
Anuari de Dret Parlamentari

núm. 35, any 2021

CORTS 35



CORTS VALENCIANES

CORTS 35

**Anuari de Dret
Parlamentari**

núm. 35, any 2021



CORTS VALENCIANES

Organització

President

Enric X. Morera i Català

Director

Francisco J. Visiedo Mazón

Secretari

Joaquín J. Marco Marco

Comité d'Honor

Aguirre Gil de Biedma, Esperanza

Ansuátegui Ramo, Daniel

Argüeso Torres, Emilio

Arquillos Cruz, Luis

Barceló Chico, Ana

Barrieras Mombrú Rosa María

Bellver Casaña, Jorge

Berenguer Fuster, Luis

Cabedo Laborda, Cristina

Cabot Saval, Juan Manuel

Callao Capdevila, Juan

Camarero Benítez, Susana

Cholbi Diego, José

Clemente Olivert, Antonio

Colomer Sánchez, Francesc

De España Moya, Julio

De la Rúa Moreno, Juan Luis

Escudero Pitarch, Isabel

Font de Mora Turón, Alejandro

García Miralles, Antonio

Gómez Santos, Irene Rosario

Lerma Blasco, Joan

Luna González, Ángel

Maluenda Verdú, Rafael

Martínez Ramírez, Carmen

Martínez Navarro, María Milagrosa

Millet España, Julio

Miró Pérez, Marcela

Ninet Peña, Carmen

Olivas Martínez, José Luis

Pallarés Piquer, Marc

Puig i Ferrer, Ximo

Quirós Palau, Martín L.

Rodríguez Marín, Juan

Salvador Rubert, María José

Sanahuja Sanchis, Javier

Sanz Fernández, Javier

Soler i Marco, Vicent

Such Botella, Antoni

Such Ronda, Angélica

Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Federico

Vidal Causanilles, María Fernanda

Villalba Chirivella, Héctor

Zaplana Hernández-Soro, Eduardo

Zaragoza Meseguer, Vicente

Comité Assessor

Aguiló i Lúcia, Lluís

Aja Fernández, Eliseo

Arnaldo Alcubilla, Enrique

Asensi Sabater, José

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio

Cano Bueso, Juan

Cazorla Prieto, Luis María

Cuñat Edo, Vicente

Díaz García, Elías

Escuin Palop, Catalina

García Mengual, Ferran

Garrido Mayol, Vicente

López Garrido, Diego

Guillem Carrau, Javier

Martínez Corral, Juan Antonio

Navarro Ruiz, José Carlos

Pitarch Segura, Ismael

Sevilla Merino, Julia

Soriano Hernández, Enrique

Zapatero Gómez, Virgilio

Consell de Redacció

Biglino Campos, Paloma

Fernández de Simón Bermejo, Encarna

Iglesias Machado, Salvador

Martínez Sospedra, Manuel

Ridaura Martínez, María Josefa

Ripollés Serrano, María Rosa

Ruiz Robledo, Agustín

Sarmiento Méndez, Xosé

Tur Ausina, Rosario

Viciano Pastor, Roberto

Assistència Tècnica

Fernández Arizmendi, Mònica

Blázquez Herrero, Antoni

© Publicacions de les Corts Valencianes

Depósito legal: V. 2407-2008

ISBN: 84-482-1040-9

ISSN: 1136-3339

Nota de redacció: el Anuario no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, los cuales las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

Índice

I. Presentación

- 9 *Enric X. Morera i Català*

II. Estudios

- 19 Acotaciones al concepto y la significación política y jurídica de los institutos de democracia semidirecta
Remedio Sánchez Ferriz
- 57 Entre los Países Bajos y Oregón: eutanasia, garantías y suicidio asistido. Notas sobre la Ley Orgánica 3/2021, de regulación de la eutanasia y su tramitación parlamentaria
Manuel Martínez Sospedra
- 115 Consideraciones fiscales respecto al proyecto de ley, de la Generalitat valenciana, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía
Julio César Muñiz Pérez
- 155 La reforma de la ley electoral valenciana: análisis de sus objetivos, elementos y desarrollo parlamentario
Lluís Subiela-Escat
- 201 La regulación del control parlamentario: el modelo discursivo de las comisiones de investigación
Josep Gavalda Roca
Nel·lo Pellisser Rosell

III. Notas, dictámenes e informaciones

- 241 Las enmiendas parciales o al articulado en todo tipo de iniciativas parlamentarias. Especial referencia a las Corts Valencianes
Joaquín J. Marco Marco
- 273 La Cámara de los Lores: tenue metamorfosis
Carlos González Tormo

IV. Crónica parlamentaria

315 Crónica parlamentaria de las Corts Valencianes (junio 2020-agosto 2021)

Enrique Soriano Hernández

V. Libros

353 Las razones del aforamiento. Enrique Arnaldo Alcubilla. Madrid, Editorial Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2021, 164 páginas

Xosé Antón Sarmiento Méndez

361 La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional.

Manuel Aragón Reyes, José Ramón Cossío Díaz, Luis Felipe Nava

Gomar (coords.). València, Tirant lo Blach, València, 2021, 604 páginas

Beatriz Bosch Marco

I. PRESENTACIÓN



CORTS VALENCIANES

Presentació de *Corts.*

Anuari de Dret Parlamentari

Número 35

ENRIC X. MORERA I CATALÀ

President de les Corts Valencianes

Després de la publicació, fa uns mesos, del número extraordinari trenta-quatre, que aprofundia en la manera com els parlaments i, en particular, les Corts Valencianes, van haver d'adaptar el funcionament a les exigències derivades de la pandèmia produïda per la malaltia de la COVID-19, ens complau ara oferir-vos el número ordinari trenta-cinc (2021), que inaugura una nova etapa de la nostra publicació. Això és així perquè la Mesa de les Corts Valencianes va decidir, el novembre de 2020, en el marc del vint-i-cinquè aniversari de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, entre d'altres aspectes, reestructurar el Consell de Redacció que hi havia fins aquell moment per a crear tres estructures diferents —el consell de redacció pròpiament dit, un comitè assessor i un comitè d'honor— i establir l'avaluació d'experts amb cegament doble de tots els originals que es reben per tal de decidir-ne la publicació. I tot això, amb l'objectiu d'incrementar els estàndards de qualitat de la revista, la qual continua sent una revista de referència en l'àmbit del dret parlamentari.

El número trenta-cinc de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* està integrat per un total de deu treballs, estructurats en cinc estudis, dues notes, la crònica parlamentària i dues recensions bibliogràfiques.

Aquest volum s'obri amb els «Estudis» de dos catedràtics emèrits, el de Remedio Sánchez Ferriz (Universitat de València) sobre els instituts de democràcia semidirecta i el de Manuel Martínez Sospedra (Universitat CEU Cardenal Herrera) sobre la tramitació parlamentària de la Llei orgànica 3/2021, de regulació de l'eutanàsia. L'apartat es completa amb el treball de Julio Muñoz (professor de la UNED), que tracta el projecte de Llei de protecció, benestar i tinença d'animals de companyia, que es tramita actualment en les Corts Valencianes; l'estudi de Lluís Subiela-Escat (graduat en Dret i Ciències Polítiques per la Universitat de València i màster en Dret Parlamentari, Eleccions i Estudis Legislatius per la Universitat Complutense de Madrid), relatiu a la Llei electoral valenciana, sempre d'actualitat, i l'estudi dels professors Nel·lo Pellisser i Josep Gavalda (professors del Departament de Teoria dels Llenguatges i Ciències de la Comunicació de la Universitat de València), que tracta sobre el model discursiu de les comissions d'investigació.

El bloc dedicat a «Notes, dictàmens i informacions» està integrat pel treball de Joaquín Marco (lletrat de les Corts Valencianes i professor de la Universitat CEU Cardenal Herrera) sobre les esmenes parcials en tot tipus d'iniciatives parlamentàries, i l'anàlisi que Carlos González Tormo (graduat en Ciències Polítiques i màster en Dret Constitucional en el Centre d'Estudis Polítics i Constitucionals) fa de l'evolució de la Cambra dels Lords.

Com és habitual, un dels lletrats de la cambra, en aquest cas Enrique Soriano Hernández, elabora la crònica parlamentària de les Corts Valencianes, en què realitza un resum de l'activitat desenvolupada en el període comprés entre maig de 2020 i l'inici de l'actual període de sessions.

Aquest volum es tanca amb dues recensions, la del lletrat major del Parlament de Galícia, Xosé Antón Sarmiento, sobre el llibre *Las razones del aforamiento*, de Enrique Arnaldo Alcubilla i, d'altra banda,

l'elaborada per Beatriz Bosch, professora de la Universitat de València, sobre el llibre *La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional*, coordinat per M. Aragón, J. R. Cossío i L. F. Nava.

Finalment, he d'agrair la col·laboració dels autors i les autores que hi han participat, com també la de totes les persones que fan possible l'edició i la publicació de la revista.

Presentación de Corts.

Anuari de Dret Parlamentari

Número 35

ENRIC X. MORERA I CATALÀ

Presidente de las Corts Valencianes

Tras la publicación, hace unos meses, del número extraordinario treinta y cuatro, que profundizaba en el modo en el que los parlamentos y, en particular, las Corts Valencianes, tuvieron que adaptar su funcionamiento a las exigencias derivadas de la pandemia ocasionada por la enfermedad de la COVID-19, nos complace ahora ofrecerles el número ordinario treinta y cinco (2021), que inaugura una nueva etapa de nuestra publicación. Ello es así, porque la Mesa de las Corts Valencianes decidió, en noviembre de 2020, en el marco del vigésimo quinto aniversario de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, entre otros aspectos, reestructurar el Consejo de Redacción existente hasta ese momento para crear tres estructuras distintas —el consejo de redacción propiamente dicho, un comité asesor y un comité de honor— y establecer la revisión por pares a doble ciego de todos los originales que se recibieran para decidir al respecto de su publicación. Y todo ello, para incrementar los estándares de calidad de la publicación, que sigue siendo una revista de referencia en el ámbito del derecho parlamentario.

El número treinta y cinco de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* está integrado por un total de diez trabajos, estructurados en cinco estudios, dos notas, la crónica parlamentaria y dos recensiones bibliográficas.

Este volumen se abre con los «Estudios» de dos catedráticos eméritos, el de Remedio Sánchez Ferriz (Universitat de València) sobre los institutos de democracia semidirecta y el de Manuel Martínez Sospedra (Universidad CEU Cardenal Herrera) sobre la tramitación parlamentaria de la Ley orgánica 3/2021, de regulación de la eutanasia. Completan el apartado el trabajo de Julio Muñoz (profesor de la UNED), que aborda el proyecto de ley sobre protección, bienestar y tenencia de animales de compañía, que se está tramitando actualmente en las Corts Valencianes; el estudio de Lluís Subiela-Escat (graduado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universitat de València y máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid), relativo a la ley electoral valenciana, siempre de actualidad, y el estudio de los profesores Nel·lo Pellisser y Josep Gavalda (profesores del Departamento de Teoría de los Lenguajes y Ciencias de la Comunicación de la Universitat de València), que versa sobre el modelo discursivo de las comisiones de investigación.

El bloque dedicado a «Notas, dictámenes e informaciones» está integrado por el trabajo de Joaquín Marco (letrado de las Corts Valencianes y profesor de la Universidad CEU Cardenal Herrera) sobre las enmiendas parciales en todo tipo de iniciativas parlamentarias, y el análisis que Carlos González Tormo (graduado en Ciencias Políticas y máster en Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) hace de la evolución de la Cámara de los Lores.

Como es habitual, uno de los letrados de la cámara, en este caso Enrique Soriano Hernández, elabora la crónica parlamentaria de las Corts Valencianes, en la que realiza un resumen de la actividad desarrollada en el período comprendido entre mayo de 2020 y el inicio del actual período de sesiones.

Este volumen se cierra con dos recensiones, la del letrado mayor del Parlamento de Galicia, Xosé Antón Sarmiento, sobre el libro *Las*

razones del aforamiento, de Enrique Arnaldo Alcubilla y, por otra parte, la elaborada por Beatriz Bosch, profesora de la Universitat de València, sobre el libro *La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional*, coordinado por M. Aragón, J. R. Cossío y L. F. Nava.

Finalmente, he de agradecer la colaboración de los autores y autoras que han participado, así como la de todas aquellas personas que hacen posible la edición y publicación de la revista.

II. ESTUDIOS



CORTS VALENCIANES

Acotaciones al concepto y la significación política y jurídica de los institutos de democracia semidirecta

REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ

Catedrática de Derecho Constitucional

Universitat de València

Resumen

Deben clarificarse los conceptos de los institutos de democracia directa y semidirecta, para evitar malentendidos y, con el tiempo, desencanto social; así como tratar de entender su verdadera funcionalidad en los sistemas democráticos, tradicionalmente parlamentarios, para que no rompan el sistema representativo que les caracteriza. Sin embargo, la invocación de estos institutos en determinados momentos de crisis, y sobre todo en la actualidad por parte de movimientos populistas, no suele tener en cuenta estas cuestiones, teóricas y prácticas, que enlazan con la coherencia de cada régimen democrático concreto.

