Esto mismo sucedió cuando aban-

donó la Diputación Permanente el Síndico del Grupo Parlamentario Socialista, en octubre de 2007.

A lo largo de 2009, la Diputación Permanente se reunió en una ocasión, en sesión realizada el día 23 de julio de 2009, en el que comparecía el Vicepresidente segundo del Consell i Conseller de Economía, Hacienda i Empleo, Honorable Sr. D. Gerardo Camps Devesa, para informar sobre el desarrollo de la Sesión Plenaria del Consell de Política Fiscal y Financiera del 15 de julio de 2009 y de los acuerdos adoptados sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

En 2010 la Diputación Permanente se reunió en una ocasión, el 14 de enero, al objeto de proceder a la convalidación Decreto Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, posteriormente tramitado como proyecto de ley.

Continuando con la referencia a los diferentes órganos de la Cámara debemos señalar con relación a las Comisiones que 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 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, y tampoco a lo largo de 2009.

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.

De acuerdo con lo anterior desde el inicio de la VII Legislatura se ha creado la Comisión Especial para el Estudio del Cambio Climático en la Comunitat Valenciana presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y por el Grupo Parlamentario Popular, en septiembre de 2009, mediante Resolución 238/VII, aprobada por el Pleno de les Corts en su sesión celebrada el 15 de octubre de 2009. Como consecuencia de las diversas propuestas de creación de Comisiones de Investigación relativas al denominado «caso Gürtel» finalmente se aprobó una propuesta presentada por el Grupo Parlamentario Popular, aprobada en sesión Plenaria de 21 de octubre de 2009, Resolución 244/VII, mediante la que se creaba una Comisión no Permanente de Investigación que estudiara la financiación y las cuentas del Partido Popular en la Comunitat Valenciana, el Partido Socialista de País Valenciano-PSOE y de Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, que no se ha constituido. Finalmente, en el periodo que comprende esta crónica se aprobó en la sesión plenaria, celebrada el día 21 de octubre de 2009, la creación de una Comisión no permanente especial para el estudio de la violencia de género en la Comunitat Valenciana, así como de las medidas de tipo integral que deberían adoptarse para su erradicación, mediante la Resolución 243/VII. La vigencia de esta comisión se amplió hasta diciembre de 2010, mediante la Resolución 324/VII, adoptada por el Pleno de la cámara el día 19 de mayo de 2010.

## **B. Gobierno**

### *a) Composición y Estructura*

Después de la Sesión de Investidura mediante Decreto 8/2007, de 28 de julio, del Presidente 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 la 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 Públicas
- Serafín Castellano Gómez, Conseller de Gobernación
- Angélica Such Ronda, Consellera de Turismo
- Rafael Blasco Castany, Conseller de Inmigración y Ciudadanía

En este Decreto 8/2007, de 28 de junio, del President de la Generalitat, se nombra Secretario y Portavoz del Consell al Vicepresidente Primero, D. Vicente Rambla Momplet. Al día siguiente mediante Decreto 86/2007, de 29 de junio, se nombra representante del Consell en la Junta de Síndics de les Corts Valencianes, Conseller de Presidencia y Vicepresidente Primero del Consell, a D. Vicente Rambla Momplet. Asimismo el Decreto 91/2007, de 29 de junio, del Consell modifica la composición de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios y a través del Decreto 92/2007, de 6 de julio, del Consell, se establece la estructura orgánica de la Presidencia y de las *Conselleries* de la Generalitat.

En el año 2008 tan solo se produjo 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.<sup>a</sup> Paula Sánchez de León Guardiola, se llevaba a cabo mediante Decreto 27/2008, de 18 de septiembre, del President de la Generalitat (DOC número 5853, de 19 de septiembre de 2008).

En el 2009, por lo que se refiere a la estructura y organización del Consell, debemos destacar el Decreto 6/2009, de 8 de mayo del Consell, por el que se modificaba el Decreto 119/2007, de 27 de julio, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y funcional de la Conselleria de Cultura y Deporte; el Decreto 12/2009, de 27 de agosto, del President de la Generalitat, por el que se determina las Consellerias en que se organi-

za la Administración de la Generalitat; Decreto 122/2009, de 28 de agosto, del Consell, por el que se cesan y nombran Altos Cargos de la Administración de la Generalitat; Decreto 13/2009, de 27 de agosto, del President de la Generalitat, por el que se nombran Vicepresidentes, Consellers, Secretario y Portavoz del Consell; Decreto 141/2009, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Bienestar Social; Decreto 140/2009, de 18 de septiembre del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas; Decreto 139/2009, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda; Decreto 138/2009, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Industria, Comercio y Turismo; Decreto 19/2009, de 3 de noviembre, del President de la Generalitat, por el que se determinan las Consellerias en que se organiza la Administración de la Generalitat; Decreto 198/2009, de 6 de noviembre, del Consell, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat; Decreto 206/2009, de 13 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas; Decreto 207/2009, de 13 de noviembre del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía; Decreto 205/2009, de 13 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación.

Por otra parte, estas modificaciones en la estructura del Consell han motivado la modificación, también, de otros órganos como la Comisión contra la Violencia Doméstica (Decreto 208/2009); la Comisión Interdepartamental de Relaciones Externas (Decreto 221/2009); (Decreto 235/2009) mediante el que se modifica la Comisión Interdepartamental para mejora de Infraestructuras Urbanas y Principales; la Comisión Delegada del Consell para la Investigación Científica (Decreto 214/2009) y la Comisión Mixta de Cooperación Generalitat-Federación Valenciana de Municipios y Provincias (Decreto 236/2009).

Por último resañar también el Decreto 8/2009 de 9 de enero que desarrolla la Ley 6/2002 de 2 de agosto de Estatuto de los Expresidentes de la Generalitat en materia del sistema de seguridad personal. Asimismo conviene dejar constancia de que mediante Decreto 232/2009, de 18 de diciembre del Consell, se modificó el Decreto 247/1995, de 24 de junio, del Consell, por el que se crearon los Registros de Actividades y de Bienes y de Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la Generalitat.

A modo de resumen, la estructura del Ejecutivo de La Generalitat, en el momento actual, queda integrada por las siguientes Consellerias: Industria, Comercio e Innovación; Economía, Hacienda y Empleo; Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivien-

da; Infraestructuras y Transporte; Educación; Cultura y Deporte; Sanidad; Agricultura, Pesca y Alimentación; Justicia y Administraciones Públicas; Bienestar Social; Gobernación; Turismo; Solidaridad; Ciudadanía. En el Decreto 19/2009, de 3 de noviembre, del President de la Generalitat, por el que se determina las Consellerias en que se organiza la Administración de la Generalitat, el art. 15, asignan a la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía las competencias en materia de relaciones con Les Corts, Cohesión Territorial; Administración Local y su Patrimonio Urbano junto a inmigración, participación ciudadana y Cooperación al Desarrollo. Debemos pensar aquí que, precisamente el Conseller de Solidaridad y Ciudadanía es al mismo tiempo el Síndico -Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en les Corts Valencianes.

Como se desprende de lo dicho, la primera modificación del Consell, en el 2009, vino motivada por el fallecimiento del Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda José Ramón García Antón, el 11 de agosto de 2009, que llevó a una modificación del Consell, a la que se ha sumado la última efectuada en noviembre de 2009.

De acuerdo con lo anterior en la actualidad la composición del Consell es la siguiente:

- Francisco Camps Ortiz, President.
- Vicente Rambla Momplet, Conseller de Industria Comercio e Innovación 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 Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda 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 Taulet, Conseller de Sanidad
- Maritina Hernández Miñana, Consellera de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Angélica Such Ronda, Consellera de Bienestar Social
- Paula Sánchez de León Guardiola, Consellera de Justicia y Administraciones públicas y Portavoz del Consell
- Serafín Castellano Gómez, Conseller de Gobernación
- Belén Juste Picón, Consellera de Turismo
- Rafael Blasco Castany, Conseller de Solidaridad y Ciudadanía

A lo largo del primer semestre de 2010 (enero-junio) únicamente cabe reseñar, con relación a la Organización y Estructura del Consell:

- Decreto 69/2010, de 30 de abril, del Consell, de modificación del Decreto 198/2009, de 6 de noviembre, por el cual se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat

- Decreto 91/2010, de 21 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Solidaritat y Ciudadanía (DOCV, número 6274, de 25.05.2010), y
- Decreto 29/2010, de 5 de febrero, del Consell, por el que se modifica el artículo 10 del Reglamento Orgánico y Funcional de Teatres de la Generalitat Valenciana.

Asimismo, se ha aprobado el Decreto 85/2010, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Coordinación, Apoyo y Seguimiento del Proceso Electoral a Les Corts, derogando el Decreto 26/2007, de 23 de febrero, por el que se creaba una comisión de semejantes características para el proceso electoral celebrado en 2007.

### **C. Relaciones Gobierno-Parlamento**

En cumplimiento de las funciones de impulso y control político del Consell, por parte de Les Corts, a lo largo del último periodo de sesiones del año 2009, debemos señalar lo siguiente:

Respecto del conjunto de resoluciones aprobadas por la Cámara entre febrero y diciembre de 2009, debemos destacar que nuevamente son muchas las resoluciones que instan al Gobierno de España a la realización de una determinada tarea o que realizan declaraciones políticas de la Cámara que son de aplicación en el conjunto del Estado y, como consecuencia básicamente, del Debate de Política General, se aprobaron distintas Resoluciones relativas también, con carácter general, a la actuación del Gobierno del Estado y en este sentido, con fecha 30 de septiembre de 2009, se aprobó una Resolución sobre el apoyo de los esfuerzos del Consell para definir un modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana; otra sobre adopción de medidas necesarias para impedir la supresión del transvase Tajo-Segura y la reclamación de la recuperación del transvase del Ebro; otra sobre el rechazo total a las Propuestas del Gobierno de España respecto a la delimitación territorial de la Demarcación Hidrográfica del Júcar y la representación de la Comunitat Valenciana en el Consejo de Agua de esta Demarcación. También se aprobó una Resolución de apoyo al Consell sobre su reivindicación ante el Gobierno de España para conseguir que en materia de Alta Velocidad se atienda de manera prioritaria a las necesidades de la Comunitat Valenciana y sobre el impulso de programas de eficiencia energética orientados especialmente a los sectores productivos valencianos. Igualmente, también una sobre congelación por segundo año consecutivo de la subvención a los partidos políticos con representación parlamentaria y otra sobre la puesta en marcha del plan de impulso sobre las actividades económicas por medio de simplificación y agilización de trámites administrativos. En esta misma Sesión también se aprobó una Resolución sobre la adopción de una serie de medidas por parte del Gobierno de la Nación para la mejora de la fiscalidad de los trabajadores, las mujeres y las familias por medio de una profunda reforma del IRPF y exigiendo al