Por las fuerzas políticas se atribuyen efectos taumátúrgicos para el régimen democrático que no siempre resultan útiles sino que, por el contrario (como recientemente se ha demostrado en Reino Unido, Italia o Grecia), comportan mayor crisis y, sobre todo, polarización social de graves consecuencias para la convivencia democrática. Tal vez la reconducción de la teoría y práctica de estos institutos al ámbito jurídico contribuya a su inserción y complementación con el sistema representativo, reforzando, no obstante, la participación popular en las decisiones normativas, con las consiguientes consecuencias cívicas de satisfacción ante la participación efectiva.

Palabras clave: democracia, crisis parlamentaria, partitocràcia, participación ciudadana en decisiones normativas.

Resum

Han de clarificar-se els conceptes dels instituts de democràcia directa i semidirecta, per tal d'evitar malentesos i, amb el temps, desencant social; com també tractar d'entendre la vertadera funcionalitat en els sistemes democràtics, tradicionalment parlamentaris, perquè no trenquen el sistema representatiu que els caracteritza. Tanmateix, la invocació d'aquests instituts en determinats moments de crisi i, sobretot en l'actualitat per part de moviments populistes, no sol tenir en compte aquestes qüestions teòriques i pràctiques, que enllacen amb la coherència de cada règim democràtic concret.

Les forces polítiques hi atribueixen efectes taumatúrgics per al règim democràtic que no resulten sempre útils, sinó que, pel contrari (com s'ha demostrat recentment al Regne Unit, Itàlia o Grècia), comporten més crisis i, sobretot, polarització social amb greus conseqüències per a la convivència democràtica. Potser la reconducció de la teoria i la pràctica d'aquests instituts a l'àmbit jurídic pot conduir a la seua inserció i complementació amb el sistema representatiu, reforçant, no obstant això, la participació popular en les decisions normatives, amb les conseqüències cíviques consegüents de satisfacció davant la participació efectiva.

Paraules clau: democràcia, crisi parlamentària, partitocràcia, participació ciudadana en decisiones normativas.

Abstract

The concepts of the institutes of direct and semi-direct democracy must be clarified, to avoid misunderstandings and social disenchantment; as well as trying to understand their true functionality in democratic parliamentary systems so that they do not break the representative system that characterizes them. However, its invocation in certain moments of crisis, and especially at present by populist movements, do not usually take into account these issues that are linked to the coherence of each democratic regime.

Thaumaturgical effects are attributed by political forces to the direct democratic institutes for democratic regime that are not always such but; on the contrary (as has recently been shown in the United Kingdom,

Italy, or Greece), they involve greater crises and, above all, social polarization with serious consequences for democratic coexistence. Perhaps the redirection of the theory and practice of these institutes to the legal field contributes to their insertion and complementation with the representative system, reinforcing, however, popular participation in normative decisions with the consequent civic consequences of satisfaction with effective participation.

Keywords: democracy, parliamentary crisis, partitocracy, citizen participation in normative decisions.

Sumario

- I. Imprecisión terminológica habitual
 - 1. Consideración previa
 - 2. Referencias conceptuales
 - 3. Una condición de democraticidad imprescindible para el uso y la regulación de los principales IDD
- II. Especial atención al referéndum
 - 1. Concepto
 - 2. Tipología de los referéndums
 - 3. Significación y función en el concreto sistema constitucional
- III. Reflexión sobre la significación y posición de las IDD en la teoría de la constitución
 - 1. Tradicional prevención frente al asamblearismo
 - 2. Institutos democráticos y partidos políticos
- IV. Nota bibliográfica

I. Imprecisión terminológica habitual

Aunque ya es habitual que todos se referan a la democracia directa sin precisar más, e incluso ahora simplificaré la mención de institutos de participación política como IDD (institutos de democracia directa), debe quedar claro que ésta, en rigor, es solo la de carácter asambleario, la que se practica en núcleos pequeños de población como en el caso de nuestro *concejo abierto* (Gilbaja Cabrero 2018), según dispone el art. 140 *in fine* de la Constitución, y el art. 29 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local) o la *langesmeinde* suiza (Gerotto 2015, Sanchez Ferriz 2017). En estos casos sí que se adoptan las decisiones directamente por los electores/ciudadanos presentes en la asamblea que se halla constitucionalmente habilitada para tomar todo tipo de acuerdos a los que se reconocen todos los efectos, o al menos, los que se le encomiendan en la respectiva normativa de aplicación.

En cambio, el referéndum y la iniciativa popular son institutos de democracia semidirecta que, por fuerza, requieren (antes o después) la mediación de órganos representativos como se verá; y en ellos, por consiguiente, no cabe decisión popular directa alguna, ni tal eventual decisión podría producir efecto jurídico alguno sin la intervención de concretas instituciones constitucionales; es lógico, por lo demás, que en concreto para la iniciativa legislativa se requiera de la intervención de las Cámaras porque aquélla consiste exactamente en la solicitud a las mismas (petición, según precisa Martenet) de que aprueben una ley que una parte del cuerpo electoral considera necesaria.

1. Consideración previa

Las posibilidades de la regulación y ejercicio de los IDD son tan diversas, según los distintos ordenamientos jurídicos, que no podemos ofrecer un concepto general que comprenda sus diversas manifestaciones salvo que se haga en forma muy genérica. Sí, en cambio, se habrá de tener presente su fundamentación o razón de ser que es la que les vincula a las democracias conocidas como clásicas, liberales u occidentales. En

ellas, sin perjuicio de su estructura representativa, se suele reconocer esta forma de ejercicio excepcional de la verdadera soberanía popular, que ya surge absolutamente tamizada por el constituyente francés de 1791, a partir del reconocimiento de la «nación» como titular del poder soberano desplazando así la inicial idea de soberanía popular (Burdeau 1985, 169-170). Ello no ha impedido que todo tipo de regímenes los reconozcan con gran pompa aunque en la realidad no siempre contribuyan al desarrollo democrático.¹ Qué decir, por tanto de los regímenes que ni siquiera son democráticos por más que proclamen tales institutos.

Pues, en efecto, sin perjuicio de la conveniencia de su juridificación, a la que me referiré después, tienen un indudable valor político y hasta simbólico para la ciudadanía. Para Burdeau estos institutos tienen un valor incontestable como contrapeso (por cuanto sea leve) a toda eventual desviación derivada de la ideología y de los intereses particulares de los partidos políticos; y, sumándose al pensamiento de Duguit, afirmaba que el pueblo, generalmente ciego al elegir a sus representantes sabe, sin embargo, reconocer una buena ley (Burdeau 1985, 173): «La designación de los diputados comporta preferencias ideológicas que desaparecen cuando a los ciudadanos a través del referéndum se les plantea una cuestión concreta».

Siempre dejando al margen el caso excepcional de Suiza en el que la democracia directa y semidirecta conforma, junto al federalismo, la esencia del régimen (Gerotto 2015), y por tanto aceptando el juego de los institutos de democracia semi directa en el marco de las democracias representativas, más allá de sus características técnicas y sus ventajas propiamente constitucionales, Burdeau (1985, 170) subrayaba también su valor moral, lo que, cuando se reivindican, me parece importante

¹ Ello sigue siendo una realidad aun hoy como se comprueba en nuestro sistema constitucional e incluso en Francia que no acaba de acompañar sus propósitos democráticos (Le Pourhiet, 2018, 754) con el reconocimiento abierto de este tipo de institutos que, aun cuando se ampliaron en las últimas reformas, quedan siempre condicionados a la decisión institucional (Sanchez Ferriz, 2021).

para valorar su significación política y su relación con los partidos, a que también me referiré después:

(la democracia directa) moraliza al ciudadano acostumbrándole a asumir sus responsabilidades y a constatar en casos concretos la influencia de sus votos. Moraliza el ambiente social obligando a las diferentes clases sociales a olvidar las ideologías que las dividen para afrontar juntos problemas que se les plantean con toda su desnudez técnica. Moraliza, en fin, la vida política proporcionando a los gobernantes la seguridad y estabilidad que ofrece el acuerdo inequívoco de los ciudadanos.

Lelio Basso (1998, 77-78) subrayaba la conocida manipulación política del lenguaje; para él, el «pueblo» es una ficción de la que se han valido en sus luchas por el propio interés las revoluciones burguesas para acabar convirtiéndolo en nación. El desarrollo democrático fue abandonando el mito para llegar a la complejidad² de la soberanía popular como realidad siendo a estos efectos uno de sus intentos

el enorme favor que adquirieron en las constituciones de la primera postguerra los institutos de democracia directa, es decir, el ejercicio directo del poder por el pueblo. El derecho de iniciativa popular, [...] el referéndum legislativo, sea para aprobar o para derogar leyes, el referéndum constituyente, [...] fueron en modos diferentes contemplados por las principales constituciones, entre las cuales, la alemana de Weimar, la austríaca, la letona, estonia, irlandesa, la griega, la española de 1931, etc. En algunas constituciones (Alemania, Austria, Letonia, España) se reconoció también el derecho del pueblo de revocar al Jefe del Estado e incluso de provocar la disolución de las Cámaras.

Por tanto, su inclusión en las Constituciones liberales, preocupadas por vencer y superar los excesos del parlamentarismo del primer tercio del siglo XX, pero sin renunciar lo más mínimo al mismo, fue una constante racionalizadora, una más (siguiendo los planteamientos de

² El pueblo se conforma sin total homogeneidad por lo que también es parte del entendimiento de la democracia el papel constitucional de la oposición (perfectamente institucionalizada en Inglaterra) siendo lo más importante que también ella forma parte del pueblo y comparte la soberanía popular.

Mirkine Guetzèvich), incluida en Constituciones técnicamente muy cuidadas.

Y, siendo ello así, cabe preguntarse cómo en el siglo XXI seguimos aun sin haber hallado el equilibrio que permita complementar la democracia representativa con algunas formas de manifestación popular; estas siguen hoy generando encendidos debates políticos y se siguen usando en forma plebiscitaria, siendo esta tan contradictoria (por su personalismo) con la vida democrática. A estas alturas, por lo tanto, habría que preguntarse si es que tales institutos no se han entendido bien y ha de replantearse su comprensión, o si la cuestión es su imposible aplicación neutral sin que se haga uso (y posible abuso) de las mismas más que en interés de los partidos. Tal vez estas dos vías a la vez puedan aportar alguna luz a los problemas.

Precisando el planteamiento: ¿Falta el cabal entendimiento de estos IDD y debemos a estas alturas invocar su comprensión conceptual tal vez diluida con el paso del tiempo y con los diversos intentos de establecer la democracia en la forma más racionalizada posible?, o más bien ¿estamos ante categorías que no pueden escapar al acaparamiento total de la vida pública por los partidos políticos y en tal caso poco podrían aportar en la búsqueda del interés común?. De ser esta la razón, y creo que lo es en buena parte, estaríamos ante un círculo vicioso; pues si acudimos a los IDD para complementar y pulir defectos de la representatividad, no puede negarse que también esta fracasa en buena parte por el fenómeno partidocrático.³

Hoy en día todos los medios imaginados como iniciales equilibrios del sistema, y los que la tecnología ha ido añadiendo en las últimas décadas (internet, redes sociales...) no parecen ser sino más y más

³ Debe subrayarse el apunte de Aguiar (1977, 153) sobre la influencia que pudo tener en la Constitución de la V República esa preocupación que Carré de Malberg manifestaba por la excesiva influencia de los partidos políticos en las instituciones. Piénsese lo que hoy puede suponer contando con tantos medios sofisticados como ofrecen las nuevas tecnologías para facilitar y ampliar la participación popular y lo que es mucho peor, para controlar y manipular las opciones de los ciudadanos que se sienten incapaces de autoprotegerse de tantas intromisiones en la vida propia a través de las redes sociales.

medios con los que los partidos siguen beneficiándose en su lucha por el poder y en su permanente instalación en las instituciones constitucionales, aun cuando caigan en el olvido del bien común y a veces hasta del propio sentido moral de la política al que, como se acaba de apuntar con Burdeau, podría contribuir una adecuada regulación y uso de los IDD.⁴ Sin embargo, las prevenciones frente a estos institutos siguen en pié, incluso en el país vecino donde, pese a su historia libertaria y democrática, las fuerzas políticas mayoritarias siguen temiéndoles, en especial a la iniciativa legislativa popular (Le Pourhiet 2018, 759), así como al hecho de que el referendun pueda ser convocado por el pueblo y no por las instituciones.