Gobierno Central que elimine la discriminación que mantiene en contra de la Comunitat Valenciana en la financiación de las políticas activas de empleo. Otras Resoluciones fueron sobre el rechazo al acuerdo del Gobierno de España de subida de impuestos que grava a las autonómicamente más débiles y el apoyo a la bajada de impuestos anunciada por el President de la Generalitat; sobre el apoyo del Consell a su compromiso con los Agentes Sociales Valencianos; sobre el apoyo al Consell en la ejecución del Programa Vida para la protección de la Mujer y de la Infancia; sobre la solicitud al Gobierno de la Nación para que el nuevo Sistema de Financiación Autonómica tenga en cuenta el criterio de población potencialmente dependiente como criterio para la valoración económica de los costes de la dependencia en el nuevo Sistema de Financiación; sobre solicitud al Gobierno Central para que se destine una inversión pública para la Comunitat Valenciana que iguale el peso de su población sobre el conjunto de España; sobre solicitud al Gobierno Central para que garantice por lo menos para el ejercicio 2010 una financiación igual a la recibida en el ejercicio 2009; sobre la exigencia al Gobierno de España sobre la adopción de medidas económicas urgentes y extraordinarias para el ejercicio 2010; la aplicación del nuevo Sistema de Financiación Local y al mismo tiempo que el modelo de Financiación Autonómica y el impulso de municipalismo; sobre apoyo del Consell en su apuesta decidida por la organización y celebración de grandes proyectos y acontecimientos en la Comunitat Valenciana; sobre el apoyo a la candidatura de Madrid como sede de las Olimpiadas del año 2016; sobre el reconocimiento por la UNESCO del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia como Patrimonio Cultural y Material de la Humanidad; sobre la reafirmación con orgullo del sentimiento de ser y sentirse valenciano y la reivindicación del compromiso de la recuperación y desarrollo del Derecho Foral Civil Valenciano en el Marco de la Constitución Española; sobre el incremento del esfuerzo continuado del Consell en materia de Formación Profesional; sobre el apoyo al Consell en política continuada de puesta en valor del Patrimonio Cultural Valenciano y en concreto de la inversión en la rehabilitación del antiguo Convento del Carmen de Valencia; sobre la defensa del Consell, con todos los medios a su alcance, la continuidad del transvase Tajo-Segura; sobre aplicación de un tipo reducido del 7 por ciento del IVA a los suministros de Gas Natural y Electricidad para el Sector Agrario y el incremento del 9 por ciento del IVA aplicable al Sector Ganadero; sobre ampliación de los efectivos y competencias de la unidad del Cuerpo Nacional de Policías de la Comunitat Valenciana; sobre la adopción de medidas para fomentar e incentivar nuevos instrumentos de colaboración horizontal entre la Comunitat Valenciana y otras Comunidades Autónomas y el fortalecimiento de las relaciones ya existentes; sobre reclamación al Gobierno Central de una mayor financiación para hacer frente a la integración de los nuevos valencianos garantizando la igualdad en la asignación de los recursos del Fondo de Apoyo a la acogida de integración de inmigrantes y el refuerzo educativo; sobre modificación del Real Decreto 1207/2006, de 20

de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria; sobre la reserva de una cuota exclusiva para las mujeres no inferior al 45 por ciento en el Plan de Formación de los Empleados Públicos; sobre definición y desarrollo de un plan estratégico de turismo en la Comunitat Valenciana; sobre la aprobación de una orden de ayudas para apoyar a la existencia empresarial de la Comunitat Valenciana a ferias internacionales, asistencia de empresas de la Comunitat Valenciana a ferias internacionales en el Territorio Nacional.

Como se ve en este Debate de Política General de los días 29 y 30 de septiembre de 2009 fueron también muchas las Resoluciones aprobadas, la mayoría de ellas, instando al Gobierno de la Nación a hacer algo o dirigiéndose a él para realizar algún tipo de consideración Crítica.

En el período de 2010 del que nos ocupamos cabe destacar al presentación de dos comunicaciones por el Consell que dieron lugar a sendos Plenos con sus respectivos debates y resoluciones sobre los mismos. La primera comunicación tuvo por objeto la decisión del Gobierno Central de presentar un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 1/2010 de 7 de enero, celebrándose el Pleno el 5 de febrero de 2010. En este Pleno se aprobó la propuesta de resolución presentada por el grupo mayoritario, Resolución 278/VII sobre la oposición a la decisión adoptada por el Ministerio de Cultura, en la Orden de 29 de diciembre de 2009, de proceder a la suspensión inmediata de la ejecución del Plan Especial de Protección y de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar de Valencia. La segunda comunicación que remitió el Consell tuvo por objeto la situación económica y de crisis en la Comunidad Valenciana, la efectividad de las medidas adoptadas por el Gobierno de la nación y la Comunidad. Esta comunicación fue debatida en el Pleno celebrado el 27 de mayo de 2010, aprobándose diecisiete resoluciones de las treinta y seis presentadas.

En cuanto al resto de las resoluciones aprobadas en este periodo de sesiones cabe destacar la Resolución 327/VII, sobre la reprobación al diputado del Grupo Parlamentario Socialista Sr. Ángel Luna González, aprobada por el Pleno de Les Corts en la reunión del 19 de mayo de 2010 (BOC número 237/VII, de fecha 08.06.2010). Este tipo de resoluciones en la que se reprueba a un miembro del propio cuerpo legislador por el resto de sus miembros no es la primera vez que acontece en el Parlamento valenciano.

Otras resoluciones destacables son la resolución sobre la mejora de la financiación valenciana dentro del marco del acuerdo firmado con el Estado sobre el nuevo modelo de financiación autonómica, aprobada por el Pleno de les Corts, en su reunión del día 26 de mayo de 2010 (BOC 237/VII, de 08.06.2010); la resolución sobre la revisión y la anulación total del Consejo de guerra sumarísimo 20.001 que condenó a muerte al poeta Miguel Hernández; la resolución sobre el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat correspondiente al ejercicio de 2008 (BOC número

228, de 30.04.2010); y la resolución sobre el Informe de fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio de 2008, aprobada por la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda, en la reunión del día 2 de marzo de 2010 (BOC 218/VII, de fecha 12.03.2010).

Además de éstas, se pueden señalar las siguientes:

- Resolución de apoyo a los ayuntamientos de Torreblanca y Cabanes en la defensa de los intereses municipales y los de sus vecinos en el expediente de delimitación de los bienes de dominio marítimo-terrestre incoado por la administración del estado.
- Resolución sobre la restitución completa de los archivos militares de Castellón y Valencia.
- Resolución sobre la normalización de la asistencia al drogodependiente.
- Resolución sobre la reanudación inmediata de las obras de urbanización de la segunda fase del PERI de Rabassa de Alicante.
- Resolución sobre el mantenimiento de las reivindicaciones de la Comunitat Valenciana en materia hídrica.
- Resolución sobre la solicitud al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino para que conceda una reserva definitiva no inferior a 1.000 hectáreas para el cultivo del algodón en la Comunitat Valenciana.
- Resolución sobre el incremento necesario de las ayudas agrícolas directas.
- Resolución sobre la puesta en marcha de un proyecto de ley de modernización de la agricultura.
- Resolución sobre la designación de la ciudad de Valencia como sede de la futura Agencia Estatal de Radiotelecomunicaciones.
- Resolución sobre la oposición a la propuesta del gobierno de España de reforma de las ayudas de la política agraria comunitaria (PAC).
- Resolución sobre los efectos de la subida del IVA en la economía.
- Resolución sobre los criterios de financiación del sistema de dependencia.
- Resolución sobre el desdoblamiento de la carretera nacional N-332 a su paso por la provincia de Alicante.
- Resolución sobre la demanda del desdoblamiento de la carretera nacional N-340 a su paso por la provincia de Castellón
- Resolución sobre la presentación de un proyecto de ley estatal en materia de movilidad, elaborado consensuadamente con las comunidades autónomas, y que fije la aportación financiera del Estado al transporte público metropolitano.
- Resolución sobre la demanda de inversiones del gobierno de la nación en los puertos de interés general del Estado en la Comunitat Valenciana.
- Resolución sobre la creación de comisarías del Cuerpo Nacional de Policía en los municipios con una población superior a los treinta mil habitantes.



- Resolución sobre la explotación y la conservación del embalse de Alarcón y el apoyo a los usuarios valencianos del Júcar en la oposición a la reducción de los caudales destinados a los regadíos tradicionales.
- Resolución sobre la problemática del agua en España y en la Comunitat Valenciana.
- Resolución sobre la elaboración de un catálogo nacional de recursos en materia de violencia de género.
- Resolución sobre el incremento de la inversión del Plan nacional de calidad de las aguas en la Comunitat Valenciana.
- Resolución sobre la incorporación de los ayuntamientos del área metropolitana de Alicante al ámbito integrado de transporte de Alicante.
- Resolución sobre el apoyo al trabajo de la candidatura conjunta realizada por las universidades valencianas y la decepción por la decisión del Ministerio de Educación y Ciencia de excluir esta candidatura del campus de excelencia (CEI) 2009.
- Resolución sobre el sector del juguete.
- Resolución sobre el fondo finalista de los programas de apoyo a familias en situaciones especiales del Ministerio de Sanidad y Política Social.
- Resolución sobre los menores extranjeros no acompañados.
- Resolución sobre el Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales.
- Resolución sobre la acogida familiar de menores.
- Resolución sobre el apoyo de les Corts al manifiesto firmado por los principales alcaldes de La Marina Alta, así como por miles de ciudadanos y ciudadanas, respecto a la prolongación de la línea de ferrocarril Valencia-Gandia hasta Oliva y Dénia.
- Resolución sobre la rebaja selectiva de impuestos para dinamizar la economía y crear empleo.
- Resolución sobre la aplicación a los productos hortofrutícolas procedentes de Marruecos de las mismas condiciones de producción exigidas a los productos provenientes de la Unión Europea.
- Resolución sobre la adaptación de las pensiones de agricultores y ganaderos a la media proveniente del régimen de la Seguridad Social.
- Resolución sobre la firma urgente entre el gobierno de España y el Consell de un convenio de cofinanciación de un conjunto de ayudas destinadas a paliar las pérdidas de los agricultores afectados en las explotaciones agrarias por los temporales de frío y nieve de diciembre de 2009 y enero de 2010.
- Resolución sobre la revisión de los reales-decretos que regulan la comercialización del suministro eléctrico sujeto a la tarifa de último recurso para incluir las pequeñas y las medias empresas como la Cooperativa Eléctrica Benéfica San Francisco de Asís de Crevillent.

- Resolución sobre el Informe de fiscalización de las cámaras de comercio de la Comunitat Valenciana del ejercicio de 2008.
- Resolución sobre el Informe de fiscalización de las universidades públicas de la Comunitat Valenciana del ejercicio 2008.
- Resolución sobre la adopción urgente de medidas para la recuperación económica y la creación de empleo.
- Resolución sobre la defensa de los establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio de la playa en el litoral de la Comunitat Valenciana.
- Resolución sobre la declaración del año 2010 como Año Joanot Martorell en la Comunitat Valenciana.

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, a las Instituciones que integran la Generalitat Valenciana (Consultivas, Normativas y Comisionadas por Les Corts).

#### **IV. Otras Instituciones de la Generalitat**

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**

###### *a) 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.

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» de los años 2008, 2009 y el primer semestre de 2010 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.

Por último señalar que con fecha de 24 de abril de 2009, el Consell Valencià de Cultura presentó un Informe, a Les Corts, sobre la Toponomía menor en municipios valencianos.

#### *b) Academia 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 Gorriz. 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.

La triste desaparición del Académico D. Ramón Arnau García, el 28 de noviembre de 2008, en la Acadèmia Valenciana de la Llengua ha producido una vacante que debería haber sido cubierta por Les Corts, pero no la ha sido hasta la fecha.

Dentro de las funciones que corresponde a la AVL se encuentra la presentación de una «memoria anual en la cual, además de exponer sus actividades durante el ejercicio, se recogen las observaciones y consejos pertinentes para el uso normal del valenciano en cualquiera de sus manifestaciones», según establece el art. 7 de su ley de creación. La última memoria fue presentada el 10 de diciembre de 2009 y vista por la Comisión permanente no legislativa de Política Lingüística el 22 de abril de 2010.

#### *c) El Comité Econòmic i Social*

La tercera institución que se incluye en el art. 42 del Estatuto de Autonomía, dentro de las Instituciones Consultivas i Normativas de la Generalitat, es el Comité Econòmic 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 Econòmic i Social correspondientes a los Grupos I, II, III, y IV (*Diario Oficial de la Generalitat*, número 5566, de 30 de junio de 2007). Recientemente mediante Decreto 69/2009, de 22 de mayo se cesaron y nombraron los miembros del Grupo I del Comité a raíz de la Comunicación de la confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valencià.

#### *d) 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, tras el fallecimiento del Honorable Sr. D. Carlos Climent González, que era su Presidente, mediante Decreto 149/2004, de 22 de agosto, el Honorable Sr. D. Vicente Garrido Mayol 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.<sup>a</sup> Ana Castellano Vilar y el Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella (BOCV número 145, de 08.11.2005). Por otra parte, mediante Decreto 150/2005, de 28 de octubre, del Consell, se nombraba a los Consejeros electivos del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, cuya toma de posesión se celebró el día 24 de noviembre de 2005.

De acuerdo con lo anterior, el tercer mandato del Consell Jurídic Consultiu se inició con la siguiente composición:

Presidente	Hnble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol
Vicepresidente	Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera
Consejeros	Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo Ilmo. Sr. D. José Rafael Díez Cuquerella Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo Calatayud Ilmo. Sra. D. <sup>a</sup> Ana Castellano Vilar
Secretario General	Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán

A lo largo del período que cubre este Estudio 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**

### *a) 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 Bernardo del Rosal Blasco, mantuvo 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 hasta mayo de 2009 transcurrió un largo período de tiempo en el que la Adjunta Primera ocupó la dirección de la Institución, pero esto siempre, como hemos señalado es una interinidad demasiado larga que si no paraliza la Institución, si ralentiza el ritmo de trabajo, lo cual no nos parece positivo, al margen de los problemas generados.

Precisamente antes de finalizar el primer período ordinario de sesiones del 2008, parecía haberse alcanzado un acuerdo entre los dos Grupos Parlamentarios mayoritarios para designar como Síndic de Greuges al actual 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 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 número 81 de 30 de junio de 2008) y el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* (DOCV número 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. 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 Fun-

cionamiento 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. Finalmente, la Sala resolvió mediante Auto de fecha 18 de diciembre de 2008, declarando la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del recurso interpuesto y, también mediante Auto de 18 de diciembre de 2008, desestimando el recurso de súplica interpuesto contra el Auto de suspensión. Estando pendiente dicho recurso contencioso administrativo el Grupo Parlamentario Popular propuso una reforma del Reglamento de Les Corts en febrero de 2009, por lectura única, y aprobado el 19 de febrero.

Posteriormente se alcanzó el acuerdo en la designación del Síndic y en la modificación del art. 5.4 de la Ley 11/1988 de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges mediante la Ley 4/2009, de 5 de mayo y, paralelamente, se volvió a modificar el Reglamento de Les Corts el 29 de abril, derogando la modificación reseñada del art 173 del RCV.

El Pleno de Les Corts, el 5 de marzo de 2009, elegía Síndic de Greuges a D. José Cholbi Diego y meses después se presentaba el Informe Anual correspondiente a la gestión realizada durante el año 2008, que se encuentra pendiente de tramitación, al finalizar esta Crónica.

El informe anual del Síndic de Greuges correspondiente al año 2009 fue presentado el 1 de junio de 2010, publicado en el BOC 243/VII, de 25 de junio y debatido en la Comisión de Peticiones celebrada el día 28 de junio de 2010.

#### *b) Sindicatura de Comptes*

En el art. 39 del nuevo Estatuto de Autonomía, dentro de la Sección 1.ª 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 número 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.

Concluido el mandato de los tres síndicos, éstos fueron reelegidos en la sesión celebrada el 19 de mayo de 2010. El nombramiento del Síndic Major recayó de nuevo en el Excmo. Sr. D. Rafael Vicente Queralt, siendo realizado mediante Decreto 4/2010, de 2 de junio, del President de la Generalitat, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes.

En enero de 2009, se presentaba el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de La Generalitat correspondiente al 2007 que fue tramitado por la Mesa de Les Corts Valencianes el 26 de enero de 2009. Asimismo, esta misma Mesa de Les Corts Valencianes tramitó el Informe de Fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio 2007; el Informe de Fiscalización de las Cámaras de Comercio de la Comunitat Valenciana correspondiente al ejercicio 2007; y el Informe de Fiscalización de las Universidades Públicas, también correspondiente al ejercicio 2007.

La Comisión de Economía Presupuestos y Hacienda, una vez publicados estos Informes, los días 29 y 30 de enero, debatía los mismos en la Comisión celebrada el 2 de febrero, y el 25 de febrero se debatían y aprobaban las diferentes Propuestas de Resolución presentadas por los Grupos Parlamentarios a estos cuatro Informes de Fiscalización. Asimismo el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat, correspondiente al año 2007, tras debatir las Propuestas en Comisión, elevaba Dictamen al Pleno de la Cámara que era aprobado el 1 de abril de 2009.

En enero de 2010 se presentaba el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de La Generalitat correspondiente a 2008.

El Síndic Major de Comptes, en la sesión de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda, celebrada el día 11 de febrero de 2010, presentó el Informa de Fiscalización de las Cámaras de Comercio de la Comunitat Valenciana, de las Universidades Públicas de la Comunitat Valenciana y del Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio 2008, siendo aprobadas las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios a estos informes en la reunión de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda, celebrada el día 2 de marzo de 2010.

Por su parte, el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat correspondiente al ejercicio 2008 fue objeto de distintas propuestas de resolución, presentándose una por cada Grupo Parlamentario y por la Agrupación de Diputados y Diputadas no Adscritos, resultando sólo aprobada la presentada por el grupo mayoritario, el GP Popular. Finalmente, el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat correspondiente al ejercicio 2008 fue aprobado en la sesión del Pleno celebra-

da el día 21 de abril de 2010, tras haberse debatido el Dictamen de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda (BOC número 228/VII, de 30.04.2010).

## **V. Colaboración y conflictividad**

En primer lugar, como ya figuraba en Estudios anteriores, el Defensor del Pueblo promovió el Recurso de Inconstitucionalidad número 2394/2008 contra la Disposición Adicional Once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, 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. Dicho recurso de inconstitucionalidad fue admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, mediante acuerdo de fecha 17 de abril de 2008, dándose traslado a Les Corts –entre otras Instituciones– de la demanda y demás documentos presentados, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

La Disposición Adicional Once de la Ley 15/2007 de la Generalitat establece lo siguiente:

«Once. Del régimen del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes.

1. En los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, el vencimiento del plazo máximo sin haberse dictado y notificado resolución expresa determinará la desestimación de la solicitud formulada por silencio administrativo.
2. A los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, no se les aplicará el régimen de silencio administrativo previsto en la misma, rigiéndose por la normativa anterior.»

Dentro del plazo conferido y en cumplimiento del acuerdo adoptado por la Mesa de Les Corts en su reunión celebrada el día 29 de abril de 2008, los Servicios Jurídicos de Les Corts se personaron en nombre y representación de Les Corts en el referido proceso y han formulado el correspondiente escrito de alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

Por otra parte también queremos dejar constancia, en este Estudio Autonómico, del levantamiento de la suspensión de la Ley de la Comunitat Valenciana 10/2007, de 20 de marzo de Régimen Económico Matrimonial Valenciano que 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 conflicto ha quedado definitivamente solucionado con la modificación del texto recurrido mediante la Ley 8/2009 de 4 de noviembre, de la Generalitat, de modificación de la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de Régimen Económico Matrimonial Valenciana a la que hicimos referencia en el Apartado II de esta Crónica.

En el año 2010 se procedió a contestar a los Recursos de Amparo núm. 7077-2009-Z, promovido por D.<sup>a</sup> Mónica Olgra Jarque y otros, contra decisiones y actos sin valor de ley de la Mesa de les Corts Valencianes de 30 de abril de 2009, 21 de mayo de 2009 y 6 de junio de 2009, y Recurso de Amparo 1042-2010-M, promovido por D.<sup>a</sup> Mónica Oltra Jarque y otros, contra decisiones y actos sin valor de ley de la Mesa de les Corts Valencianes de fechas 26 y 29 de octubre de 2009 y 5 de noviembre de 2009.

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 un recurso de amparo 4321/2005 por vulneración de los derechos fundamentales y libertades públicas promovido por Diputados y Diputadas del Grupo Parlamentario Esquerra Unida en la VI Legislatura.

En 2009 también nos encontramos con el recurso 2810/2009, contra la Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (artículos 14 y 15) promovido por la Presidencia del Gobierno cuyo escrito de alegaciones fue presentado el 18 de mayo de 2009.

Por último, debemos tener en cuenta, como hemos indicado en páginas anteriores, el Recurso 630/2010, contra la Ley 7/2009, de 22 de octubre que reforma la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza en lo que se refiere al último párrafo del artículo 10, de la Ley 13/2004 (el Parany), el Recurso 803/2010, contra el Decreto Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell de La Generalitat (Cabanyal) y el Recurso 2977/2010, contra la Ley 2/2010, de 31 de marzo de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia.

Por lo que se refiere a los conflictos ante el Tribunal Superior de Justicia, debemos referirnos a algún caso relativo al personal de la Cámara en lo referido a jubilación

parcial, y contra la denegación de una documentación del Gobierno Valenciano presentada por una diputada y un diputado de Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís, pero que mediante providencia (16 de noviembre de 2009) consideró la Sala que el demandado debería haber sido el Consell y no Les Corts Valencianes.

## **VI. Otros temas de interés acaecidos durante el período que cubre el estudio**

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 este Estudio Autonómico (2009).

Como decíamos en el Apartado I «Líneas Generales», el Pleno de Les Corts en Sesión Plenaria celebrada el 12 de noviembre de 2009, mediante Resolución 262/VII, procedía a la designación de la Secretaria de Organización Federal, del PSOE, D.<sup>a</sup> Leire Pajín Iraola como Senadora en representación de la Comunitat Valenciana así como a su suplente que es el actual alcalde de L’Eliana, D. José María Ángel Batalla.

No podemos olvidar que el periodo transcurrido desde la vacante hasta la designación final fue de casi siete meses lo que supera «con creces» otras experiencias similares ocurridas con anterioridad. En este sentido el Senador, designado por Les Corts, Andrés Perelló Rodríguez y su suplente M.<sup>a</sup> Ángeles Rochel Icardo presentaban su renuncia el 29 de abril de 2009 y el 14 de mayo el Síndic del Grupo Parlamentario Socialista proponía a Leire Pajín Iraola, titular, y a D. José M.<sup>a</sup> Ángel Batalla, como suplente, para cubrir las dos vacantes generadas –acompañando la documentación de cada una de las propuestas.

Un mes después, el 11 de junio de 2009, se reunía la Comisión de Estatuto de los Diputados y Diputadas y acordaba solicitar la acreditación de cumplimiento de los requisitos para tener la condición de diputados de Les Corts, a los candidatos propuestos. Al día siguiente se presentaban estas acreditaciones aclarando que el contenido de ellas ya figuraba, implícitamente, en los documentos anteriores.

La Comisión de Estatuto de los Diputados y Diputadas se reunía cuatro meses después, el 6 de octubre de 2009, y elevaba a la Mesa de Les Corts las propuestas de los candidatos del Grupo Parlamentario Socialista entendiendo que reunían los requisitos de la Ley de Designación de Senadores, Ley 3/1988, de 23 de mayo. Por otra parte, ese mismo día, el Grupo Parlamentario Popular solicitaba la comparecencia ante la Comisión de los candidatos y esta solicitud la aprobaba la Comisión en su reunión del día 29 de octubre de 2009. Una vez comunicada a ambos candidatos, por éstos fue contestada la invitación a la Presidencia de la Cámara. Transcurridos, como decíamos, casi

siete meses desde la renuncia del Senador designado y su suplente, el Pleno de Les Corts en Sesión celebrada el 25 de noviembre de 2009, procedía a la designación de la Senadora y de su suplente.

Como se desprende de todo lo que hemos indicado, la crisis abierta entre el Grupo Parlamentario mayoritario y el Grupo Parlamentario Socialista ha tenido incluso repercusión en temas que podrían ser de menor trámite, como éste, pese a las consecuencias que pueden derivarse de los mismos.

Finalmente, reiterar que la Diputación Permanente de Les Corts Valencianes a lo largo de 2009 ha celebrado una única reunión, el 23 de julio de 2009, para la comparecencia del Honorable Sr. D. Gerardo Camps Devesa quien informó de la Sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado en julio de 2009.

En 2010 la Diputación Permanente de Les Corts se reunió el 14 de enero para debatir la convalidación o derogación del Decreto Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, siendo aprobada la validación como Decreto Ley, así como su tramitación como Proyecto de ley.

Por último también queremos dejar constancia de lo que ha sido nuevamente la ruptura en el habitual Acuerdo del Grupo Parlamentario mayoritario con los Grupos de la oposición en relación a la elección de los Consejeros de las Cajas de Ahorro. En esta ocasión ni en Bancaixa ni en Caixa Ontinyent ni tampoco en la Caja de Ahorros del Mediterráneo se llegó a este consenso. En este sentido la Mesa de Les Corts el 6 de octubre de 2009, abrió el plazo para que por los Grupos Parlamentarios formularan Propuestas, atendiendo al Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio que aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorro, para Consejeros Generales representantes de La Generalitat en la Asamblea General de Bancaixa y de la Caixa d'Estalvis d'Ontinyent. Finalizado el plazo, tras varias prórrogas en el mismo, tan sólo se presentaron candidaturas por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís y el Grupo Parlamentario Popular que eran tramitados por la Mesa de Les Corts el 11 de noviembre. Al día siguiente –12 de noviembre– el Pleno de Les Corts procedía mediante Resoluciones 253/VII y 254/VII a nombrar a los Consejeros Generales en La Generalitat en ambas entidades financieras con el voto a favor exclusivamente de los diputados y diputadas del Partido Popular. Posteriormente, el 24 de noviembre, la Mesa de Les Corts abrió el plazo, a los Grupos Parlamentarios, para cubrir el nombramiento de Consejeros Generales, representantes de la Generalitat, en la Asamblea General de la Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM). Finalizado el plazo, que también fue prorrogado, nuevamente, tan sólo el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR:Compromís y el Grupo Parlamentario Popular, presentaban propuestas el 11 y 14 de diciembre de 2009. Una vez tramitadas por la Mesa de Les Corts, el Pleno de Les Corts mediante la Resolución 25/VII procedía a nombrar a los Consejeros Generales de

La Generalitat en la CAM, también como en el caso anterior exclusivamente con el voto de los integrantes del Grupo Parlamentario Popular.