2. Referencias conceptuales

1. Ya me he referido a lo que realmente es *democracia directa*: la decisión directa y directamente expresada sin intermediario alguno (por lo tanto con presencia del elector-ciudadano que decide en el órgano de decisión que generalmente será una asamblea). Con efectos reales, *erga omnes*, de las decisiones que se adopten por todos los presentes (lógicamente, con derecho a voto). Prima aquí el principio de identidad sin espacio alguno para el principio representativo. He citado ya en nuestro caso el histórico y residual concejo abierto, realmente de nimia significación. Pero esta democracia directa sí tiene una aplicación constante y muy extendida en Suiza; es cierto que la que he citado como típica, la *Langesmeinde*, es también un reducto histórico que solo tiene vigencia en los cantones más pequeños. Pero es que en el caso suizo esa cita y su carácter residual se refiere solo al ámbito cantonal; sin embargo, en el ámbito local sigue como he dicho muy extendida la práctica de las asambleas con capacidad de decisión.⁵

4 Aba Catoria (2019, 168) abunda en las críticas a la dinámica partidista exacerbada: «El partidismo y el personalismo han desplazado la vocación de servicio al interés general y el mandato imperativo ha desplazado al representativo».

5 Tal vez el ejemplo más claro sobre la capacidad de decisión de los entes locales con régimen asambleario es la votación pública por la que acuerdan conceder o denegar la

2. De la *iniciativa popular* cabe decir que es el instrumento por el que se permite al cuerpo electoral (en realidad a una fracción del mismo) proponer al órgano constitucional competente (generalmente, el Parlamento) que se ocupe del estudio y deliberación de un texto que esperan sus firmantes que se convierta en ley. Biscaretti la definía del siguiente modo:

consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral.⁶

A partir de ahí, las posibilidades difieren extraordinariamente sobre los requisitos para su ejercicio, sobre las exigencias formales (incluido el número de los firmantes necesarios) o el modo de proponerla, así como los deberes a que se somete el Parlamento en relación a la misma, etc. etc. A diferencia del referéndum, que en general comporta la intervención popular al final del correspondiente proceso de formación de la norma, la iniciativa, por el contrario, se sitúa en el inicio del mismo, lo estimula provocando su incoación, generalmente introduciendo un tema nuevo en la agenda política, y obligando de ese modo a las élites políticas a tomar en consideración los problemas que preocupan a los ciudadanos y que por cualesquiera razones no han merecido la atención de sus representantes.

Tal vez este de condicionar la agenda política (y legislativa) de las autoridades constituidas sea el principal efecto que, en el largo plazo, podría advertirse en el uso de la iniciativa, puesto que su relevancia política reside más en sus posibilidades de interposición, y en que

ciudadanía a quienes la soliciten tras cumplir los requisitos impuestos al efecto. (Sánchez Ferriz, 2015). Hasta tal punto obligan a la Confederación tales decisiones locales que en ocasiones ha tenido que intervenir el Tribunal Federal cuando se han visto afectados Convenios de derechos humanos ratificados por la Confederación.

⁶ Tal vez habría que precisar, a la vista de la realidad francamente limitada de su experiencia, que más que formación de la ley, lo que se formaliza es su propuesta o presentación a las Cámaras (Biscaretti Di Rufia, 1982, 421).

se permita la permanente presencia y acción política de todos los grupos políticos y sociales, que en el logro definitivo de los resultados legislativos que en cada caso se plantean.⁷ Pues, en última instancia, este instituto de participación popular en el momento de incoación del procedimiento legislativo, apenas si puede garantizar efectos reales en la determinación final de las normas si no va acompañado en el final de ese mismo procedimiento por la exigencia de que se ratifique la labor parlamentaria con voto referendario y, por consiguiente, popular.⁸ Y ello no es ni mucho menos lo habitual, más allá del caso suizo.

En España el propio TC ha subrayado la característica ineficacia de la iniciativa al compararla con el referéndum. Así se lee en STC31/2015, de 16 de marzo (en la que destacaré diversas expresiones),

... Pero estas iniciativas populares, la prevista en la Constitución y las que lo han sido en los Estatutos de Autonomía, no son, a diferencia del referéndum, cauce para la manifestación directa, excepcional en nuestro Derecho, de la voluntad popular, sino instrumento, más bien, para que una fracción del electorado propicie un pronunciamiento de los representantes del pueblo sobre determinada propuesta legislativa [STC 19/2015, de 16 de febrero, FJ 2 d) y 4].

Tal excepcionalidad del referéndum es la que impide que pueda el legislador ordinario —cada uno de los legisladores de nuestro Estado compuesto— articular libremente modalidades del mismo y la que impone, por ello, que solo la ley orgánica a la que remite el artículo 92.3 CE pueda introducir, con la excepción y los límites dichos, nuevas formas de consulta popular por este cauce, dando así desarrollo, a través de tales posibles variantes, al derecho fundamental a participar directamente en los asuntos públicos (arts. 23.1 y 81.1 CE). No cabe exigir otro tanto para la previsión de iniciativas legislativas de origen popular en los ordenamientos autonómicos, iniciativas que no habrían de dar lugar, vale repetir, a un pronunciamiento del pueblo, sino de sus representantes...» (FJ 6)

3. En cuanto al *referéndum*, de manera más simple aun, cabe decir que es una votación popular (esta sí, de todo el cuerpo electoral

⁷ Incluso en el caso suizo el porcentaje de las propuestas que se materializan al final de todo el procedimiento en una ley es escaso (Gerotto, Mahon, Sanchez Ferriz, 2020, 140 ss).

⁸ Aunque también podrían establecerse otras cautelas que garantizaran el respeto a las líneas básicas y finalidad que la inicial propuesta popular buscaba.

que vota al final del proceso) para ratificar, o abrogar, los textos normativos previamente deliberados y aprobados por las Cámaras (lo que netamente le diferencia del plebiscito)⁹ para los que la respectiva Constitución prevé tal intervención, tal como se acaba de ver en la cita textual del TC.

Naturalmente, me he referido al referéndum tal como lo entendemos en nuestro ordenamiento en el que solo cabe la votación final y por ello he dicho que compete a todo el cuerpo electoral; distinta sería la propuesta inicial de referéndum allá donde es posible que surja del cuerpo electoral que ya lo haría solo en parte (la que cada ordenamiento exija). También en este caso, existen muchas variaciones de referéndum, tanto en su propuesta (institucional o popular) como en el carácter impuesto por cada Constitución para su práctica (obligatorio o potestativo), así como por sus efectos (vinculantes o no), sin olvidar las variantes derivadas de su diferente ámbito territorial (estatal, regional o local).

4. También en el instituto de *la revocación* existen formas diversas; pero en términos generales cabe definirlo como la capacidad (de que dispone el pueblo o determinados órganos) de privar al representante de su cargo antes del final de su mandato. Su vinculación con el mandato imperativo hace que este instituto (a diferencia de los dos primeros) sea difícilmente conciliable con las democracias liberales aunque no se nos oculta que se está reconociendo recientemente por el llamado neoconstitucionalismo desarrollado por diversos países de Sudamérica ni que tuvo su aplicación en nuestra segunda República para el Presidente de la misma aunque con carácter institucional.

⁹ Esta intervención directa en la eficacia normativa, y por consiguiente también en el sistema de fuentes (en el caso italiano sin lugar a dudas por el efecto abrogativo del referéndum (Luciani 2005, 699 y ss.) le ha distinguido tradicionalmente del plebiscito en el que la decisión se adopta sobre un aspecto eminentemente político y en general vinculado a un concreto líder que espera reforzar su legitimidad al convocarlo; cabría decir que en estos casos es una especie de búsqueda de la confianza extraparlamentaria. Entre nosotros, también subraya la necesidad de clarificar tal distinción, Presno Linera 2017, 48).

5. No suele concebirse el *derecho de petición* como instituto de participación popular. Muy probablemente porque su significación histórica se vinculaba exclusivamente a acciones de gracia que se solicitaban (al principio del monarca, después de las autoridades) sin posibilidad de exigencias sino como petición de la que solo se garantizaba la no reacción negativa o sancionadora por parte de la autoridad. Es cierto que hoy se sigue sosteniendo este significado pero también ha quedado ampliado en los países democráticos de nuestro entorno a otra significación de carácter público que permite dirigirse a los poderes públicos no tanto para pedir sino para opinar, sugerir, proponer, etc. En este sentido sí es un derecho de participación política aunque tan inofensivo como algunos de los institutos que comentamos. Sin embargo, tiene un importante papel en Suiza (aunque residual respecto de los derechos políticos suizos propiamente dichos) y recientemente, por lo que se refiere a Francia, se ha reprochado los intentos de reforzar la petición como subterfugio para evitar reforzar la iniciativa o el referéndum (Le Pourhiet 2018, 761, 763). Ello permite afirmar a la autora de referencia que

Nuestra sociedad posmoderna muy individualista y compasiva se halla atraída por lo que los anglosajones llaman la *care*, es decir, el cuidado y los remedios, y por ello se multiplican los procedimientos destinados a permitir a los individuos lamentarse y quejarse ante instituciones que les escuchan con vocación terapéutica.... Y también se desarrollan instituciones orientadas al consejo y a la mediación en el marco de lo que se podría llamar una «democracia lacrimógena».

3. Una condición de democraticidad imprescindible para el uso y la regulación de los principales IDD

Sin duda toda la potencialidad de los dos institutos más conocidos (la iniciativa y el referéndum) se pone de relieve solo si se regulan de modo que se ejerciten juntos, complementándose entre si; quiero decir que ambos pueden conformar un proceso de participación realmente

efectivo cuando concurren en un mismo proceso legislativo, Su relación se produciría con la intervención popular mediante iniciativa en el inicio del proceso, es decir, con la capacidad de propuesta que le sea reconocida a una fracción del cuerpo electoral pero si esta propuesta, en vez de quedar a expensas de la sola decisión del órgano legislativo, va acompañada del referéndum como ratificación final de todo el proceso, es obvio que el órgano legislativo no se hallará tan libre de actuar como en el caso español. Por el contrario tendrá presente que, aun no atendiendo a lo propuesto popularmente, la decisión solo será definitiva cuando el cuerpo electoral se vuelva a pronunciar en referéndum final sobre la misma cuestión planteada con el inicio del procedimiento a través de la iniciativa legislativa popular. Hasta tal punto ello es así que Martenet (2021, 71) llega a decir que solo así se ejerce la iniciativa pues de otro modo, solo con la presentación de esta en realidad estaríamos técnicamente ante una simple petición sin más efectos.

Tratare de representarlo gráficamente:

INICIACION DEL PROCESO

- Cumpliendo los requisitos que dependen de cada ordenamiento
 - Puede ser institucional o popular.
- De ser una acción popular cabe que se exprese en formas diversas:



Firmar la iniciativa
Votar en referéndum
Participar en consulta

Pero no se trata de participar de cualquier modo y sin saber para qué. Sin duda, la cuestión más decisiva es la de los EFECTOS de tal participación que, en principio, pueden ser consultivos o vinculantes, ya sean de naturaleza política o jurídica.

En lo jurídico, por ejemplo, aprobar un texto
En lo político, cómo influir en la decisión final



Ha de recordarse en este sentido que participación¹⁰ y democracia no siempre van unidas, o, al menos, no de manera total. Por ello, se ha de tratar de unir tanto la participación popular como las decisiones finales y sus efectos en el sistema de fuentes de cada ordenamiento.

Solo conformando un conjunto en el que se regula y conforma el procedimiento decisonal podemos aspirar a que el cuerpo electoral se sienta involucrado al menos en aquellas decisiones que más les preocupan; y ello sin perjuicio de los efectos políticos que también tendrá, tanto en nivel de satisfacción democrática como de contribución a la corresponsabilidad de poderes instituidos y cuerpo electoral. Gráficamente creo que tal proceso se podría representar aproximadamente así:



Por tanto, sería la doble intervención popular (inicial y final) lo que determinaría el carácter democrático, o al menos eficaz, de un determinado proceso y, sobre todo, su capacidad de influir de manera efectiva en la política nacional (o del correspondiente ámbito territorial) y en particular en el proceso legislativo, tal como ocurre en Suiza.¹¹ De hecho, si solo se propone un texto, lo único que se hace es dejar en manos del Parlamento que lo acepte y lo apruebe, o no, y con las modificaciones que quiera sin límite. Si, por el contrario, se somete a referéndum un texto o decisión ya tomada sin que haya sido propuesta popularmente, y lo hace una institución, lo único que cabe al cuerpo electoral es el sí o el no, sin más. Creo que una relectura de los párrafos

¹⁰ Generalmente he puesto ejemplos en clase sobre la participación a veces excesiva que se da en las dictaduras. El transfondo (con todo el pueblo en la calle), que se advierte en la película *Una giornata particolare*, sobre la Italia de Mussolini, creo que es clarificante.

¹¹ Sin duda esta es la particularidad más sobresaliente pues lo democrático no es el mayor o menor número de referendums posibles en cada ordenamiento jurídico, sino la vinculación de estos con la propuesta popular (Gerotto, Mahon, Sanchez Ferriz 2020, 110 ss).

supra transcritos de la sentencia del TC de 2015, citada, viene a confirmar lo que estoy afirmando sobre nuestra pacata regulación.

II. Especial atención al referéndum¹²

1. Concepto

Antes de detenernos en él ha de subrayarse el doble enfoque político y jurídico que es habitual distinguir en el referéndum. Sin duda, en la vida política, y en particular cuando lo invocan los partidos, prevalece aquel enfoque político, en general, al destacarse la extraordinaria importancia del referéndum desde el punto de vista político por ser considerado como la expresión más fiel de la soberanía popular,¹³ sin entrar en muchas más precisiones, y pudiendo incluso llegar a condicionar la jurisdicción constitucional. Ello ha dado lugar a intensos debates en Suiza, en especial cuando las decisiones populares afectan al Derecho Internacional *cogente* (Gerotto, Mahon, Sanchez Ferriz 2020, 250 y ss) y, particularmente, al de los derechos humanos por cuanto puede interferir (y así lo ha hecho en ocasiones) en los compromisos internacionales adquiridos por la Confederación.¹⁴ La idea tampoco es ajena a la labor de la Corte Constitucional italiana que en distintas ocasiones ha afirmado que el referéndum constituye un «medio» y

12 Respecto la iniciativa legislativa popular y otros institutos de democracia directa, no cabe duda que es el referéndum al que mayor atención presta la doctrina y, por supuesto, el más valorado desde distintas perspectivas, en la vida política. Pero debe tenerse claro lo ya afirmado, que no es en sí mismo simple instrumento de democracia directa. Luciani insiste en ello con todo tipo de argumentación (2008, 2-3)

13 Ello, al decir de Roche, justifica todos los casos en que el *Conseil Constitutionnel* francés ha declarado su incompetencia para juzgar sobre resultados de algún referéndum, puesto que dicho órgano no podría juzgar sobre lo que haya sido una decisión soberana (Roche). Si bien el Consejo Constitucional francés cambió su actitud a partir de 2000, dicho órgano no juzga nunca el resultado sino los actos preparatorios por lo que sigue vigente la prevención que se acaba de afirmar.

14 La cuestión explica que no quepa el control de constitucionalidad de las leyes y sí en cambio, que se haya ido introduciendo el control de la convencionalidad justamente en materias de derecho internacional *cogente*.

«genuina manifestación» de la soberanía popular (sobre todo a partir de la fundamental sentencia 16/1978). Y entre nosotros recientemente también se ha puesto de relieve la inoportunidad de que se pronuncie el TC sobre una norma previamente sometida a referéndum (como ha ocurrido el caso del Estatuto de Cataluña de 2006) hasta el punto de generar una dura polémica y haber dado lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la LOTC, para el (re)establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación; así, el nuevo control previo de inconstitucionalidad al que solo quedaban sometidos hasta ahora los Tratados Internacionales, habrá de aplicarse también a los Proyectos de Estatutos de Autonomía y los que contengan propuestas de reforma. El tema ha sido desarrollado recientemente entre nosotros con acierto y rigor por López Rubio (2020, *passim*).

A) DOBLE LECTURA DEL REFERÉNDUM EN LA QUE HAY QUE OPTAR

Pero la cuestión, vieja y decisiva, no es tanto su significación democrática, que también, sino, en la medida en que se quiere rescatar para las democracias occidentales de mayor tradición, establecer las condiciones del encaje de este instituto con la forma de gobierno parlamentaria de la democracia representativa con que esta se desarrolló en los Estados liberales ya en el periodo de entreguerras y después tras la segunda gran guerra. Porque se trata de recuperar a la ciudadanía de un desencanto generalizado que le aparta cada vez más del sistema y de los partidos políticos que lo representan.

Hasta aquí, el marco de actuación sigue siendo ambivalente según el doble enfoque aludido, político y jurídico. Sin duda la opción entre ambos será un paso previo a su regulación y, al menos en los países en que domina la partitocracia, de decantarse por una configuración política como sin duda lo es el referéndum consultivo de nuestro art. 92, debería regularse concediendo a su propuesta y organización márgenes de actuación sin la necesaria vinculación a la política partidista que es

como la Ley Orgánica reguladora lo estableció. De decantarse por una configuración jurídica también requerirá de regulación apropiada e incluso de previsiones en los Reglamentos parlamentarios.¹⁵

Mientras ello no sea así, solo cabe una definición general que, más que ofrecernos un concepto claro y válido del referéndum, puede aproximarnos si acaso a cada diferente régimen. En efecto, la definición del referéndum puede variar de uno a otro ordenamiento¹⁶ si las propuestas doctrinales en este sentido pretenden abarcar las instituciones que cada sistema nacional incluye. En este sentido, es conocida la definición de Luciani (2005, 123) para el derecho positivo italiano: «resolución popular con votación separada de cada ciudadano sobre cuestiones determinadas y jurídicamente relevantes, puestas de manera alternativa».

Naturalmente en el caso suizo se refuerza la definición y su significación en la medida en que esta institución cobra una fuerza especial derivada del hecho de que el pueblo es considerado el primer órgano del Estado (Sánchez Ferriz 2016) y muy en especial de que, según he dicho ya, sí concurre en dicho ordenamiento la doble intervención del cuerpo electoral tanto en el inicio como en el final del proceso de decisión según se acaba de explicar. Cabe, pues, para el caso, la siguiente definición:

15 En ello insiste González Cadenas al reivindicar la necesidad del referendun para todo tipo de reforma constitucional. Cfr. Algunas propuestas graduales de democratización del procedimiento de reforma constitucional.

16 E, incluso, según épocas pues, como pone de relieve Proietti (en presentación a Rittinghausen 2018, 70 ss) si Suiza se conoce como el país del referéndum, debe precisarse que, tal como lo concebimos hoy, ello solo es cierto a partir de 1848 cuando se convierte en federación. Si antes también era considerada tal era porque el referéndum se concebía como concepto y trámite diplomático, vinculado al mandato imperativo a que se sometían los representantes de los diferentes Estados cuando, no en vano, Suiza era una Confederación. El referéndum no era sino la remisión que los representantes hacían para consultar a sus mandantes cuando no se sentían autorizados para decidir según sus concretos mandatos. Curiosamente, se introduce el referéndum en la Const. de 1848 pero sin usar siquiera este término sino como «votación del sí o el no» así como la iniciativa popular y se hace justamente porque es a partir de entonces cuando el Parlamento puede imponer decisiones a los Estados y no al revés como hasta entonces (Oliver 1986, 75). Es en la segunda mitad del XIX cuando se mantiene un encendido debate alimentado desde el socialismo, y en el que influye abiertamente Rittinghausen (1851), y que comienza a materializarse en los textos.

El referéndum es el derecho reconocido por la Constitución al pueblo y a los Cantones de pronunciarse como última instancia sobre la adopción o rechazo de un texto legislativo o constitucional... Su objeto es siempre un acto jurídico acordado como derivación de la competencia atribuida a alguno de los órganos elegibles (Gerotto, Mahon, Sanchez Ferriz 2020, 154).

Por lo demás, es un trámite que cabe calificar de ordinario o habitual en la labor de legislación suiza pudiendo afirmar que es la última fase de ejercicio obligado para la aprobación de las leyes más importantes (y ello, por mandato constitucional expreso). Por lo tanto, siendo más ordinario por su uso continuado en el ordenamiento suizo que en el italiano, ha de notarse que en ambos casos tiene un papel (generalmente decisivo en sus efectos) dentro del procedimiento legislativo, de suerte que su significación jurídica es tan importante como la política; dicho de otro modo, políticamente es importante el referéndum porque normativamente tiene un papel que cumplir. A partir de ahí es bien fácil su distinción del plebiscito. Con carácter secundario podrá estudiarse desde la perspectiva de los derechos de participación o de los componentes democráticos del sistema representativo pero ello no afectará a su verdadera significación que, como acabo de decir, es jurídica.

B) LA OPCIÓN ESPAÑOLA: O LA LECTURA JURÍDICA, O LA POLÍTICA, SIN POSIBLE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE ELLAS

En el caso español el común denominador es la participación del cuerpo electoral en la decisión de concretos casos, directa o indirectamente, previstos en la Constitución; pero tanto su propuesta como sus efectos varían ostensiblemente según del referéndum de que se trate entre los que su Ley reguladora menciona¹⁷ y, en cualquier caso, el margen de disponibilidad popular es muy escaso por no decir nulo. En efecto, ello puede comprobarse fácilmente pues el TC nos ha ofrecido una

¹⁷ Cfr. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum

definición en STC 31/2015, de 16 de marzo, que creo describe bien nuestra situación, al decir

En síntesis, de una muy arraigada doctrina, la STC 31/2015, de 15 de febrero, recordó que «estamos ante un referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral»... (FJ 3)

Por lo tanto, es «el poder público» el que convoca. Es cierto que también nosotros contamos con referéndums de carácter normativo (como debe ser) en el caso citado de la reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE) y en el de la aprobación y reforma de (al menos) parte de los Estatutos; en ello no cabe duda de los efectos normativos del referéndum; pero fuera de estos casos, impuestos por la Constitución, es difícil encontrar la posibilidad de intervención popular en la función legislativa siquiera a modo de ratificación. Y aun en estos concretos casos mencionados debe observarse que nunca hay coincidencia ni relación entre propuestas y decisiones porque tanto en los referéndums estatutarios, como en los referéndums de reforma constitucional, son los órganos constitucionales competentes quienes proponen a la ciudadanía que diga si lo acepta o no (lo que con razón critica González Cadenas).

Con todo, quizá la principal cuestión en España sea la de decidir si realmente el referéndum del art. 92 CE (que en cierto modo dificulta la definición general) es susceptible de considerarse un instituto de democracia popular, lo que resulta bastante dudoso¹⁸ como entre otros

¹⁸ Ello no obstante no cabe ver solo aspectos negativos en el referéndum consultivo en general, pues Pasquino (1997, 286) recuerda que también podría llamarse «*de indirizzo*». A través de él las autoridades, gobernantes y asambleas electivas tienen la posibilidad de sondear las preferencias de los electores sobre determinada opción o incluso delegar en los electores la responsabilidad de determinadas decisiones especialmente complejas, controvertidas e incluso desagradables. Por su parte Carreras (2017, 39) atribuye a su resultado negativo el efecto de entender que el Gobierno ha perdido la confianza debiendo en pura lógica convocar las

puso de relieve Cruz Villalón (1980, 154 ss) que, por lo demás acertaba a plantear la cuestión más decisiva al respecto a la que después me referiré: la de decidir la posición y coherencia de este instituto en cada sistema constitucional.

2. Tipología de los referéndums

En cuanto a la tipología, sin duda en el caso suizo podemos encontrar el máximo exponente de las más variadas formas de participación (Sánchez Ferriz, 2017) y, en particular, referendarias, pero nos ceñimos ahora a los casos de España e Italia, que con alguna excepción pueden coincidir teóricamente a partir de tantos puntos en común como tienen ambos ordenamientos,¹⁹ e incluso los elementos que sociológicamente permiten la comparación que, sin embargo, resultaría muy difícil en el caso de Suiza.

Groppi agrupa en dos grandes categorías una clasificación adecuada para el caso italiano y que podría aplicarse a nuestro caso: 1. Los referéndums previstos directamente en el texto constitucional y 2. Los previstos en otras fuentes y destinados a celebrarse en el ámbito regional o local. Dentro del primer grupo, en realidad, se reúnen los enumerados por el art. 75 de la Constitución italiana en forma bastante más sistemática que en nuestro texto constitucional que los reconoce en diversos preceptos y en contextos muy variados (aun pensando tan solo en lo que se refiere al ámbito nacional, arts. 92, 167 y 168 CE) y sin que se haya delegado en autoridad alguna la convocatoria que sigue en manos exclusivas del Estado.

En cualquier caso, hay sin duda mayor similitud entre España e Italia en el segundo grupo (*referenda* previstos en otras fuentes) de los citados por Groppi (2010, 3 ss), pues en el primero de los grupos,

elecciones; cuestión distinta es que el Gobierno lo cumpla puesto que este efecto no se halla prescrito sino que se deduce de los principios de la democracia representativa.

19 De querer el lector contrastar ambos sistemas debo señalar que se ha realizado un estudio de mi autoría, bastante pormenorizado, en el que se lleva a cabo la comparación de ambos regímenes, que actualmente se halla en prensa en la Fundación Giménez Abad.

los dos supuestos nacionales en los que se difiere por el tratamiento constitucional son realmente significativos: en Italia se contempla el referéndum abrogativo, para nosotros hoy absolutamente desconocido por haber sido eliminado del texto en el debate constituyente²⁰ por una enmienda de Sole Tura, pues, ciertamente, sí llegó a discutirse en nuestras constituyentes (Oliver, 1986, 105 ss). Además, nuestra Constitución regula en el art. 92 el referéndum consultivo que de ningún modo podría ser considerado, siquiera en su más laxa comprensión, un instituto democrático como ya he apuntado.²¹ El problema es que la posibilidad de parecido en los grupos respectivos de casos regulados en otras fuentes es para nosotros un futurible puesto que aún no existen en la realidad.