De lo anteriormente dicho se desprende que la difícil situación política vivida a lo largo del año 2009 y el primer semestre de 2010, también hizo difícil el consenso en este tema que siempre lo había concitado máxime en una situación económica y financiera difícil en la Comunitat y en el conjunto del Estado.

Con este último apartado, referido a otros temas de interés acaecidos durante el periodo que cubre el Estudio, hemos pretendido recoger los hechos más sobresalientes ocurridos en el último semestre del año 2009 y el primero de 2010 que abarca esta Crónica Parlamentaria.

Anexo I. Resultats electorals (27 de maig de 2007)  
Resultados electorales (27 de mayo de 2007)

Eleccions autonòmiques 2007 Elecciones autonómicas 2007	Alacant Alicante	Castelló Castellón	València Valencia	Total Comunitat Valenciana
Electors/Electores	1.186.236	408.579	1.895.021	3.489.836
Votants/Votantes	897.721	288.269	1.352.840	2.538.830
Vots en blanc/Votos en blanco	11.531	4.619	18.198	34.348
Vots nuls/Votos nulos	6.317	2.376	7.683	16.376
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	293.073	108.653	437.261	838.987
Partido Popular (PP)	415.016	140.982	721.460	1.277.458
Esquerra Unida-Bloc-Verds-Izquierda Republicana: Compromís pel País Valencià	54.261	22.205	118.650	195.116
Partido Comunista de los Pueblos de España (PCPE)	1.402	386	2.300	4.088
España 2000 (E2000)	1.036	1.693	3.205	5.934
Esquerra Republicana del País Valencià (ESQUERRA)	3.566	1.944	6.176	11.686
Falange Auténtica (FA)	1.193	254	1.046	2.493
Coalició Valenciana	1.317	1.638	14.376	17.331
Units per València	627	315	1.617	2.559
Movimiento por la Unidad del Pueblo-Republicanos (MUP-R)	780	–	751	1.531
Unión Centrista Liberal	–	–	427	427
Unió – Unión Valenciana- Los Verdes Ecopacifistas (UV-LVE)	8.544	1.570	12.675	22.789
Partido Humanista (PH)	896	–	1.143	2.039
Falange Española de las JONS	–	320	698	1.018
Partido SocialDemócrata (PSD)	4.405	1.314	4.468	10.187
Democracia Nacional	–	–	706	706
Centro Liberal Renovador	1.461	–	–	1.461
Centro Democrático Liberal	785	–	–	785
Centro Liberal	1.511	–	–	1.511



Anexo II. Diputats i diputades electes/Diputados y diputadas electos

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PP	Gerardo Camps Devesa M. <sup>a</sup> Adelaida Pedrosa Roldán <sup>1</sup> Miguel Ignacio Peralta Viñes <sup>2</sup> Luis Bernardo Díaz Alperi Milagrosa Martínez Navarro Rafael Maluenda Verdú José Ramón García Antón <sup>3</sup> M. <sup>a</sup> Ángela Barceló Martorell César Augusto Asencio Adsuar María Jose García Herrero José Cholbi Diego <sup>4</sup> Gema Amor Pérez Pedro Hernández Mateo M. <sup>a</sup> Elena Bonet Mancheño David Francisco Serra Cervera Trinidad M. <sup>a</sup> Miró Mira César Sánchez Pérez Andrés A. Ballester Costa Antonio Vicente Peral Villar	Alejandro Font de Mora Turón M. <sup>a</sup> Soledad Linares Rodríguez Ricardo Costa Climent Vicente Rambla Momplet Herminia Palomar Pérez Ana Michavila Núñez <sup>5</sup> Rosa M. <sup>a</sup> Barreras Mombrú José Marí Olano Alberto Fabra Prat Ricardo Martínez Rodríguez María Fernanda Vidal Causanilles Jaime Mundo Alberto	Francisco Enrique Camps Ortiz María Rita Barberá Nolla Francisca Mercedes Hernández Miñana Seraffín Castellano Gómez Antonio Clemente Olivert M. <sup>a</sup> Sagrario Sánchez Cortés Rafael Blasco Castany Esther M. Franco Aliaga Esteban González Pons <sup>6</sup> Juan Gabriel Cotino Ferrer Alicia de Miguel García Fernando Giner Giner Vicente Betoret Coll M. <sup>a</sup> Dolores Botella Arbona Justo Nieto Nieto <sup>7</sup> Salvador Cortés Llopis Asunción Quinzá Alegre Rafael Ferraro Sebastía Concepción Enma Iranzo Martín Eduardo Ovejero Adelantado Verónica Marcos Puig Vicente Soria Mora Manuel Miguel Bustamante Bautista

1 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2008

2 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2008

3 Fallecimiento del Diputado el día 12 de agosto de 2009

4 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 3 de marzo de 2009

5 Renuncia a su condición de Diputada mediante escrito de fecha 29 de junio de 2007

6 Renuncia a su condición de Diputado mediante fecha 14 de marzo de 2008

7 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 28 de junio de 2007

Anexo II. Diputats i diputades electes/Diputados y diputadas electos

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PSOE	Diego Maciá Antón María Isabel Lloret Ivorra Ángel Luna González M. <sup>a</sup> Consuelo Catalá Pérez José Antonio Godoy García <sup>8</sup> M. <sup>a</sup> Dolores Gay Bódalo Antonio Torres Salvador Elvira M. <sup>a</sup> Jiménez Gutiérrez Eduardo Vicente Navarro María Dolores Huesca Rodríguez Manuel Bueno Ortuño M. <sup>a</sup> Vicenta Crespo Domínguez Amando Vilaplana Gironés Rebeca Lirios Soler Cejudo	Isabel M. <sup>a</sup> Escudero Pitarch Joaquín F. Puig Ferrer M. <sup>a</sup> Amparo Marco Gual Juan Ignacio Subías Ruiz Sevilla María José Salvador Rubert Adolfo Sanmartín Besalduch Clara Tirado Museros Francesc Colomer Sánchez <sup>9</sup> María Soledad Sorribes Martínez Vicent Nebot Gargallo	Joan Ignasi Pla i Durá Josefa Frau Ribes Vicente Manuel Sarriá Morell María Núria Espí de Navas Antoni Such Botella Carmen Ninet Peña Juan Andrés Perelló Rodríguez <sup>10</sup> Ana Isabel Noguera Montagud Juan Jesús Ros Piles Cristina Moreno Fernández Francesc de Borja Signes Nuñez Jeanette Segarra Sales José Camarasa Albertos <sup>11</sup> Josefa Andrés Barea <sup>12</sup>
Esquerra Unida-Bloc-Verds- Izquierda Republicana: Compromís pel País Valencià	Lluís Torró Gil Mireia Mollà Herrera	Marina Albiol Guzmán Josep María Pañella Alcace	Glòria Marcos Martí <sup>13</sup> Enric Xavier Morera Català Mónica Oltra Jarque

8 Fallecimiento del Diputado, 21 de septiembre de 2009

9 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 11 de julio de 2007

10 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 23 de agosto de 2007

11 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 2009

12 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 13 de julio de 2009

13 Renuncia a su condición de Diputado mediante escrito de fecha 8 de septiembre de 2009

Anexo III. Relación de diputados y diputadas a 30 de junio de 2010  
(una vez efectuadas distintas sustituciones desde 27 de mayo de 2007  
y tras el Acuerdo 1024/VII, de 18 de noviembre de 2008)

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PP	Gerardo Camps Devesa Luis Bernardo Díaz Alperi Milagrosa Martínez Navarro Rafael Maluenda Verdú M. <sup>a</sup> Teresa Parra Almiñana <sup>1</sup> M. <sup>a</sup> Ángela Barceló Martorell César Augusto Asencio Adsuar María Jose García Herrero Antonio Lorenzo Paredes <sup>2</sup> Gema Amor Pérez Pedro Hernández Mateo M. <sup>a</sup> Elena Bonet Mancheño David Francisco Serra Cervera Trinidad M. Miró Mira César Sánchez Pérez Andrés A. Ballester Costa Antonio Vicente Peral Villar Yolanda García Santos <sup>3</sup> Elisa Díaz González <sup>4</sup>	Alejandro Font de Mora Turón M. <sup>a</sup> Soledad Linares Rodríguez Ricardo Costa Climent Vicente Rambla Momplet Herminia Palomar Pérez Rosa M. <sup>a</sup> Barreras Mombrú José Marí Olano Alberto Fabra Prat Ricardo Martínez Rodríguez María Fernanda Vidal Causanilles Jaime Mundo Alberto Mariano Castejón Chaler <sup>5</sup>	Francisco Enrique Camps Ortiz María Rita Barberá Nolla Francisca Mercedes Hernández Miñana Serafín Castellano Gómez Antonio Clemente Olivert M. <sup>a</sup> Sagrario Sánchez Cortés Rafael Blasco Castany Esther M. Franco Aliaga Juan Gabriel Cotino Ferrer Alicia de Miguel García Fernando Giner Giner Vicente Betoret Coll M. <sup>a</sup> Dolores Botella Arbona Salvador Cortés Llopis Asunción Quinzá Alegre Rafael Ferraro Sebastía Concepción Enma Iranzo Martín Eduardo Ovejero Adelantado Verónica Marcos Puig Vicente Soria Mora Manuel Miguel Bustamante Bautista Rosa Roca Castelló <sup>6</sup> Vicente Parra Sisternes <sup>7</sup>

1 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 29 de septiembre de 2009

2 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 4 de marzo de 2009

3 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 25 de marzo de 2008

4 Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 1 de abril de 2009

5 Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 17 de julio de 2007

6 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 17 de julio de 2007

7 Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 25 de marzo de 2008

Anexo III. Relación de diputados y diputadas a 30 de junio de 2010  
(una vez efectuadas distintas sustituciones desde 27 de mayo de 2007  
y tras el Acuerdo 1024/VII, de 18 de noviembre de 2008)

	Alacant/Alicante	Castelló/Castellón	València/Valencia
PSOE	Diego Maciá Antón María Isabel Lloret Ivorra Ángel Luna González M. <sup>a</sup> Consuelo Catalá Pérez Juan de Dios Falco Rico <sup>8</sup> M. <sup>a</sup> Dolores Gay Bódalo Antonio Torres Salvador Elvira M. Jiménez Gutiérrez Eduardo Vicente Navarro María Dolores Huesca Rodríguez Manuel Bueno Ortuño M. <sup>a</sup> Vicenta Crespo Domínguez Amando Vilaplana Gironés Rebeca Lirios Soler Cejudo	Isabel M. Escudero Pitarch Joaquín F. Puig Ferrer M. <sup>a</sup> 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 <sup>9</sup>	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 Rosaura Pérez Rodríguez <sup>10</sup> Manuel Mata Gómez <sup>11</sup> Antoni Lozano Pastor <sup>12</sup>
Esquerra Unida-Bloc-Verds- Izquierda Republicana: Compromís pel País Valencià	Mireia Mollà Herrera	Josep María Pañella Alcacer	Enric Xavier Morera Català Mónica Oltra Jarque
Diputats i diputades no adscrits	Lluís Torró Gil	Marina Albiol Guzmán	Rosario Margarita Sanz Alonso <sup>13</sup>

8 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 29 de septiembre de 2009

9 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 17 de julio de 2007

10 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 5 de febrero de 2010

11 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 29 de septiembre de 2009

12 Asume la plena condición de diputado mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 19 de septiembre de 2007

13 Asume la plena condición de diputada mediante juramento/promesa en la sesión plenaria de fecha 29 de septiembre de 2009

Anexo IV. Actividad parlamentaria de Les Corts Valencianes  
VII Legislatura (septiembre-diciembre 2009)