Desde la perspectiva italiana, es bien sencilla pero muy apropiada la distinción hecha por Pasquino (1997, 206) entre referéndum deliberativo y abrogativo, señalando que solo el primero sería propiamente un instrumento de democracia directa, mientras que el segundo podría considerarse de colaboración en el marco de ejecución de las normas vigentes aunque suele tener un ámbito restringido desde el momento en que la Constitución enumera algunas materias que le están vedadas (de modo semejante como nuestro art. 87.3 lo hace sobre materias que no pueden ser objeto de iniciativa legislativa popular). También distingue Pasquino entre el referéndum consultivo y el constitucional considerando que el primero sería «de indirizzo» (cabría decir de participación en la dirección política) mientras que el segundo debería considerarse como un tipo de referéndum deliberativo que tiene características especiales derivadas de su relevancia política: suelen reconocerse cuando se aprueba una Constitución tras situaciones traumáticas porque añade legitimidad al sistema y, en lo que se refiere a reformas constitucionales, aparte de la legitimidad añadida, son una garantía de

20 Una buena síntesis cabe encontrar en Presno (2017, 60 ss); a diferencia de Carreras, Presno defiende el referéndum en todas sus formas y en especial el legislativo.

21 Hasta tal punto es así que, por citar solo un ejemplo, Roche hace depender de la incoación del proceso que realmente sea un poder o un contrapoder; Roche (6)

respeto a las minorías. En concreto este último tipo de referéndum, de reforma constitucional, entiende Pasquino que es más «de repudio» que confirmativo²² puesto que el carácter facultativo del mismo supone que la petición del mismo por quienes están habilitados²³ para ello comporta una discrepancia fundamental sobre la reforma llevada a cabo y por consiguiente, el texto solo entrara en vigor si en el referéndum, al ser votado, se alcanza mayoría de síes en la participación popular.

Justamente por ello, cuando tal discrepancia no es visible, tampoco puede hacerse uso de dicha facultad en el caso italiano.²⁴ En efecto, el tercer párrafo, el mismo artículo 138 CI cierra la posibilidad de una intervención popular cuando establece que «no se da lugar a referéndum si la ley ha sido aprobada en la segunda votación por cada una de las cámaras con mayoría de dos tercios de sus integrantes». Y de este modo se confirma que la revisión constitucional es, precisamente, en primer lugar y ante todo, un poder de las Cámaras sin que deba disponerse del mecanismo de protección de minorías cuando no procede por tratarse de un voto ampliamente consensuado.

Una última distinción se refiere a su ámbito territorial, ya sea nacional o de territorio concreto de cada país, en especial de los descentralizados como es el caso de España e Italia. Ambas

22 Ello es semejante en nuestro caso previsto en el art. 167 Const.

23 En España el pfo. 3 del art. 167 CE dispone: Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. y en Italia el pfo. 2 del art. 138 dispone: Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o 500.000 (quinientos mil) electores o 5 (cinco) Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidos. No habrá lugar a referéndum si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación en cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes. Nótese, de nuevo la importante diferencia de los sujetos legitimados para solicitarlo; de nuevo, nuestro texto se mantiene en la restricción de la sola posibilidad de instar las instituciones, en concreto, los miembros de las Cámaras.

24 Lo más semejante que encontraríamos en España es el carácter potestativo del referéndum en el caso de reforma por el procedimiento del art. 167 pues, en efecto, solo si una o más fuerzas políticas lo piden, llegará a celebrarse. La regulación constitucional italiana es más segura al establecer el porcentaje a partir del cual ya ni siquiera es potestativo porque, sencillamente, no procede por mandato constitucional.

Constituciones²⁵ prevén expresamente el referéndum en relación con los Estatutos de autonomía y las respectivas leyes de desarrollo los regulan en sus distintos supuestos.²⁶

3. Significación y función en el concreto sistema constitucional

A) AMBITO TERRITORIAL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS

Ahora bien, la idea del ámbito territorial es coincidente en los tres ejemplos que estoy citando (España, Suiza, Italia), tanto más que se trata de estados compuestos; pero otra cuestión bien distinta es la naturaleza, la legitimación y los efectos de tales referéndums regionales, pudiendo decir de los mismos lo ya apuntado sobre los nacionales. Pues en el caso español derivan del propio texto constitucional y en particular del citado art. 151 (para constitución de CCAA por lo que hoy ha quedado totalmente obsoleto) y el 152, sin perjuicio de la posterior introducción del instituto en reformas estatutarias que, no obstante, no cambian la significación por cuanto en la LO 1/1980 sigue rigiendo la intervención central en todos los referéndums, en cierto modo coherente con el hecho de que también las reformas estatutarias sean actos complejos, obra de la Comunidad pero también del Parlamento nacional. En todo caso, es obvio que no cabe un referéndum en España sin que sea convocado por las instancias nacionales (ex art. 2 LO referéndum).²⁷

²⁵ Art. 151 de la Const española para el caso de los Estatutos regulados por dicho art. El art. 123 de la Const. italiana también prevé es referéndum estatutario.

²⁶ También aquí hay una importante diferencia en favor de Italia pues nuestra Constitución establece los referéndums de aprobación de algunos Estatutos y eventualmente de su reforma (arts. 151 y 152) pero no pasa de ahí la previsión. En cambio, la Constitución italiana, además de una regulación semejante a la nuestra, difiere a los Estatutos la posibilidad de que regulen referéndums (lo que sería uno de los casos en que se establecen por fuentes distintas a la Constitución a que se refería Groppi).

²⁷ LO. 1/1980, ya cit. Art. 2: Uno. La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado.

Dos. La autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados.

Tres. Corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente.

Muy acertadamente, por ello, Saenz (2020, 418) califica de imposible el referéndum autonómico en los términos en que sí contempla la Constitución italiana los referéndums en las regiones, pues todas nuestras previsiones constitucionales se limitan a regular el momento de constitución de las CCAA y a lo sumo el de la reforma de los Estatutos que para su aprobación lo tuvieron constitucionalmente impuesto. En efecto, la Constitución italiana en su art. 123 prevé el referéndum de los Estatutos de modo semejante a la nuestra; pero, además, reenvía a ellos mismos la regulación del referéndum y de la iniciativa en sus respectivos ámbitos territoriales, de suerte que disponen de margen en la regulación que no obstante se somete a la Ley de referéndums (LEGGE 25 *maggio* 1970, n. 352).

B) NECESARIA ADECUACIÓN DE LOS IDD A CADA

SISTEMA CONSTITUCIONAL CONCRETO

Pero más allá de constitucionalizar la posibilidad de referéndums de ámbito no nacional, lo importante es la forma en que este instituto se regula y concibe en cada sistema constitucional concreto. Pues, más allá de su inclusión en un concreto sistema lo que importa es su inserción coherente y finalista en el mismo. Entre otras, una finalidad que podría coincidir en las necesidades en Italia y también en España es la de contrarrestar el excesivo partidismo pero ello supone regularlo de modo que no dependa de (o al menos, no solo de) los partidos políticos. Cruz Villalón llamaba la atención sobre su decepción al comprobar que nuestra ley reguladora dejaba en referéndum en sus manos. Pero lo más interesante en el citado trabajo de Cruz es su reflexión sobre cómo en el Reino Unido no se necesita esta institución como en nuestros sistemas porque allá su propio sistema electoral ya produce los efectos referendarios (bipolarizados) que aquí tratamos de obtener con el instituto estudiado. Un sistema electoral mayoritario y uninominal con un bipartidismo casi perfecto y con la institucionalización de la oposición hace del sistema británico una continua elección entre las dos opciones legítimas y posibles que en todo momento se ofrecen

al elector y que cada uno de los dos grandes partidos (laboristas y conservadores) representan.

Teniendo en cuenta que, a diferencia de lo que sucede en el Reino Unido, en Italia como en España, el multipartidismo y el sistema electoral proporcional que lo favorece, dista mucho de asemejarse a la bipolarización «fija» que acabamos de mencionar del Reino Unido, el papel que en nuestro caso podría desempeñar el referéndum bien regulado, es un buen ejemplo de lo que trato de decir. Y digo bien regulado aunque también debería decir bien aplicado pues sin duda el mal (o innecesario) uso del instituto producen efectos distorsionadores como bien podrían explicar el desaparecido Cameron así como Renzi en Italia que, por su uso plebiscitario, también hubo de pagar su fracaso con la inmediata salida de la vida política.

No se trata, por tanto, de introducir las IDD como piezas de un puzzle sin más, sino de su integración en el sentido global de cada estructura constitucional y, sobre todo, de los fundamentos y principios en que se asienta. En particular, Cruz Villalón (1980, 156) explica el sentido del referéndum (que a lo sumo habría de ser consultivo en el Reino Unido teniendo ya, como tienen un sistema electoral de resultados plebiscitarios):

Lo que caracteriza a las relaciones entre la Constitución británica y la institución del referéndum es la especialísima combinación de proximidad y enfrentamiento: de un lado, el principio de la soberanía parlamentaria parece excluir cualquier manifestación directa de la voluntad popular; de otro, el principio del mandato popular (mandate theory) convierte a cada elección general, sobre la base del bipartidismo, en un plebiscito en torno a las pocas cuestiones básicas sobre las que gira la campaña electoral. Y se entiende, como es sabido, que el gabinete que gobierna apoyado en la mayoría surgida de unas elecciones no puede tratar de hacer pasar legislación importante alguna sobre un tema que no haya sido debatido en el curso de dichas elecciones. Tanto es así que cuando se habló de modificar el sistema electoral a fin de introducir, bien la representación proporcional, bien el voto alternativo, se entendía que el nuevo sistema habría de ser completado con la incorporación del referéndum.

Es decir, a un sistema bipartito y uninominal, que a grandes rasgos responde a la división en dos de los programas políticos e ideológicos, y por tanto también de la opinión pública, no le hace falta el referéndum que produce esos mismos efectos de división en dos, de los que ya dispone el propio sistema. Por ello, y sobre todo, sigue diciendo Cruz,

lo que caracteriza a este peculiar sistema plebiscitario es precisamente el tener como cauce necesario a los partidos políticos, el ser, en definitiva, un sistema plebiscitario operante a través y por medio de los partidos, y no un expediente de marginación de éstos: algo, pues, de nuevo, enteramente peculiar desde la perspectiva de las democracias del Continente [...]

[...]De ahí, entre otras cosas, que no se sintiera la necesidad de introducir la institución del referéndum. Para que en el Reino Unido se llegase a recurrir a la consulta popular directa tenían que fallar los supuestos que hasta entonces la habían hecho innecesaria. En efecto, si el presupuesto básico de la democracia plebiscitaria inglesa es la asunción por cada uno de los dos partidos de una determinada postura ante un específico problema nacional (*issue*), en el momento en que la línea divisoria ante una importante opción política pasa por el interior de los partidos, el recurso a las elecciones generales corre el riesgo de consagrar la ruptura de los partidos, sin asegurar con ello una respuesta sobre la cuestión debatida.

En lo que se refiere a Italia, no puede dejar de subrayarse la importancia e interés de su experiencia en la materia. López y Requejo (2009, 71) recuerdan que entre 1995 y 2007 se celebraron 39 referéndums estatales, lo que dista mucho de lo que se puede observar en cualquiera de los otros países de Europa. Por ello, resulta más llamativa la praxis reciente que de algún modo viene a marcar una nueva época (o con nuevos problemas) por las disfunciones que la misma ha hallado primero por la política Berlusconi y después por los sucesivos populismos.²⁸ Ello es más llamativo en ese país

28 La descripción de Panarari (2018, 45) referida a los últimos años en Italia no puede ser más radical: «Pueblo, siempre pueblo!», como aplicación dogmática y servil del principio mayoritario», como unidad adaptable a las circunstancias – el de Bossi es la Padania, el de Salvini, Italia... y democracia... como religión civil. «Italia, actual laboratorio neosoberanista a escala continental, y, entre los países occidentales, el que en el Novecento de la dictadura y de las guerras civiles entre fascismo y antifascismo, anticomunismo y comunismo y (en forma mucho más *soft*) entre berlusconismo y antiberlusconismo ha vivido en forma turbulenta y problemática el componente de religión civil de la democracia».

por la consolidada experiencia adquirida en el mismo en torno a los referéndums normativos de carácter abrogatorio.

III. Reflexión sobre la significación y posición de las IDD en la teoría de la constitución

Ha de tenerse presente que tanto en el ámbito político como teórico del constitucionalismo democrático estos institutos se insertan en el marco de las democracias representativas liberales (antes conocidas como occidentales). Ello sin perjuicio de los distintos efectos y de la diversa inserción de estos institutos en la estructura general de cada respectivo régimen en función de cada regulación constitucional concreta, según acabo de decir. Precisamente la reciente invocación populista de estos institutos²⁹ es lo que está rompiendo la línea de pensamiento a que estábamos habituados (creo que acertadamente) al calificar el concreto tipo democrático en cada país. Hoy la democracia se invoca sin mayor distinción como si la verdadera fuera solo la de quien la invoca y como si no pudiera haber otra distinta concepción de la misma.

Y lo que es peor para quienes creemos que la Constitución española de 1978 es indudablemente democrática: se están invocando los IDD por movimientos populistas con intención rupturista y/o superadora del constitucionalismo representativo de nuestro régimen y no con el deseo de fortalecerlo y complementarlo; en particular se pone en duda la legitimidad de la transición que dio lugar al texto constitucional vigente y a cuatro décadas de indiscutible progreso económico y social. Ello, en

29 Como afirma Sanz Moreno (2019, 104), cualesquiera sean sus manifestaciones, ... en algo coinciden populistas de todo tiempo y geografías: su división dual y antagónica de la sociedad. Del lado de la verdad y lo bueno, el pueblo puro, origen de todo poder, e ilimitado. Del lado de lo falso y lo malvado, el «no pueblo» o el «antipueblo», los enemigos que, privados de toda legitimidad, no hay que convencer, sino derrotar y destruir. Y aunque parece que todos están contra la élite o el establishment, en ese maniqueísmo de buenos (verdaderos) contra malos (corruptos) que usurpan al pueblo (todo) su soberanía, también se presentan distinciones sustantivas, según estemos ante un populismo de derechas (desde dentro-fuera: nativismos que señalan a los diferentes, sean inmigrantes, refugiados o minorías de otras etnias y culturas) o uno de izquierdas (con su abajo-arriba: plebe legítima contra patricios delincuentes y vendepatrias).

el caso italiano, se observa con mayor radicalidad pues siendo un sistema que sí ha dado al referéndum un papel del que carece en nuestro país, la última experiencia de referéndum (planteadas en forma plebiscitaria como he dicho) ha sido capaz de acabar con el gobierno Renzi.

1. Tradicional prevención frente al asamblearismo

Ello llama la atención porque las prevenciones frente al asamblearismo y al entendimiento de la democracia en un sentido radical, no son nuevas y el más mínimo estudio de la evolución constitucional nos pone en el camino de la necesaria reflexión. Estas consideraciones ya formaron parte de la discusión a la que dio publicidad *El Federalista*. En efecto, para Madison (2001, 35-41),

La falta de fijeza, la injusticia y la confusión a que abren la puerta las asambleas públicas, han sido siempre las enfermedades mortales que han hecho perecer a todo gobierno popular; y hoy siguen siendo los tópicos predilectos y fecundos de los que los adversarios de la libertad obtienen sus más plausibles declamaciones. Nunca admiraremos bastante el valioso adelanto que representan las constituciones americanas sobre los modelos de gobierno popular, tanto antiguos como modernos [...] cuando un bando abarca la mayoría, la forma del gobierno popular le permite sacrificar a su pasión dominante y a su interés tanto el bien público como los derechos de los demás ciudadanos [...].

Este examen del problema permite concluir que una democracia pura, por la que entiendo una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos que se reúnen y administran personalmente el gobierno no puede evitar los peligros del espíritu sectario. En casi todos los casos, la mayoría sentirá un interés o una pasión comunes, [...] y nada podrá atajar las circunstancias que inciten a sacrificar al partido más débil o a un sujeto odiado.

Una república, o sea un gobierno en que tiene efecto el sistema de la representación, ofrece distintas perspectivas y promete el remedio que buscamos.

En su conocida obra «La democracia en América», al desvelar los rasgos de la naciente democracia norteamericana, Alexis de Tocqueville (1980, 239, 244) previno contra el ilimitado «poder moral de la mayoría sobre el pensamiento», como el mayor peligro de este sistema de

gobierno: «el mayor peligro de las repúblicas americanas reside en la omnipotencia de la mayoría».

Pero la más interesante versión liberal de esta tesis antimayoritaria la encontramos en John Stuart Mill, al sostener que la opinión mayoritaria de una sociedad en materia moral e intelectual carece de toda legitimidad para imponer modelos de vida virtuosa o planes de vida valiosos a los individuos. Por más soberanos que sean el poder de la mayoría y su voluntad general plasmada en la ley, no los autoriza a desconocer los ámbitos de autodeterminación personal, los espacios de conducta autorreferente. La mayoría entonces, no puede llegar a negar la diversidad de las formas de vida, algo valioso y digno de protección y estímulo. Hay un derecho básico: el derecho a la diferencia. Ser mayoría no otorga por sí misma ninguna respetabilidad ética o estética ni fundamenta más derechos que el de regular, mediante ley, algunos planos de la conducta que afecta a terceros (Mill 1984, 65-66):

Que la única finalidad por la cual el poder puede, con pleno derecho, ser ejercido sobre un miembro de una comunidad civilizada, contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien físico o moral no es justificación suficiente. Nadie puede ser obligado justificadamente a realizar o no realizar determinados actos, porque eso fuera mejor para él, porque le haría más feliz, porque, en opinión de los demás, hacerlo sería más acertado o más justo.

De lo cual concluye:

La única parte de la conducta de cada uno por la que él es responsable ante la sociedad es la que se refiere a los demás. En la parte que concierne netamente a él, su independencia es, de derecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y espíritu, el individuo es soberano.³⁰

30 Naturalmente, esta concepción acepta la idea de diversos grupos de derechos, en particular de lo que en tantas ocasiones he defendido como Libertades públicas (cfr. Estudio sobre las libertades, Valencia, Tirant, 1995). Así, el propio Mill sostiene que hay derechos fundamentales implícitos en la definición misma de democracia, puesto que sin ellos no habría decisión mediante participación: los derechos políticos (de participación y decisión ciudadana) y los anexos de libertad de expresión, reunión, expresión, prensa, asociación, etc. Sin ellos, a los que definimos como «conjunto unitario de derechos y valores políticos de la democracia»,

Desde el punto de vista estructural lo importante es insertar la idea democrática que se halla en la esencia de las IDD en el sistema concreto que prevalece en nuestro entorno político: en el principio de representación instalado en nuestra tradición por Sieyes o conectado con el principio de confianza en la tradición británica. En cierta manera estos dos modos de participación popular pueden resultar contradictorios o disyuntivos (tal como se formula el derecho a la participación política en el art. 23 de nuestra constitución: «directamente o por representantes»). La cuestión es si se oponen o no en función de la fuerza que uno u otro principio ejerzan sobre el otro. Las circunstancias políticas y las peculiaridades de cada sistema consagradas en cada momento constituyente optarán por una entre las diversas combinaciones posibles aunque la utopía de la voluntad popular suele quedar muy recortada en la práctica. El propio Rousseau, al defender el principio de identidad y su aplicación a la democracia directa era consciente de las dificultades al exponer que se requeriría de comunidades pequeñas. Ello es cierto aunque no lo es menos que hoy cabría establecer medios de participación utilizando las ventajas que la red ofrece (aunque no estoy segura que por dicha vía cupiera reforzar el nexo entre población y sus representantes, a la vista de recientes experiencias en países de nuestro entorno).

Naturalmente no cabe esperar que en el mundo actual el asamblearismo pueda hallar acogida más allá de su práctica local, si cupiera, en comunidades reducidas, ampliando las posibilidades del reducido concejo abierto constitucional. Es cierto que en el ámbito local cada vez más se establecen consultas y formas de participación de lo más originales a veces, pero todo ello nada tiene que ver con los institutos estudiados, rigurosamente considerados, sino más bien con distintas formas de acercamiento de los ayuntamientos a sus vecinos sin mayores efectos ni condicionamientos salvo algún caso excepcional como es el previsto en el art. 13, 1 b) de la Ley balear 12/2019, de 12 de marzo (que en cualquier caso no se exime de solicitar autorización al

es impensable un proceso de libre e igualitaria deliberación para formar un agregado de preferencias individuales equivalente a la mayoría...

Gobierno) y, en particular para las consultas municipales, los arts. 50 y siguientes de la misma Ley balear.

Otro planteamiento más factible es el de reforzar los dos institutos mas destacados, la iniciativa y el referéndum en relación con la labor legislativa que desempeña el Parlamento que en absoluto tendría por qué afectar o cercenar ninguno de los principios del sistema representativo. Para el caso de Suiza así lo expone con extremada claridad Martenet (2021, 74) al afirmar que el referéndum es un factor de concordia y de prudencia que en absoluto afecta a las labores parlamentarias. Por el contrario, cree que favorece la libertad de deliberación que la práctica del referéndum acaba reforzando la democracia representativa porque esta se desenvuelve teniendo en cuenta las posiciones populares y ello da más libertad a los parlamentarios: «estos impulsos democráticos contribuyen a evitar una compulsión demasiado fuerte del ejecutivo sobre el debate parlamentario». Es más, pone de relieve el mismo autor que las fuerzas políticas se han habituado a consensuar en torno a «paquetes legislativos» precisamente condicionados por el hecho de que esas leyes del «paquete» han de pasar necesariamente por el referéndum popular.

En todo caso es indiscutible que la opción escogida por cada régimen influirá en las experiencias políticas más o menos populares de las IDD y también en los efectos que las mismas puedan tener en otras importantes instituciones del sistema. Dos ejemplos son suficientes: desde la perspectiva institucional la incidencia en el control de constitucionalidad cuando las leyes son votadas en referéndum (problema al que ya me he referido *supra*); y, desde la perspectiva más estrictamente política, junto a tantos otros aspectos que cabe considerar, creo que muy especialmente la intervención, o no, de los partidos políticos en estas experiencias populares (y su mayor o menor monopolización del proceso) deben analizarse a fondo y tenerse en cuenta por cuanto pueden llegar a modificar su sentido.

Naturalmente este en un enfoque que creo debe destacarse en el caso español por cuando ya he dicho que aquí, como en el caso italiano,

los efectos de la partitocracia son especialmente incisivos. A la hora de regular estos institutos y fundamentalmente el referéndum debería partirse de la decisión sobre si mantener o no a los partidos como directores de tales procesos.

2. Institutos democráticos y partidos políticos

Se ha aludido al nuevo fenómeno populista como reacción al *statu quo* y sus disfunciones en el sistema, pero no cabe ignorar que las críticas populistas al sistema hallan acogida en el electorado porque previamente existe un fuerte desencanto y alejamiento de la población con sus representantes y con las instituciones que han sucumbido a las influencias partidistas (en especial sobre el Parlamento, Tudela 2021). La desafección por los partidos tradicionales también está, por tanto, en el origen de estos movimientos como sostiene Blanco Valdes (2015, 163):

la irrupción de todas ellas con un empuje realmente llamativo en la vida política nacional no puede ponerse sólo en directa relación con la crisis económica, su gestión y sus efectos, con el apoyo mediático notable del que algunas de esas organizaciones —y muy especialmente Podemos— han disfrutado desde su aparición, o con las simples modas políticas, que suelen provocar comportamientos gregarios en muchos electores, sino también con la situación que atraviesan desde hace años los partidos del sistema.

Por ello, comparto también la posición de Carreras (2017, 33-34) cuando subraya como una deformación de las democracias liberales la monopolización por los partidos de los institutos de la democracia cuando, en realidad, aquellos no reflejan el verdadero pluralismo de la sociedad:

el peligro de la partitocracia es que los partidos colonicen el Estado y se repartan entre ellos el botín que tal reparto supone, especialmente en la actualidad, con el gigantesco Estado Social que hemos construido en el siglo XX y que reparte subvenciones, otorga permisos e interviene de mil formas diversas en la sociedad.

Hoy la idea ya se comparte en la academia (Tudela Aranda, Blanco Valdés,³¹ Aba Catoria, Sanz Moreno, etc.), aunque nos falta aún atrevernos a ir apuntando a algunas soluciones (o siquiera formulando ideas) que, lógicamente, para dar fruto, habrán de contar justamente con las fuerzas políticas de las que proceden tan graves disfunciones, lo que no deja de ser un círculo vicioso. Cuestión difícil, desde luego, que solo empezará cuando bien la cultura política (y en particular para el parlamento lo que Tudela llama «cultura parlamentaria»)³² haya alcanzado fuerza con su difusión, o bien porque las nuevas generaciones de ciudadanos, alejados ya de tantos condicionamientos como tuvimos las generaciones de la transición, muestren convicción de cambio real y adopten la decisión de alejarse de las actuales corrupciones.

En esta perspectiva de propuestas y esperanzas de que las instituciones vuelvan a su «auto respeto» y los partidos se ejerciten en la «autocontención» (el *self restraint*, tan practicado por los británicos y tan difícil para los latinos), sin duda podrían aportar alguna savia nueva estos institutos sobre los que hemos discurrido y razonado una vez más, siempre que su regulación los aleje del monopolio partidista y sean capaces de atraer el interés de la ciudadanía. La referencia hecha *supra* (con cita de Martenet) a la posibilidad de que una mayor participación referendaria en la labor legislativa podría crear cierto nexo popular con los representantes es de gran interés porque permitiría aligerar la excesiva dependencia del representante respecto de su grupo,

31 Un interesante estudio de la evolución de los partidos españoles en este sentido es el de Blanco Valdés (2017, 150 ss) en el que la crítica a la situación actual va precedida del análisis histórico que permite entender las dificultades de los partidos.