---

COMPARECENCIAS	
Total presentadas .....	82
Sustanciadas .....	28
Rechazadas .....	4
Retiradas .....	2
Decaídas final periodo de sesiones .....	46
No admitida a trámite .....	2
INTERPELACIONES	
Total presentadas .....	28
Sustanciadas .....	6
No admitidas a trámite .....	2
Retiradas .....	4
Decaídas final periodo de sesiones .....	16
MOCIONES	
Total presentadas .....	6
Rechazadas .....	2
Decaídas final periodo de sesiones .....	4
PREGUNTAS ESCRITAS	
Total presentadas .....	3.652
Contestadas .....	3.533
No admitidas a trámite .....	24
Retiradas .....	5
Decaídas .....	90
(Presentadas por el diputado J. Camarasa y la diputada Josefa Andrés)	
PREGUNTAS ORAL COMISIÓN	
Total presentadas .....	55
Contestadas .....	24
Retiradas .....	4
Contestadas una vez convertidas en escritas .....	26
Decaídas .....	1
(Fallecimiento del diputado Godoy)	
PREGUNTAS ORAL PLENO	
Total presentadas .....	95
Contestadas en el Pleno .....	28
No admitidas a trámite .....	2
Retiradas .....	3
Decaídas por fin de período de sesiones .....	51
Decaída en Pleno .....	6
Contestadas una vez convertidas en escrita .....	5

PREGUNTAS DE INTERÉS GENERAL AL PRESIDENT DEL CONSELL	
Total presentadas .....	9
Contestadas .....	9
PROPOSICIONES DE LEY	
Presentadas .....	2
Aprobadas .....	1
Rechazadas .....	1
PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ESPECIAL DE URGENCIA	
Total presentadas .....	48
Aprobadas .....	3
No tomadas en consideración .....	6
Criterio contrario a su tramitación de la Junta de Síndics .....	3
Decaídas final período de sesiones .....	36
PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ORDINARIA EN COMISIÓN	
Total presentadas .....	141
Aprobadas .....	21
No tomadas en consideración .....	38
Retiradas .....	4
Decaídas .....	1
Decaídas final período de sesiones .....	77
INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR	
Red de apoyo a la mujer embarazada aprobada en diciembre de 2009	
PROYECTOS DE LEY (incluyendo proyecto de ley de presupuestos + medidas)	
Total presentadas .....	7
Aprobadas .....	7
SOLICITUDES DE DOCUMENTACIÓN (art. 12)	
Total presentadas .....	2.402
Remitida la documentación .....	2.376
Retiradas .....	1
Por renuncia a la condición de diputado, defunción .....	25
DEBATE DE POLÍTICA GENERAL	
Pleno: 29 y 30 de septiembre de 2009	
INFORMA DEL SÍNDIC DE GREUGES	
Informe correspondiente a 2008 presentado en septiembre de 2009.	
INFORME DEL SÍNDIC DE COMPTES	
Informe sobre distribución de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado referente al primer trimestre de 2009.	
Informe de fiscalización parcial del ayuntamiento de Càlig, Canet d'en Berenguer, Castell de Guadalest, Nàquera, Olocau, Pilar de la Horadada, San Miguel de Salinas y Sedaví. Ejercicio 2006.	
Informe de dificultades para la fiscalización del ayuntamiento de Benifagos.	

#### DECLARACIONES INSTITUCIONALES

Declaración institucional con motivo del día de la violencia de género. DSPleno 101/25.11.2009

#### DESIGNACIÓN DE SENADORES

Resolución 262/VII, de 25 de noviembre, designación de senadora en representación de la Comunitat Valenciana (BOC número 197/18.12.2009)

#### NOMBRAMIENTO DE LOS CONSEJEROS GENERALES DE BANCAJA Y CAIXA ONTINYENT

Resolución 253/VII, de 12 de noviembre, sobre nombramiento de los Consejeros Generales de la Generalitat Valenciana en la Asamblea General de Bancaja (BOC número 190/23.11.2009)

Resolución 254/VII, de 12 de noviembre, sobre nombramiento de los Consejeros Generales de la Generalitat Valenciana en la Asamblea General de Caixa Ontinyent (BOC número 190/23.11.2009)

#### ELECCIÓN DEL VICEPRESIDENTE DE LES CORTS

Resolución 251/VII, de 11 de noviembre, sobre elección del Vicepresidente Primero de Les Corts

RESOLUCIÓN INTERPRETATIVA DE REGLAMENTO 2/VII, sobre procedimiento parlamentario en la presentación de la Memoria Anual de la Fiscalía Superior de la Comunitat Valenciana (BOC número 197/18.12.2009)

#### CREACIÓN DE COMISIONES ..... 3

Resolución 238/VII, de 15 de octubre, sobre la creación de una comisión especial para el estudio sobre el cambio climático (BOC número 184/05.11.2009)

Resolución 243/VII, de 21 de octubre, sobre la creación de una comisión especial para el estudio de la violencia de género (BOC número 184/05.11.2009)

Resolución 244/VII, de 21 de octubre, sobre la creación de una comisión de investigación que estudie la financiación y cuenta del Partido Popular de la Comunitat Valenciana, del Partido Socialista del País Valenciano-PSOE y de Esquerra Unida-Bloc-Verds-Izquierda Republicana Compromís (BOC número 184/05.11.2009)

#### OTROS INFORMES

Informe sobre las incidencias producidas en la concesión, reducción y cancelación de avales durante el primer trimestre del año 2009 (septiembre 2009)

#### RENUNCIA ACTA DE DIPUTADOS

Josefa Andrés, julio 2009

Gloria Marcos, septiembre 2009

#### DEFUNCIONES DIPUTADOS

Defunción del diputado Antonio Godoy, 20.09.2009

Defunción del diputado y conseller García Antón, 11.08.2009

#### NUEVOS DIPUTADOS SEPTIEMBRE 2009

M.<sup>a</sup> Teresa Parra (GPP)

Manuel Mata (GPS)

Juan de Dios Falcó (GPS)

Margarita Sanz (No Agrupados)

#### SÍNDICS Y PORTAVOCES

Designación de Rafael Maluenda Verdú como Síndic del Grupo Parlamentario Popular (BOC número 178/19.10.2009)

Designación de Rafael Blasco como Síndic del Grupo Parlamentario Popular

Designación de Vicente Betoret Collo como Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Popular (BOC número 187/11.11.2009)

#### CAMBIO CONSELL

Decreto 13/2009, de 27 de agosto, por el que se nombran vicepresidentes, consellers, secretario y portavoz del Consell (DOCV número 6090/29.08.2009)



Anexo V. Actividad parlamentaria de Les Corts Valencianes  
VII Legislatura (enero-junio 2010)

---

COMPARECENCIAS	
Total presentadas .....	144
Sustanciadas .....	26
Rechazadas .....	10
Retiradas .....	6
No admitida a trámite .....	3
Decaídas final periodo de sesiones .....	99
INTERPELACIONES	
Total presentadas .....	73
Sustanciadas .....	16
No admitidas a trámite .....	4
Retiradas .....	1
Decaídas .....	1
Decaídas final periodo de sesiones .....	51
MOCIONES	
Total presentadas .....	14
Rechazadas .....	12
Decaídas final periodo de sesiones .....	2
PREGUNTAS ESCRITAS	
Total presentadas .....	3.357
Contestadas .....	3.078
No admitidas a trámite .....	80
Retiradas .....	10
Pendientes .....	189
PREGUNTAS ORAL COMISIÓN	
Total presentadas .....	58
Contestadas .....	41
Retiradas .....	3
Pendientes de tramitación .....	14
PREGUNTAS ORAL PLENO	
Total presentadas .....	274
Contestadas en el Pleno .....	83
No admitidas a trámite .....	2
Retiradas .....	5
Decaída en Pleno .....	10
Decaídas por fin de período de sesiones .....	174
PREGUNTAS DE INTERÉS GENERAL AL PRESIDENTE	
Total presentadas .....	33
Contestadas .....	31
Retirada .....	1

PROPOSICIONES DE LEY	
Presentadas .....	6
Criterio contrario a su tramitación .....	6
PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ESPECIAL DE URGENCIA	
Aprobadas .....	14
No tomadas en consideración .....	19
No admitidas a trámite .....	1
Retiradas .....	2
Decaídas final período de sesiones .....	64
PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN INMEDIATA	
Presentadas .....	2
Aprobadas .....	2
PROCEDIMIENTOS ANTE LAS CORTES GENERALES	
Presentadas .....	2
En trámite .....	1
Con criterio contrario del Consell .....	1
PROPOSICIONES NO DE LEY DE TRAMITACIÓN ORDINARIA EN COMISIÓN	
Total presentadas .....	207
Aprobadas .....	28
No tomadas en consideración .....	30
Retiradas .....	9
Decaídas final período de sesiones .....	140
LEYES APROBADAS .....	12
SOLICITUDES DE DOCUMENTACIÓN (art. 12)	
Total presentadas .....	1819
Remitida la documentación .....	87
Pendientes .....	1732
PROPUESTA DE CREACIÓN DE COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN	
Presentadas .....	1
Tramitación con criterio contrario Junta de Síndics .....	1
INFORMES	
Informe sobre la distribución de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, referente al segundo, tercer y cuatro trimestre de 2009 (marzo 2010).	
COMUNICADOS Y PLANES DEL CONSELL	
Plan Anual 2010 de Cooperación del Desarrollo (febrero 2010)	
Comunicación sobre la decisión del Gobierno Central de presentar un Recurso de Inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 1/2010, de 7 de enero (Pleno de 5 de febrero de 2010)	
Comunicación sobre la situación económica y de crisis en la Comunitat Valenciana, la efectividad de las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación y la Comunidad (Pleno de 27 de mayo de 2010)	

#### SINDICATURA DE COMPTES

Informe de Fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial, correspondiente al ejercicio 2008 (marzo 2010)

Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat, correspondiente al ejercicio 2008 (presentado en diciembre de 2009 y tramitado en 2010)

Informe de Fiscalización parcial de cinco Ayuntamientos, correspondiente al ejercicio de 2007

Informe de Fiscalización de las cuentas generales de las entidades locales, correspondiente al ejercicio de 2007.

#### CONVALIDACIÓN DEL DECRETO-LEY

Decreto Ley 1/2010, de 7 de enero, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia (consolidado y tramitado como Proyecto de Ley)

Decreto Ley 2/2010, de 28 de mayo, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y creación de empleo (consolidado y tramitado como Proyecto de Ley)

Decreto Ley 3/2010, de 4 de junio, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público valenciano (consolidado)

#### RESOLUCIÓN INTERPRETATIVA DEL REGLAMENTO

Resolución 3/VII, de 3 de febrero, sobre declaración de actividades y bienes patrimoniales.

#### RENUNCIA DE DIPUTADOS

José Camarasa Alberto (PSOE), BOC número 200, de 05.01.2010

#### NUEVA DIPUTADA

Rosaura Pérez Rodríguez (PSOE), Pleno número 108, de 05.02.2010

#### SÍNDICS Y PORTAVOCES

Designación de Enric Morera i Català como Síndic del GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís (BOC número 201, de 08.01.2010)

Designación como Portavoces adjuntas del GP Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís a Mónica Oltra Jarque y Mirella Mollà Herrera (BOC número 201, de 08.01.2010)

#### ELECCIÓN DEL SÍNDIC DE COMPTES

Resolución 325/VII, de 8 de junio, sobre elección de Síndics de Comptes.

#### REUNIÓN DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE

14 de enero de 2010 para la validación o derogación del Decreto Ley 1/2010, de 7 de enero, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia.

#### DECLARACIONES INSTITUCIONALES

Reconocimiento de las mujeres Haitianas en el Día Internacional de la Mujer (Pleno de 04.03.2010)

Reconocimiento de apoyo al sector de la cerámica (Pleno de 28.04.2010)

Reconocimiento de la cualificación de campus de excelencia a las Universidades de la Comunitat Valenciana (Pleno de 29.06.2010)

# Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana

Francisco J. Visiedo Mazón (Cord.)