32 Tudela analiza la debilidad del Parlamento que, sin ser nueva, sí se ha agravado mucho recientemente con ocasión de todo lo ocurrido con ocasión de la pandemia covid 19; pues pudiendo ser una ocasión excepcional para que el Parlamento, dando estricto cumplimiento a la Constitución, recuperara parte de su protagonismo y llevara a cabo su función de control frente a un gobierno tan reforzado por la declaración del estado de alarma, sin embargo, ni ha cumplido con tales funciones, ni ha tenido el prurito de salvar su imagen institucional. La idea de cultura parlamentaria responde por tanto al respeto y defensa de la institución, a su posición constitucional y su prestigio social que todos los parlamentarios debieron sentir y practicar. Y lo más grave, como afirma Tudela, es que ello no solo ha ocurrido en el Parlamento nacional sino también en los autonómicos.

siempre que, teniendo la espada de Damocles del referéndum final encima, fueran capaces de desprenderse de la total dependencia y de lograr consensos entre distintas fuerzas que a menudo hallamos en el parlamento suizo, forzados por la obligatoriedad del referendun que la Constitución impone (Martenet 2021, 78).

Volviendo a nuestro caso, bastante más complejo, a mi juicio hay un punto de partida inexcusable y es que se acepte que la ciudadanía ya ha alcanzado cierto nivel de madurez política; y, siendo así, que se convenga en que es ya hora de desechar la manipulación o el engaño creyendo que solo así se atraen fácilmente los votos. Creo que la respuesta de la ciudadanía será mucho más clara y confiada ante las diversas opciones si se la encara planteándole con claridad las cuestiones en las que puede y debe cooperar para adoptar las grandes decisiones políticas y, sobretudo, clarificando bien cuándo se le pide por iniciativa de las instituciones (o por el contrario como respuesta a una petición popular) su intervención en actos normativos de carácter general y cuando, en cambio, se les está pidiendo el visto bueno para los propios líderes y sus decisiones.³³

No es mucho, desde luego, pero sí es un punto de partida que no cabe obviar.

Pinoso, agosto de 2021.

³³ Tal vez un caso paradigmático pueda considerarse la consulta que el líder de Unidas Podemos hizo a todos sus militantes sobre el acierto o no de haber adquirido para su propia vivienda familiar un chalet que excedía con mucho la media de viviendas que ocupan los españoles.

IV. Nota bibliográfica

- Aba Catoria, Ana (2019): «Informe Realidad Social/Realidad Política/Realidad Jurídica: Relaciones a tres bandas entre la ciudadanía, Parlamento y Gobierno», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 18 , pp. 164-187.
- Aguar De Luque, Luis (1977): *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Edersa.
- Basso, Lelio (1998 [1ª ed. 1959]): *Il principe senza scettro* (con presentación de Stefano Rodotà), Milano, Feltrinelli.
- Biscaretti Di Rufia, Paolo (1982): *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos.
- Blanco Valdés, Roberto L. (2015): «La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema», *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, pp. 149-182.
- Burdeau, Georges (1985): *Traité de Science Politique* 3ª edic. T. V. (*Les regimes politiques*). Paris, L. G. D. J.
- Carreras Serra, Francesc de (2017): «¿Democracia directa "versus" democracia representativa?», en Sáenz Royo, Eva y Carlos Garrido López (coords.): *La funcionalidad del referendun en la democracia representativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 23-43.
- Cruz Villalón, Pedro (1980): «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, 13, pp. 145-168.
- Gerotto, Sergio (2015): *Suiza. Sobre cómo se gobiernan los suizos*, Madrid, CEPC.
- Gerotto, Sergio, Pascal Mahon y Remedio Sanchez Ferriz (2020): *Il sistema costituzionale svizzero*, Milano, Padova Cedam.
- Gilbaja Cabrero, Estela (2018): «Partidos políticos y régimen de concejo abierto», en Biblino Campos, Paloma (coord.): *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, CEPC, pp. 95-116.
- González Cadenas, Diego (2020): «Algunas propuestas graduales de democratización del procedimiento de reforma constitucional», *Revista de derecho político*, 108, 247-282.

- Groppi, Tania (2010): «La democracia directa. El caso italiano», en *III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*. Méjico.
- Hamilton, Alexander, James Madison, John Jay (2001): *El Federalista*, Méjico, Fondo de Cultura Económica.
- Le Pourhiet, Anne Marie (2018): «Participation et citoyenneté: progrès démocratique ou gadgets constitutionnels?», *Revue française de Droit Constitutionnel*, 116, pp. 753-766.
- Lopez Rubio, Daniel (2020): *Justicia constitucional y referéndum. El control judicial de las normas aprobadas por los ciudadanos*, Madrid, CEPC.
- Luciani, Massimo (2005): «Art. 75. Il referéndum abrogativo», *Commentario della Costituzione* (fundado por Giuseppe Branca). Zanichelli / Foro italiano, Milano / Roma.
- (2008): «Il Referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana». *Rev. Cat. Dret Public*, 37, pp. 157-182.
- Martenet, Vincent (2021): «La démocratie représentative et référendaire, à l'exemple de la Suisse», *Revue française de Droit Constitutionnel*, 126, 71-94.
- Mill, John Stuart (1984): *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza.
- Oliver Araujo, Joan (1986): «El referéndum en el sistema constitucional español», *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, 15. 115-184.
- Panarari, Massimiliano (2018): *Uno non vale uno. Democrazia diretta ed altri miti d'oggi*, Venezia, Marsilio.
- Pasquino, Gianfranco (1997): «Referendum», en *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. VII, Roma, Treccani.
- Presno Linera, Miguel Angel (2017): «El referéndum en la Constitución española: límites y posibles reformas», en Saenz Royo, Eva y Carlos Garrido López (coords.): *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 45-72.
- Rittinghausen, Moritz (2018 [1ª ed. 1851]): *La legislazione diretta dal popolo o la vera democrazia. Testo e contesti* (ed. It. Comentada por Proietti, Fausto), Torino, Giapichelli.

- Roche, Jean-Baptiste: «Le référendum, pouvoir ou contre-pouvoir?». Recuperado de http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-roche_T2.pdf.
- Saenz Royo, Eva (2020): «El referéndum en las unidades subestatales de los Estados Federales», en Saenz Royo, Eva y Carlos Garrido López (coords.): *El referéndum y su iniciativa en el Derecho Comparado*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 399-426.
- Sánchez Ferriz, Remedio (2016): «El pueblo de la Confederación suiza: su significación constitucional y composición», *Revista de Derecho Político*, 95, pp. 11-38.
- Sánchez Ferriz, Remedio (2017): «Formas y niveles territoriales de la iniciativa popular y del referéndum en el ordenamiento suizo», *Revista española de Derecho Europeo*, 28.
- Sanz Moreno, José Antonio (2019): «Teologías populistas versus constitucionalismo democrático, o la pedagogía de la democracia y sus límites», *Revista de las Cortes Generales*, 107, pp. 93-136.
- Tocqueville, Alexis (1980): *La democracia en América*, Madrid, Alianza, Tomo I, Segunda Parte, Capítulo VII, p. 239.
- Tudela Aranda, José (2017): «La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 125-152.
- «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento» (2021): *Cuadernos Constitucionales*, 2.

Entre los Países Bajos y Oregón: eutanasia, garantías y suicidio asistido. Notas sobre la Ley Orgánica 3/2021, de regulación de la eutanasia y su tramitación parlamentaria

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA

Catedrático (emérito) de Derecho Constitucional UCH-CEU

La política democrática no va solo de sumar votos: va de comparar razones, de escuchar a todos los afectados por las decisiones, de compartir certezas, miedos e inseguridades, de ir construyendo hábitos del corazón e ir consensuando, entre todas y todos, un horizonte común mejor para todas y todos.

Martinez Urianoberrenetxea DSS.Pleno.10/3/2021. p. 125

Resumen

El trabajo analiza la tramitación y el debate parlamentario de la Ley orgánica 3/2021, que ha legalizado, en determinados supuestos, la eutanasia en España, profundizando en la posición mantenida por los distintos partidos políticos, así como en las carencias y resultados de la ley.

Palabras clave: eutanasia, tramitación parlamentaria, debate.

Resum

El treball analitza la tramitació i el debat parlamentari de la Llei orgànica 3/2021, que ha legalitzat, en determinats supòsits, l'eutanàsia a Espanya, i aprofundeix en la posició mantinguda pels diferents partits polítics, com també en les mancances i resultats de la llei.

Paraules clau: eutanàsia, tramitació parlamentària, debat.

Abstract

The paper analyzes the processing and parliamentary discussion of Organic Law 3/2021, which has legalized, in some cases, euthanasia in Spain, deeping into the position by the different political parties, as well as the shortcomings and results of the Law.

Keywords: euthanasia, parliamentary procedure, discussion.

Sumario

- I. En el escenario de las guerras culturales. Una nota previa
- II. Lo que está: una tramitación parlamentaria de inusual rapidez (con perdón de la pandemia)
- III. Lo que no está: ni dictámenes, ni audiencias, ni consultas, ni expertos
- IV. Una mirada a los debates parlamentarios. Entre la voluntad garantista y el temor al suicidio asistido
- V. El sistema resultante: buscando un derecho subjetivo fundamental
llegamos a una propuesta que exige siempre el concurso material y la voluntad concurrente del Estado
 1. El presupuesto
 2. El procedimiento
 3. La prestación
 4. La objeción de conciencia
- VI. La hipocresía es el homenaje que el vicio rinde a la virtud
- VII. Pero ¿puede el Estado matar (legítimamente) al peticionario?
 1. ¿Configura la ley orgánica un derecho subjetivo?
 2. ¿El sistema establecido puede entenderse compatible con la ley fundamental?
 3. Sentada la naturaleza del régimen establecido ¿puede entenderse compatible con el art. 2. CEDH?
- VIII. Bibliografía

I. En el escenario de las guerras culturales. Una nota previa

Bajo la hegemonía neoconservadora que se forma en los años setenta y se impone como tal con claridad a fines de los ochenta una buena parte de la izquierda moderada europea ha registrado una silenciosa sustitución de fines pasando de una estrategia preordenada a potenciar las políticas basadas en el principio del primado del trabajo (que son la razón de ser de las formaciones más o menos socialistas) a otra que centra su acción política en las políticas basadas en el conflicto de valores. A mi juicio un buen termómetro es la tendencia a un cambio de contenidos de términos tradicionales como conservadurismo, progresismo, reforma social, estado social, etc. Así el primero deja de significar primariamente la voluntad de mantener y reproducir un capitalismo de consumo de masas dirigido por un tejido empresarial en el que son dominantes las grandes corporaciones, para pasar gradualmente a significar la voluntad de sostener políticas sociales basadas en el humanismo (sea cristiano o laico) y en el concepto de responsabilidad social, tras el cual se halla las más de las veces una concepción comunitarista del cuerpo político, en tanto que su inverso especular, el progresismo, pasa de designar los proyectos y políticas públicas que traen causa de la voluntad de procurar una redistribución en sentido igualitario de los recursos socialmente producidos a referirse a políticas públicas inspiradas en un individualismo riguroso de orientación hedonista que, paradójicamente, resulta altamente funcional respecto del capitalismo oligárquico de consumo de masas. Las contradicciones culturales del capitalismo, que analizó en su día Bell, siguen ahí, pero han venido cediendo protagonismo en el debate social frente a las contradicciones culturales de una definición progresista que viene a proporcionar un imaginario de sustitución en el que las políticas orientadas a la procura de la igualdad material y la redistribución de los recursos socialmente producidos dejan de tener preferencia (se ha llegado a acuñar expresiones críticas al respecto, como «izquierda caviar»). Sin ir más lejos en el diario acabo de leer un juicioso artículo sobre el recientemente electo presidente del Perú, el sr.

Castillo, un político de la izquierda radical y convicciones comunistas, que es descrito como radical en lo económico y como conservador en lo social, porque no respalda algunas de las medidas propias del progresismo al uso (como la respuesta al problema del aborto, por ejemplo). El español no es un caso desviante respecto de esa tendencia: la autodenominada «mayoría progresista» no ha propuesto ni adoptado hoy en día medida alguna que suponga una seria redistribución del poder económico y social –y por ende político– y en cambio alza la bandera a favor de las políticas propias del individualismo radical en el terreno cultural. El conflicto de clases, cuya extinción se ha decretado, cede su primacía al conflicto de valores, y si la realidad no resulta congruente con dicha sustitución peor para la realidad. El fenómeno señalado afecta primariamente a la socialdemocracia porque la estrategia de marginación de las políticas que traen causa del principio del primado del trabajo en favor de las propias del conflicto axiológico afecta directamente al núcleo mismo de su rol político y social.¹

En nuestro caso esa estrategia se introdujo en un escenario en el que se sostenía un sistema de partidos de corte bipartidista en el que se operaba de acuerdo con un riguroso recurso a la política de adversarios por parte de ambos partidos turnantes. Para el sostenimiento de esta resulta necesario establecer una relación antagónica con el otro partido turnante, y, por extensión, con los posibles socios del mismo, y para ello las políticas que traen causa del conflicto de valores se prestan admirablemente bien. Ejemplo señero de tal modo de proceder lo proporciona el precedente de la vigente ley de despenalización parcial del aborto (la «Ley Aído»), y ese ejemplo sienta el precedente de la elaboración y adopción de la vigente ley de eutanasia, de la que vamos a tratar.

¹ El fenómeno no es unidireccional: mientras los partidos de afinidad socialista siguen ese camino, otros como los ecologistas hacen el camino de inverso: del individualismo radical al comunitarismo, porque sin incorporar una ética que podríamos llamar «neostoica» la austeridad necesaria para combatir el cambio climático va a carecer de solidez.