Tirant lo Blanch, Valencia, 2009

JUAN ANTONIO MARTÍNEZ CORRAL

Letrado de Les Corts

¿Conocen los ciudadanos sus Instituciones? ¿Es importante tener un conocimiento lo más preciso posible de las Instituciones Políticas? ¿Por qué? ¿Qué nos va en ello a cada uno de nosotros o a todos como pueblo? Formularse estas preguntas, u otras semejantes, permite poner sobre la mesa el papel, trascendental a mi juicio, que las instituciones políticas pueden jugar en la buena articulación o la degradación de la vida común de los pueblos y en la vida cotidiana de los ciudadanos que los integran.

La editorial Tirant Lo Blanch ha publicado recientemente un libro dedicado a las instituciones políticas de la Comunitat Valenciana en el que un conjunto de profesores de las universidades valencianas, coordinados desde la amistad y el buen criterio por el también profesor Francisco J. Visiedo Mazón, desgranar su ciencia y su experiencia profesional en diversos trabajos de altísimo nivel sobre aquellas Instituciones. Glosar las excelencias de la obra es tarea grata, pero de escaso mérito, pues son muchos y bien patentes los motivos por los que aquella merece ser leída y releída.

En primer lugar, hay que reseñar que en todos los autores concurre una doble condición que imprime carácter a la obra: todos ellos son juristas y profesores de Derecho de las universidades de la Comunitat Valenciana: Francisco J. Visiedo Mazón, Manuel Martínez Sospedra, Joaquín J. Marco Marco, José Carlos de Bartolomé Cenzano, Julia Sevilla Merino, Lluís Aguiló i Lúcia, José Chofre Sirvent, Vicente Garrido Mayol, Manuel Ortells Ramos, Margarita Soler Sánchez, Rosario Tur Auxina y Asunción Ventura Franch. Y entre bastidores, la figura de un maestro de maestros, D. Diego Sevilla Andrés, artífice del profundo respeto a la libertad personal y de cátedra en la que se forjaron un buen

número de los juristas autores de esta obra colectiva, que hoy esclarecen con su dedicación al estudio y con su criterio las zonas de penumbra de nuestro sistema político estatutario. Detrás de cada nombre hay una vida, más o menos dilatada, entregada a la par a la Universidad y al ejercicio de una profesión, la de jurista, que encuentra muchos y muy diversos destinos al servicio de los intereses públicos. Podría decirse que la luz del conocimiento universitario se proyecta sobre la arquitectura institucional de nuestra Comunitat y nos devela las grandes líneas y, también, los entresijos del complejo entramado que aquella constituye.

La modestia de los artífices del libro les lleva a hablar de la preocupación pedagógica que lo ha inspirado o de su configuración como un manual que tiene como destinatarios preferentes a los estudiantes de aquellas universidades; no logran ocultar, sin embargo, esta muestra de cortesía de autor, propósitos más comprometidos al dirigirse también la obra a los profesores de aquellos estudiantes, así como a cuantos deseen detenerse a examinar y profundizar en el conocimiento del tejido institucional de nuestra autonomía.

En segundo lugar, hay que poner de relieve el acierto en la elección y la intitulación del tema objeto de la obra: las *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana*. Las instituciones políticas son el esqueleto del proyecto común que identifica y sostiene a un pueblo. Más allá del valor que la Escuela Histórica de Savigny puso en las instituciones jurídicas como nexo entre el pasado y el porvenir de los sistemas jurídicos, las instituciones políticas constituyen la condensación de los logros o los fracasos colectivos de los pueblos. En la definición, la preservación o la modifi-

cación del rostro de cada una de ellas, en el mayor o menor acierto que se tenga al delimitar el papel que todas ellas han de jugar en la articulación de la vida política se encuentra una de las claves que permiten explicar por qué aquellos pueblos evolucionan de una u otra manera. Las instituciones políticas de la Comunitat Valenciana –los perfiles esenciales de cada una de ellas– vienen definidas en nuestro Estatuto de Autonomía. Este es el hilo estructurador del libro, el Título III del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Ello nos permite significar otro de los valores de la obra, su oportunidad. Bien reciente ha sido la culminación del complejo proceso que condujo a la elaboración y, finalmente, la aprobación de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, la cual –pese a la literalidad de su denominación– constituye una nueva norma institucional básica de nuestra Comunitat. Como acertadamente pone de manifiesto el profesor Visiedo Mazón «el proceso de renovación estatutaria no parece haber sido una mera reforma del Estatuto de 1982, sino la producción de un Estatuto nuevo por lo que nos encontramos en un caso diferente al de 1991, en el que sólo se cambió un solo precepto del Estatuto, y al de 1994, en el que se derogaron dos Disposiciones Transitorias y se incluyó una nueva Disposición Adicional. Ahora nos hallamos ante un auténtico proceso de mutación normativa que conlleva la sustitución del Estatuto de 1982 por el Estatuto de 2006.» Por esto resulta plenamente pertinente y útil una obra concebida para ofrecer una panorámica de las diferentes instituciones políticas de la Comunitat Valenciana, detallando la evolución de su fisonomía a lo largo de estos más de veinticinco años de vigencia del sistema político e institucional articulado inicialmente en el Estatuto de Autonomía de 1982 y perfilado para los años próximos por el Estatuto de Autonomía de 2006.

Por último quisiera poner el acento en una propiedad casi intangible de esta obra colectiva, el tono, que no es sino el fruto de la sabia conjunción de las diferentes perspectivas de estudio, de las ricas aportaciones singulares de cada profesor y de una adecuada dosificación del rigor analítico, la claridad expositiva y la practicidad de los planteamientos, bien sazonado todo ello con las valoraciones personales que, desde la experiencia profesional de cada uno, nos ofrecen todos los autores. Si la obra que reseñamos fuera incardinable en un ámbito intelectual menos árido que el jurídico, bien podría predicarse de la misma

su sabrosura, cualidad que en ultramar caracteriza a las cosas que resultan gratas al sentido del gusto y deleitables al ánimo.

Dicho todo ello, nos detendremos singularmente en algunos de los pasajes del libro, sin que ello comporte obviar ni desatender el indudable valor de todas las partes y todos los autores del mismo.

Y comenzaré esta andadura más específica con la difícil tarea que en el libro ha correspondido a mi querido profesor y maestro Manuel Martínez Sospedra. Se ocupa el profesor Martínez Sospedra de «La organización territorial del Estado en la historia constitucional española» y «Las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978». La arquitectura constitucional o estatutaria me parece un oficio altamente especializado que precisa para su desenvolvimiento un compromiso colectivo, que debe resolver de la manera más acertada posible lo que es necesario decir en el texto constitucional o estatutario y, cosa que es más difícil, lo que siendo conveniente no es posible explicitar, porque no lo permiten las concretas circunstancias políticas que paradójicamente hacen posible la existencia de aquellos textos. Bien lo debe saber el profesor Martínez Sospedra cuando, con referencia a la Constitución de 1978, sostiene que en este contexto «no tiene sentido hablar de modelo constitucional». Si se prefiere en las palabras del ex ministro del ramo «los planos del Estado de las Autonomías no están en la Constitución.» Y concluye con una de sus inapelables y expresivas sentencias diciendo: «El Título VIII de la Constitución es un gigantesco compromiso dilatorio.»

Las claves de la configuración del *puzzle autonómico* español se encuentran, parcialmente, en la propia Constitución. Los art. 1 y 2 de la Carta Magna española y los correspondientes preceptos constitucionales que los complementan, definen –a modo de deidades de una modernidad que también ha elaborado sus teogonías– por una parte, el carácter democrático del Estado y de todas sus estructuras, esto es, el criterio democrático de legitimidad del poder, articulado a través de elecciones periódicas, mediante sufragio universal, libre, igual directo y secreto; por otra, el sistema parlamentario de gobierno, con la incorporación explícita de diversas técnicas del parlamentarismo racionalizado; y, finalmente, el diseño constitucional de los posibles caminos a recorrer –caminos que, como en los versos de Machado, se han trazado a medida que se iban recorriendo– para la instauración y la configuración del Estado Autonómico.

El dibujo actual de este Estado –señala el profesor Martínez Sospedra– no estaba predeterminado en el texto constitucional, más bien ha sido el resultado de la utilización concreta de las distintas vías de posible acceso a la autonomía previstas en la Constitución, de la aplicación del principio dispositivo para la atribución competencial contenida en los Estatutos de las Comunidades Autónomas, de la generalización –fruto de los Pactos Autonómicos de 1981 y de la acción del Tribunal Constitucional– de la organización institucional inicialmente reservada a las denominadas nacionalidades históricas por el art. 152 de la Constitución y de una innegable tendencia al mimetismo, en el ejercicio de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, respecto del sistema institucional y de gobierno previstos en la Constitución para el propio Estado.

Lo arriesgado y excepcional del complejo régimen jurídico y del mapa institucional que se ha construido es haber logrado que pueda ser calificado como característico de un Estado compuesto y no como la articulación ejemplar de un Estado descompuesto. Es cierto que la estructura y la ordenación de los Estados compuestos presenta un mayor grado de homogeneidad de lo que, a priori, pudiera esperarse. A ella ha contribuido, en nuestro país, la intensa y no siempre acertada acción del Tribunal Constitucional a lo largo de sus más de veinticinco años de existencia. Por otra parte, en España el art. 152.1 de la Constitución ha servido de guía y de límite a la libertad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, definiendo, en torno al sistema parlamentario, con mayores o menores dosis de parlamentarismo racionalizado, los elementos esenciales de la forma de gobierno autonómica: una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, que a su vez elige de entre sus miembros al Presidente del Gobierno, el cual designa a su Gobierno y responde políticamente de su gestión ante aquella.

Como bien señala nuestro querido profesor Manuel Martínez Sospedra «De la indefinición constitucional que es inherente a la imitación del régimen autonómico republicano se siguen: primero, la naturaleza esencialmente transitoria de buena parte de las disposiciones del Título VIII de la Constitución; segundo, la imposibilidad de dar una definición precisa de las instituciones comunes en general y del Senado en particular; tercero, la gran dificultad de establecer los mecanismos institucionales de interrelación entre las instancias de gobierno central y autonómicas que, cuarto, favorezcan la adopción de políticas negociadas, cuando estas afecten a materias en algún

grado compartidas entre las instituciones comunes y los gobiernos autonómicos. Todo lo cual confiere al sistema existente un cierto aire de incomplitud e improvisación.»

No rehúye el profesor Martínez Sospedra, porque no lo suele hacer, el coger el toro por los cuernos. Diríase, más bien, que, frecuentemente, le atrae tal menester. Por eso asume el tratamiento de la *madre del cordero* de la articulación del Estado autonómico, esto es, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y al respecto nos advierte de que el buen funcionamiento del conjunto del sistema, de un sistema que, insiste, gira en torno a las materias objeto de competencia compartida, exige que las políticas públicas que recaen sobre la misma materia o sobre materias estrechamente relacionadas, así como las normas jurídicas mediante las cuales aquellas se expresan, sean adoptadas mediante consulta y acuerdo y, cuando sea necesario, negociación. En el plano de los principios constitucionales esta exigencia se manifiesta a través del doble principio de lealtad y cooperación. Tal principio constitucional «exige de los poderes públicos que, en el ámbito de sus competencias, ejerzan las potestades públicas que tienen atribuidas por el bloque de la constitucionalidad de modo congruente con el sistema de reparto, evitando las actuaciones que puedan obstaculizar bien el ejercicio, bien la efectividad, de la autoridad que el propio bloque de la constitucionalidad encomienda a los restantes titulares de competencia, y favoreciendo mediante su acción el ejercicio y efectividad de los demás titulares de competencia.» Hay declaraciones llenas de conocimiento que, pareciendo una mera descripción de lo obvio, producen un efecto singular pues nos permiten confrontar mentalmente de un plumazo la imagen de lo que debiera haber sido, con la imagen de lo que ha resultado ser. El resultado suele ser aleccionador, cuando no demoledor. Esta es una de ellas, entre las muchas que el buen hacer del Profesor Martínez Sospedra nos ofrece.

El alto nivel que alcanza la obra en sus primeros compases se mantiene cuando sale al ruedo el, tan cercano para nosotros, profesor Francisco J. Visiedo Mazón. A los méritos indudables que le corresponden como coordinador del libro, auténtica alma mater del mismo, hay que añadir los que se aprecian en el tratamiento de los capítulos que ha de desarrollar personalmente. En ellos vierte todo el conocimiento que le procura su dilatada experiencia docente como Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universitat de València-Estudi General y en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la

Universidad Cardenal Herrera CEU, y su condición de Letrado durante más de veinticinco años en Les Corts, Institución en la que actualmente desempeña, eficaz y discretamente, el cargo de Letrado Mayor.

Como autor, el profesor Visiedo Mazón asume la redacción de los capítulos dedicados a «La autonomía valenciana», al «Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana» –conjuntamente con el profesor Manuel Martínez Sospedra– y el tercer capítulo dedicado a «Les Corts Valencianes» –conjuntamente con el profesor Joaquín J. Marco Marco–. La descripción precisa de los antecedentes y los anteproyectos del Estatuto de Autonomía de 1982, el calificado como «largo camino» hacia el Estatuto de 1982, abre paso a una minuciosa recreación de las modificaciones y propuestas de reforma del Estatuto que se tramitaron en la II, III, IV y V Legislaturas de Les Corts, así como de las que a lo largo de la VI Legislatura condujeron finalmente a la aprobación de la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

No son, estos, temas que pueda un jurista como Francisco Visiedo abordar sólo desde la razón. Más bien al contrario. La identidad personal, así como la identidad colectiva son el fruto de un proceso vital permanentemente abierto que se cimenta, se sostiene y se enriquece con la elaboración, la prosecución y la culminación de proyectos. Uno de esos proyectos es la elaboración de la norma institucional básica de nuestra Comunidad, esto es, del Estatuto de Autonomía. Escribe, pues, el profesor Visiedo Mazón no sólo desde su profunda formación y desde el conocimiento directísimo de muchos de los procedimientos y situaciones parlamentarias de las que se ocupa, sino desde las emociones que su incuestionable valencianía le generan.

El corazón asume el papel de copiloto de la razón en el análisis de los hechos y los procesos estatutarios y esta mixtura ofrece valoraciones cargadas de sentimiento, como cuando –tras señalar que nuestra Comunidad fue pionera en la reclamación de sus Instituciones de autogobierno y de su Derecho– se pregunta «algo tuvo que pasar para que ese proceso fuera un proceso tan lento, situando a nuestra Comunidad Autónoma como la novena en alcanzar la aprobación de su Estatuto»; o cuando comenta que se estuvo «poco atento» cuando se presentó en el Congreso de los Diputados el 29 de junio de 1981 un proyecto de Estatuto de Autonomía que, habiéndose elaborado y tramitado por la vía del art. 143 de la Constitución, seguía manteniendo el nivel competencial propio de los Estatutos de Autonomía

que habían sido tramitados por la vía del art. 151 de la Constitución; o, finalmente, cuando recuerda que la Ley Orgánica 12/1994 de 24 de marzo de derogación de la LOTRAVA añadía una Disposición Adicional a nuestro Estatuto que decía “*algo tan absurdo*” como que «todas las competencias atribuidas al presente Estatuto, quedan incorporadas a él plenamente asumiéndose con carácter estatutario por la Generalitat Valenciana».

A continuación, de los diferentes capítulos que se dedican a las instituciones políticas de la Comunitat Valenciana haremos tan sólo, para no exprimir la atención del lector de esta reseña, una referencia singular a algunos de ellos. Comenzaremos por los capítulos dedicados a Les Corts. La centralidad de la Institución se pone de manifiesto en la dimensión singular del estudio que se le dedica –tres capítulos– superior al dedicado al resto de Instituciones de la Generalitat. De esta materia se ocupan, exhaustivamente, diferentes autores: Margarita Soler Sánchez, quien a su condición de profesora titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València, actualmente Directora del Departamento, une un profundo conocimiento sobre las instituciones políticas de la Comunitat Valenciana tras la reforma de 2006 del Estatuto de Autonomía y su cercanía constante a la institución de Les Corts, reflejado todo ello en muy fecundos estudios sobre diversos aspectos concernientes a aquellas instituciones en general o a la vida parlamentaria en particular; José Carlos de Bartolomé Cenozo, profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València y actualmente en el Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Politécnica de Valencia y autor de innumerables estudios en materia de derechos fundamentales y Derecho autonómico; Joaquín J. Marco Marco, profesor del Área de Derecho Constitucional de la Universidad Cardenal Herrera CEU, en la que ha ejercido hasta fechas bien recientes la Dirección del Departamento de Derecho Privado y Ciencias Jurídicas y en la que actualmente es Coordinador de la Licenciatura de Ciencias Políticas y de la Administración; experto en Derecho Parlamentario y profundo conocedor de la Institución de Les Corts y de las funciones que estas ejercen en nuestro sistema político; el profesor Marco Marco, por lo demás, no sólo asume uno de los capítulos dedicados a Les Corts sino, a continuación, el dedicado al estudio de la Presidencia de la Generalitat y el Consell; de esta manera se traslada el objeto del análisis a la –por así decirlo– contraparte del sistema político diseñado por el Estatuto de Autonomía; la claridad es una de los

rasgos distintivos de este brillante profesor, quien aborda con precisión y exhaustividad el tratamiento de los temas que le han correspondido; y, finalmente, Francisco J. Visiedo Mazón, a quien ya hemos hecho cumplida referencia anteriormente.

Hablamos ahora, hablan todos ellos de Les Corts, el Parlamento de la Comunitat Valenciana. Todos sabemos que el Parlamento es una Institución única. Ninguna otra tiene los rasgos que componen y singularizan el rostro del Parlamento: es sede de la representación del titular de la soberanía: del pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE); es titular del poder legislativo, el poder de elaborar las leyes, las normas infraconstitucionales superiores del ordenamiento jurídico; adopta las decisiones políticas fundamentales –elige y cesa al Presidente del Gobierno, controla políticamente al Gobierno, discute y aprueba la Ley de Presupuestos– y además realiza las demás funciones que le asignan la Constitución y las Leyes. Pero sobre todo, lo que singulariza al Parlamento es que es el lugar de encuentro por excelencia para debatir y legislar sobre los asuntos públicos, es un espacio configurado para hacer posible la discusión plural sobre las cuestiones más importantes de la vida común. En el Parlamento se habla, se habla libremente para legislar, para investir al Presidente del Gobierno, para establecer líneas de dirección política del Estado, para controlar o censurar al Gobierno... y sólo se puede tomar una decisión después de que todos hayan podido intervenir para expresar lo que consideren que tienen que decir. Este es un rasgo fundamental del Parlamento. Tiene un sustrato casi espiritual. Y ser consciente de ello es necesario para mantener viva la dimensión más profundamente humana del Parlamento, y por ende el principio democrático. El Parlamento es un espacio concebido para el entendimiento pacífico, para legislar desde la concordia entre quienes sientan, piensen o quieran cosas diferentes. El Parlamento es por ello un signo del valor de la palabra y del derecho, esto es, de los componentes más específicamente humanos que están presentes en todo lo que a todos nos concierne.

Mención especial merece el capítulo dedicado al Sindic de Greuges, del que es autora Julia Sevilla Merino, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València; Letrada de Les Corts; Adjunta al Sindic de Greuges en el primer periodo de esta Institución; autora y directora de innumerables trabajos sobre el Estatuto de Autonomía, en materia de Derecho Parlamentario o sobre la situación jurídica de la mujer en el régimen constitucional, por alguno de los cuales, concretamente

*Las parlamentarias en la I Legislatura: Cortes Generales (1979-1982)*, ha sido mercedamente galardonada con el Premio Clara Campoamor de 2008.

De Julia Sevilla resulta muy sencillo hablar bonito y bien. Lo primero que podría decirse es que al asumir y ejercer el cargo de Adjunta al Sindic de Greuges en la primera etapa –tras el nombramiento de Arturo Lizón como primer Síndic de Greuges el 28 de julio de 1993– lo hizo con convicción; este rasgo de carácter, si bien está presente en todo lo que la profesora Sevilla Merino decide hacer, se manifiesta especialmente cuando lo que ha de acometer tiene que ver con la defensa de los derechos de las personas o con la restauración del orden justo de las cosas que se ha visto quebrantado por la actuación irregular de los poderes públicos. En estos casos hay algo incombustible en el interior de la profesora Sevilla Merino que le lleva a reaccionar y a prestar asistencia a quien lo precisa. Cuando uno encuentra a una persona que «siente» la Institución en la que desempeña un cargo o en la que trabaja, lo nota enseguida porque ese sentimiento suele trascender a la propia persona y se respira por quienes le tratan. Buena cualidad era esa para quien iba a participar en la implantación y la impulsión de una Institución, el Síndic de Greuges, que –como la profesora Sevilla nos recuerda– ha sido calificada como una «Magistratura de persuasión», ya que su papel es «incitar o impulsar a la Administración señalando las actuaciones que podrían ser revisadas, sugerir modificaciones en su funcionamiento, e incluso, en ocasiones, proponer la modificación de una ley si consideran que el fallo proviene de un texto legislativo.»

Debe decirse también que ese sentimiento suele ser perdurable y este es uno de los casos en que así ocurre, porque aparece en el excelente trabajo de la Profesora Sevilla Merino sobre el Sindic de Greuges. Ello nos permite conocer la Institución y recordar, por una parte, las dificultades de alcanzar el pacto político que fue necesario tanto para elaborar y aprobar la regulación legal de la Institución como para efectuar la elección del primer Síndic. La Ley 11/1988 de 26 de diciembre, que desarrolló por fin el mandato estatutario que consagraba la Institución del Sindic de Greuges «tuvo su origen en una iniciativa parlamentaria del Grupo Parlamentario Popular. Era la sexta proposición de Ley que se presentaba en Les Corts Valencianes con este propósito.» Una vez aprobada la Ley, «el nombramiento del primer Síndic debió esperar hasta 1993 para alcanzar el acuerdo necesario entre las fuerzas políticas presentes en Les Corts Valencianes». Por



otra, se pone de relieve en el estudio que nuestra Comunitat no sólo es un ejemplo en la dificultad de alcanzar el acuerdo, sino también, en la búsqueda de soluciones para evitar la frecuente interinidad que se produce en el desempeño de algunos cargos públicos que han de ser elegidos por el Parlamento mediante mayorías cualificadas y que experimentan el alargamiento circunstancial de los correspondientes mandatos, como consecuencia de la falta del acuerdo político necesario para alcanzar las mayorías exigidas por la legislación vigente en cada caso.

Del Consell Jurídic Consultiu se ocupa Vicente Garrido Mayol, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València, Director de la Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano (Universitat de València-Fundación Profesor Manuel Broseta) y actualmente Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. El magnífico estudio que el profesor Garrido Mayol realiza del Consell Jurídic Consultiu rezuma aprecio por la Institución y conciencia de la valiosa contribución que esta realiza en defensa de los derechos de los administrados y del interés público y en aras de la consolidación y el perfeccionamiento del Estado de Derecho. Como bien puede comprenderse, no resulta sencillo trazar un itinerario de pronunciamientos jurídicos que cohonesten la defensa de aquellos valores, que suelen entrar en conflicto cuando la Administración ha de tomar decisiones que pueden afectar, de una u otra forma, a los derechos o intereses de los particulares. Sin embargo, el gran trabajo desarrollado por las instituciones consultivas en nuestro país explica que si bien fueron pocos los Estatutos de Autonomía que preveían la existencia de un órgano que ejerciera la función consultiva, en la actualidad casi todos los Estatutos prevén órganos consultivos y todas las Comunidades, con la excepción de Cantabria, han creado su Consejo Consultivo, teniendo como común denominador su caracterización como instituciones con autonomía orgánica y funcional y la preservación de su independencia del Ejecutivo. Tiene razón profesor el Garrido Mayol al destacar que «la credibilidad e importancia de todo órgano consultivo es directamente proporcional a su independencia y autonomía»; y que, cuando estas faltan, «el órgano consultivo se desnaturaliza y se dirige a justificar las actuaciones de la Administración activa». No es este el caso del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, institución de reconocido prestigio en el ámbito de nuestra Comunitat y de todo el Estado, y cuya objetividad e independencia le ha procurado la *auctoritas* que lleva al Gobierno Valenciano y a las

Administraciones e Instituciones consultantes a aceptar el criterio expresado por el Consell Jurídic en sus dictámenes.

Y, finalmente, haremos una muy merecida reseña al capítulo dedicado a la Acadèmia Valenciana de la Llengua. Este es obra de Lluís Aguiló i Lúcia, quien podría muy bien tratar cualquiera de los capítulos del libro, por haber navegado desde bien temprano y por seguir navegando en el barco de nuestra autonomía, como profesor titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València, como Letrado Mayor de Les Corts durante el decisivo periodo comprendido entre el año 1983 hasta el año 1999, y durante los años 2001 a 2003 y, actualmente, como Secretario General Letrado de la Acadèmia Valenciana de la Llengua. Nada de lo relativo a la configuración institucional de nuestra Comunitat Autònoma le puede resultar ajeno. Desde la atalaya que le procura el estar desempeñando la Secretaría General de la Acadèmia Valenciana de la Llengua desde su constitución hasta la fecha actual, es conocedor y testigo privilegiado de la construcción y la sustancia de los cimientos, los forjados y los espacios menos visibles de esta importante Institución de la Generalitat.

La lectura del trabajo de Lluís Aguiló nos sitúa muy ilustrativamente en el pacto político alcanzado para la elaboración y aprobación de la Ley de creación de la Acadèmia. El 27 de julio de 1998 los Ilustres Sres D. Fernando Castelló Boronat, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, D. Antonio Moreno Carrasco, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y D. Albert Taberner Ferrer, portavoz del Grupo Mixto, presentaron en el Registro General de Les Corts una Proposición de Ley de Creación de la Academia Valenciana de la Lengua. La Proposición de Ley presentada expresaba en su Exposición de Motivos que el germen de la propuesta formulada estaba en el Dictamen solicitado el 17 de septiembre de 1997 por Les Corts al Consell Valencià de Cultura sobre las «cuestiones lingüísticas valencianas» y emitido por este organismo el 13 de julio de 1998. El Consell Valencià de Cultura propuso la creación de un ente de referencia normativa del Valenciano. Tras la correspondiente tramitación parlamentaria fue aprobada la Ley 7/1998 de 16 de septiembre, de Creación de la Academia Valenciana de la Lengua, con el voto a favor de setenta y tres Diputados (Grupo parlamentario Popular, Grupo Parlamentario Socialista y D. Albert Taberner Ferrer –Grupo Mixto), el voto en contra de 12 Diputados (Grup Nacionalista Unió Valenciana, Grupo Parlamentario Esquerra Unida del País Valencià y D. Rafael Ferraro Sebastià–Grupo Mixto) y

ninguna abstención. De la dificultad y la importancia el alcanzar el referido pacto político es buena prueba el hecho de que la elección por Les Corts de los primeros quince miembros de la Academia Valenciana de la Lengua y de la provisión por Les Corts de las primeras vacantes de Académicos producidas han sido el tipo de elección o propuesta de designación de cargos públicos por Les Corts en torno a la cual se han generado más conflictos de alcance judicial –con un trasfondo esencialmente político– en toda la historia institucional de nuestra Comunidad.

Hechas estas referencias más concretas a algunos de los capítulos del libro, sólo nos queda expresar nuestra felicitación a todos los profesores que han participado en el mismo, especialmente al profesor Visiedo Mazón por la acertada e importante labor de coordinación de la obra que ha realizado, y recomendar vivamente que esta se lea y se utilice como un buen instrumento, que lo es, para acercarnos a las Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana, cuyo conocimiento no es prescindible, si se desea tener conciencia de los elementos que pueden incidir sobre la buena articulación o la degradación de la vida común de nuestra Comunitat y de nuestra vida cotidiana como ciudadanos de la misma.

# Manual de Derecho Constitucional

## Prácticas para un estudio comprensivo de la materia

Xosé Antón Sarmiento Méndez y Patricia Murias Gil  
Universidad de Vigo. Serie Manuales, 2010

**JOSÉ MOSQUERA CASERO**

Profesor de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho de Ourense

Las novedades que el proceso de Bolonia traen consigo a la universidad española están dando sus frutos tanto en el plano institucional como en la producción científica de los docentes de nuestro país. Superados los primeros textos políticos a nivel europeo pactados por los ministros de educación de los diferentes países y llevada a cabo la adaptación jurídica posterior en cada Estado nos encontramos, sobre todo tras la declaración de abril de 2009 en Lovaina, frente al reconocimiento de que Bolonia afecta, como en su momento apuntó Cristina Elías a dimensiones más amplias que las meramente administrativas entre las que conviene destacar la idea del aprendizaje basado en el estudiante o el hecho de poner en valor la misión de enseñanza que trae consigo la educación superior.

En este marco surge el Manual de Derecho Constitucional que no oculta su intención de servir de instrumento de estudio para una materia que como pocas ha sufrido profundas transformaciones en los últimos años.

El hecho de que el manual haya sido confeccionado de forma conjunta por un jurista y una experta en orientación educativa permite desde la primera de sus hojas percibir como la preocupación por el alumno y su aprendizaje están tan presentes en el libro como la transmisión de conocimientos respecto de las distintas facetas de la materia. De este modo se comprueba el interés de la obra por educar la capacidad de abstracción del alumno evitando lo que Rafael Rubio tilda de «transmisión de conocimientos a remolque de las exigencias del mercado laboral».

El manual sigue un esquema de fácil comprensión en el cual se respeta una sistemática para cada uno de los temas que inte-

gran el programa de la asignatura. De este modo se sitúa al estudiante respecto del contenido de la lección y de sus interrelaciones con otras de la asignatura y también con contenidos existentes en otras materias del plan de estudios del grado de derecho. Huelga incidir aquí en el valor que tiene una reflexión inicial de esta clase. La formación integral del jurista exige que la interconexión entre los conocimientos provenientes de las distintas ramas jurídicas sea perfecta y de forma muy especial cuando de lo que se trata es de estudiar el contenido de la ley de leyes y sus implicaciones en el resto del ordenamiento jurídico.

Huyendo de la mera transmisión de contenidos, los autores describen en cada tema las competencias que los estudiantes deberán desarrollar con motivo de las prácticas que se proponen. Delimitar las ideas más importantes y comprender la importancia de las accesorias es un presupuesto básico para que el esfuerzo del aprendizaje sea lo más fructífero posible y evite además confusiones interpretativas. Esta idea coincide plenamente con enfoques de equipos docentes, como por ejemplo, la asumida por los profesores del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, que parten de la filosofía de que la docencia no es sólo dar clases magistrales, sino que supone una preocupación permanente y continuada por las inquietudes del estudiante.

Desde la perspectiva de un alumno de derecho constitucional el manual es cercano cuando se preocupa también de destacar respecto de cada una de las lecciones cuales serán los criterios de evaluación conforme a los cuales será calificado. En este orden de cosas es de reseñar la coherencia que la obra mantiene entre las competencias que se fijan como objetivo del trabajo de

los alumnos y los valores de corrección de los resultados, algo que está llamado a aportar seguridad y certeza en el proceso de aprendizaje del universitario, como se ha ocupado de estudiar en la doctrina constitucionalista Asunción de la Iglesia.

Con este punto de partida metodológico los once temas que integran el Manual reciben la propuesta de una serie de prácticas que van desde el análisis y comentario de sentencias del Tribunal Constitucional a la lectura detenida de trabajos monográficos y la necesaria respuesta a preguntas clave sobre los mismos pasando por el contraste del estudio del derecho positivo mediante tests de autocomprobación con respuestas sugeridas. Se trata de afrontar en palabras de Itziar Gómez Fernández «nociones y herramientas más propias del ámbito de la pedagogía que de las distintas ramas del derecho, nociones que en muchos casos nos resultan desconocidas e incluso hostiles» para los docentes del ámbito jurídico.

El punto de partida en relación con el tema de los orígenes y evolución del constitucionalismo y los modelos de derecho constitucional es un trabajo sobre dos ordenamientos jurídicos hermanos pero que cuentan con un origen constitucional diferenciado, un análisis comparativo de los principios constitucionales básicos en España y Portugal.

En la exposición de la historia del constitucionalismo español y la Constitución Española de 1978, se documenta detalladamente el proceso de elaboración constitucional en España dando cuenta de los diferentes factores políticos y sociales que confluyeron a la aprobación del texto actualmente vigente. El sentido de la práctica es semejante a la expuesta en su día por el profesor Tajadura Tejada, si bien éste hace un uso más innovador de los medios audiovisuales en el proceso de aprendizaje de los alumnos de Ciencias Sociales y de la Comunicación.

Cuando se trata de analizar la determinante posición del derecho constitucional sobre el resto del ordenamiento jurídico, los autores inciden en el estudio de la potestad legislativa y también en el alcance de la potestad reglamentaria desde una perspectiva constitucional. Este «mapa conceptual» como lo denomina María Salvador, resulta clasificado en el reto pedagógico al que se enfrentan los alumnos de Derecho Constitucional.

Seguidamente y para que el alumno pueda comprender con la mayor concretización posible el valor de la Constitución como norma jurídica superior, se someten a su estudio y análisis sendas sentencias del Tribunal Constitucional sobre el valor del

preámbulo constitucional y el valor jurídico y político del mismo texto de la Constitución. En este sentido serán de gran utilidad instrumentos como los apuntados por Vidal Prado para el ámbito de la UNED, como el acceso y trabajo con plataformas web de jurisprudencia constitucional.

La cuestión de las garantías de la supremacía de la Constitución se trata a través de un caso real de aplicación de la supremacía constitucional sobre la legalidad parlamentaria y así mismo con el análisis de los límites de la reforma en la doctrina del Tribunal Constitucional. Este órgano como máximo intérprete de la Constitución es objeto de un tratamiento singularizado proponiéndose varios ejercicios de autoevaluación del alumno tanto sobre la composición del Tribunal Constitucional como sobre el régimen jurídico de las funciones de este alto Tribunal. Se trata en definitiva de luchar por medios amables contra el desprestigio de la memoria en la actual universidad española a través de la necesaria interiorización de los contenidos, en una línea que en palabras de Francisco Javier Matía, está llamada a producir en la actividad docente «algunos placeres y muchos sinsabores».

La descripción del sistema de fuentes del derecho se hace desde una triple vertiente. En primer lugar, el alumno debe analizar los límites de la concepción formal de la ley orgánica y el alcance de la reserva de ley. Por otro lado, se otorga sustantividad a la figura de los tratados internacionales y su recepción por el derecho interno español, haciendo reseña singular de los criterios que al respecto ha mantenido nuestro Tribunal Constitucional. Por último, no se pierde de vista la importancia del derecho autonómico como fuente del derecho español y se propone una prueba de autoevaluación del alumno sobre el contenido estatutario como parte integrante del bloque de constitucionalidad.

La organización territorial del Estado es objeto de una descripción amplia en lo referente al derecho autonómico aunque se echa en falta algún material específicamente referido al derecho local. Tal vez el origen profesional de los autores delata en este caso su mayor vinculación a las autonomías territoriales que a municipios y provincias. El derecho autonómico se analiza tratando de que el alumno se autoevalúe respecto de su conocimiento de las competencias autonómicas para, de forma independiente, estudiar el marco procedimental de la elaboración de las leyes autonómicas y un estudio concreto de la materia competencial que integra el derecho privado. Sin proponerse un estudio pormenorizado del Derecho parlamentario, al modo

de la experiencia del «Parlament Universitari» llevada a cabo en la Universidad Rovira i Virgili (URV), sí se trata de incidir en materias que en tiempos pasados contaban con asignaturas específicas en los planes de estudios de la Universidad de Vigo.

El derecho de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico español recibe un adecuado tratamiento al proponerse dos ejercicios de autoevaluación en relación con el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Unión tras las modificaciones que en ellos produjo el Tratado de Lisboa.

El tema de la teoría del Estado y la descripción del estado social y democrático de derecho recibe un innovador enfoque que centra la comprobación de cómo sus requisitos tradicionales se cumplen en el Estado autonómico actual.

Los poderes estatales y el tópico de la división de poderes son analizados desde una doble perspectiva. En primer lugar, mediante el contraste de los conocimientos del alumno en relación con la división de poderes y las instituciones legislativa y ejecutiva en el ámbito autonómico. Por otro lado, se trata de comprobar el papel del Tribunal Constitucional como árbitro en los conflictos competenciales que puedan surgir entre Estado y Comunidades Autónomas, transmitiendo una nueva dimensión de la división de poderes que supera el enfoque liberal que distinguía exclusivamente en el ámbito central los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

En definitiva, se trata de un manual en el que la impronta docente es plenamente preponderante y que está llamado a tener una gran utilidad, tanto en la docencia de la asignatura como en el desarrollo de esa faceta cada vez más significativa en los planes de estudio: las prácticas externas, que como ha señalado José Julio Fernández-Rodríguez suponen un aprendizaje basado en la auctoritas y no en la potestad dentro de la Universidad española.