Ahora bien, a diferencia de lo sucedido con la «ley Aído», la LO 3/2021, opera en un contexto político en el que el bipartidismo imperfecto ha colapsado, en el que ha emergido un sistema de partidos nuevo, y en el que se hacen necesarios acuerdos parlamentarios de amplio espectro y gobiernos de coalición,² alterado el contexto se alteran también los rendimientos: en el caso que nos ocupa el intento de cavar una trinchera entre «las derechas» y la mayoría parlamentaria quedó deslucido: Ciudadanos rompió la imagen del «trifachito» votando afirmativamente la ley vigente.

La estrategia de la confrontación tiene en nuestro caso un problema adicional: el diseño del sistema institucional del «Régimen del 78» está configurado para procurar, y regir, una democracia consociativa, de la que la misma figura de la «ley orgánica» es un componente destacado. El sistema institucional está pensado para regir una democracia de consenso tanto en lo que afecta al nivel nacional de gobierno, como en lo que toca al nivel autonómico, como en lo que a la relación entre ambos niveles de gobierno afecta, como la pandemia ha venido a poner de relieve. La necesidad de decisiones supermayoritarias, que exigen una concurrencia más allá de la mayoría que sostiene al Gobierno correspondiente, es uno de los instrumentos necesarios preordenados a la procura de una gobernanza de amplio espectro. La configuración negocial de la adopción y reforma de los estatutos de autonomía o la exclusión de las leyes sensibles del ámbito de decisión de la mayoría ordinaria tienen sentido en ese contexto. El resultado es que las estrategias de confrontación y la lógica propia del sistema institucional entran en conflicto, produciendo en consecuencia desajustes y problemas que inevitablemente vienen a erosionar el sistema institucional mismo.

El recurso a las políticas propias del conflicto de valores ni tienen porque encaminarse a la «construcción de identidad» ni están condenadas necesariamente a entrar en colisión con las exigencias de

² Para ejemplo un botón: los presupuestos de 2021 exigieron un gobierno de coalición (155 escaños) y el concurso adicional de al menos ocho formaciones políticas distintas.

una democracia consociativa, pero se encaminan por esa ruta cuando se usan para definir no ya divisorias partidarias, sino bloques políticos que se entiende antagónicos, como entre nosotros está sucediendo. Eso sí, lo que no pueden evitar es incurrir en contradicciones abiertas, como lo muestra el hecho de que en un país como el nuestro en el que el suicidio se ha convertido en la primera causa de muerte no accidental y supone un problema de salud pública de alto bordo las mismas fuerzas políticas que están llamando la atención sobre el tal problema son también aquellas que impulsan la regulación de la «muerte dulce». Entiéndase bien, la contradicción se puede dar aun cuando ambas políticas sean plenamente constitucionales –que es de lo que aquí se va a tratar– pero la compatibilidad con la Constitución (que no la conformidad con la misma) no excluye la posibilidad de contradicciones, a la postre la ley fundamental reposa, entre otros, con el presupuesto del pluralismo y este, por su naturaleza misma, está abierto siempre a la posibilidad de la contradicción.

A la hora de afrontar el problema de la regulación de la autodisposición sobre la propia vida en lo que a los supuestos de limitar el sufrimiento del paciente,³ el legislador tenía a su disposición cuanto menos tres posibles modelos a seguir: en primer lugar, el camino del suicidio asistido (o el «modelo Oregón»), en segundo lugar una regulación flexible en la que prima la iniciativa individual revisada en su caso mediante un control *a posteriori* (el «modelo holandés»), en tercer lugar la revisión de este último buscando evitar las fisuras que la práctica ha mostrado se dan en el anterior, articulando un procedimiento previo a la intervención de orientación garantista. La proposición de ley no ha querido seguir el primer camino, pese a ser el de regulación más simple y la que mayor capacidad de decisión otorga al sujeto paciente, ha querido evitar el riesgo inherente al segundo de los supuestos en los que se practica la eutanasia sin consentimiento del

³ La exposición de motivos (I) lo dice muy claro «con el objeto de evitar un sufrimiento»

paciente,⁴ y ha querido asimismo configurar a la eutanasia en términos de derecho subjetivo con pretensión de fundamentalidad.⁵

Lo que podríamos denominar el «modelo holandés revisado» es el escogido por los autores de la proposición de ley al efecto de formular su diseño, y es el que conserva el texto definitivo que publica el BOE el 25 de marzo de 2021.

La regulación de la eutanasia sea cual sea su concreta instrumentación, plantea problemas de legitimidad constitucional ya que por su propia naturaleza consiste en alguna clase de «homicidio piadoso». Estos problemas son especialmente agudos en los casos en los que se da la combinación de un reconocimiento constitucional de los derechos a la vida y a la integridad personal y un sistema efectivo de justicia constitucional, a día de hoy ningún tercer estado que contenga en su ley fundamental esa combinación cuenta con un pronunciamiento favorable. Por ende, en nuestro caso la cláusula hermenéutica del art. 10.2. nos obliga a tomar en consideración a estos efectos la jurisprudencia del TEDH, y esta no es precisamente amigable con propuestas del tipo de que vamos a considerar, por un lado porque la doctrina en cuestión (por todas *Pretty vs. UK*) niega que el derecho del art. 2.CEDH (referente del art. 15 CE) comprenda una facultad de disposición sobre la propia vida, del otro porque la única decisión de alguna manera menos restrictiva (*Gross vs. Suiza*), se refiere a un supuesto de eventual suicidio asistido, como veremos bien distante del sistema seguido por nuestra ley. Es más, contando como contamos con un sistema de derechos fundamentales sumamente riguroso, que pivota en torno al nuclear principio de dignidad, y que, por ello, es tributario de dos tradiciones ideológicas –el kantismo y el humanismo cristiano– caracterizadas por su elevado nivel de exigencia y que, debido a ello, tienen una visión claramente negativa de la autodisposición sobre

4 Y la vulnerabilidad al riesgo de pendiente deslizante.

5 La exposición de motivos (I) lo dice con claridad:

«En definitiva, esta ley introduce en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo derecho individual como es la eutanasia»,

la propia vida, no parece *prima facie* que nuestra ley tenga muy fácil superar el correspondiente escrutinio.

En todo caso el presupuesto necesario para plantear el eventual problema de legitimidad constitucional pasa por el examen de lo que nuestra ley ha venido a establecer. Con todos los respetos ni las bendiciones ni las maldiciones *a priori* pueden tener la posibilidad de afectar de algún modo el juicio del que aquí se trata.

II. Lo que está: una tramitación parlamentaria de inusual rapidez (con perdón de la pandemia)

La LO 3/2021 trae causa de una proposición de ley presentada nada más comenzar la Legislatura por el Grupo Parlamentario Socialista,⁶ proposición que no es rigurosamente original toda vez que la misma trae causa de otra similar presentada en la efímera Legislatura anterior. Así el texto de la proposición de ley adquiere estado oficial con su publicación en el BOCG, serie Congreso, el 31 de enero de 2020, esto es al comienzo de la Legislatura y a poco más de veinte días de la votación de investidura y de la consiguiente formación del gobierno, ahora bien la proposición de ley viene suscrita tan sólo por uno de los partidos de los dos partidos de la coalición del gobierno, y, por tanto, no es una propuesta de la minoría mayoritaria que gobierna, sino sólo de una de las formaciones que lo integran (el PSOE), por más que la proposición está diseñada al efecto de atraer apoyos más allá del grupo que inicialmente la plantea. La proposición de ley supera el trámite de la toma en consideración, mediante el cual el Pleno de la Cámara hace suya la propuesta, el 11 de febrero de 2020 (BOCG 17/2)⁷ y, en consecuencia, se inicia la tramitación en un triple escenario: Ponencia, Comisión y Pleno. Empero la tramitación se ve obstaculizada por la

⁶ BOCG. Congreso 31/1/2020 nº 46-1.

⁷ El texto obtiene un apoyo muy amplio: 203/140 y dos abstenciones, solo los Grupos Parlamentarios del PP y VOX votan negativamente. Merece hacerse notar que el texto recibe un apoyo transversal que se sitúa a siete votos del quorum de decisión de la reforma constitucional ordinaria.

incidencia de la pandemia, y , como consecuencia de su impacto sobre el propio funcionamiento del Congreso, la emisión del Informe de la Ponencia, creada en la Comisión de Justicia, se va a demorar hasta finales de año, vigente ya el estado de alarma de noviembre del mismo, el BOCG no publica el Informe de la Ponencia hasta el 10 de diciembre de 2020, a partir de ahí el trámite se acelera el 17 del mismo mes se da a conocer el Dictamen de la Comisión de Justicia y el texto resultante de los trabajos de Ponencia y Comisión, más las enmiendas que permanecen vivas se someten al debate y aprobación del Pleno del Congreso con fecha 17/12/2020⁸ siendo publicado el correspondiente acuerdo el 30 de diciembre de 2020.

Tras la aprobación inicial el texto acordado por el Congreso pasa al Senado. Abierto el primer período de sesiones del año 2021 en febrero el texto se remite a la Comisión de Justicia (25/2/21) la Ponencia emite su Informe el 4 de marzo, y ese mismo día la Comisión produce el consiguiente Dictamen, el 10 de marzo el Pleno del Senado aprueba las enmiendas⁹ y se devuelve el texto al Congreso, que aprueba las mismas y produce la adopción definitiva del texto el 25 de marzo. En otras palabras, en tiempo parlamentario hábil la proposición de ley se tramita y convierte en ley orgánica en algo menos de tres meses.

Si la duración de la tramitación es insólitamente breve ello no se debe a que el texto original se mantenga con escasas variaciones a lo largo de la tramitación, antes bien, viene a suceder todo lo contrario, las modificaciones del texto original de la proposición de ley son extremadamente numerosas, especialmente si se tiene en cuenta que nos hallamos ante un texto legal que cabe calificar de breve, apenas doce páginas del BOE,¹⁰ constando de 19 artículos, siete disposiciones adicionales, una transitoria y cuatro finales. Si dejamos de lado la exposición de motivos y las modificaciones entendibles en términos de corrección de errores y/o omisiones una lectura detenida del

8 DSCD 17/12/20 pp. 3 y ss.

9 DSS 10/3/21 pp. 93 y ss.

10 Vide BOE 25/3/21 pp. 34.037 y ss.

texto definitivo permite apreciar un mínimo de 65 modificaciones, de las cuales 43 traen causa del texto adoptado por la Ponencia del Congreso de los Diputados, seis se deben a la Comisión de Justicia de la Cámara Baja y 16 a la intervención del Senado. No pueda haber duda: las Cámaras han trabajado el texto original. Desde una perspectiva material tan solo el art. 2. (ámbito de aplicación), el art. 9 (procedimiento en caso de incapacidad de hecho), el art. 19 (deber de secreto de los miembros de las Comisiones de Garantía y Evaluación) y las disposiciones transitoria y derogatoria, coinciden con la versión original de la Proposición de Ley, todos los demás artículos han sufrido modificaciones más o menos profundas. Así proceden de la tramitación parlamentaria el segundo párrafo del art. 1. (deberes del personal sanitario y obligaciones de las administraciones públicas), la redacción definitiva de lo que sea el consentimiento informado, el padecimiento grave, crónico e imposibilitante, la enfermedad grave e incurable o la situación de incapacidad; en lo que toca a las definiciones legales del art. 3, se han modificado dos de los tres apartados del art. 4. que regulan el derecho a la solicitud de la prestación, los dos apartados del art. 5 sobre los requisitos del solicitante, dos de la regulación que el art. 6 establece para los requisitos de la solicitud, dos de los tres apartados del art. 7 que prevé la denegación de la solicitud, todos los apartados del art. 8 que regula el procedimiento a seguir cuando recibe la solicitud el médico responsable, cuatro de los cinco apartados del art. 10, que regula la verificación previa por parte de la Comisión, uno de los tres del art. 11 que regula la realización de la prestación, y así sucesivamente. No es sólo que las modificaciones sean muy numerosas en relación con el tamaño del texto que se debate, es que las modificaciones abarcan la práctica totalidad de las cuestiones importantes que son objeto de disciplina, y aun buena parte de las que lo son menos. No cabe hablar, pues, de un texto improvisado que ha habido que tramitar velozmente sin cuidarse en exceso de las implicaciones. El trabajo parlamentario ha sido de breve duración, pero intenso y profundo. No siempre nuestro Parlamento trabaja mal, como usualmente se le imputa, y no siempre

los diputados y senadores afectados trabajan poco, como con frecuencia tenemos que escuchar. Otra cosa es que el acierto se corresponda con el esfuerzo.

Obviamente unas modificaciones tan extensas e importantes se producen por razón de las deficiencias del texto original, esto es, de la proposición de ley que abre el procedimiento legislativo, y eso nos lleva al tema, en buena medida previo, de considerar aquello que en la tramitación se echa en falta.

III. Lo que no está: ni dictámenes, ni audiencias, ni consultas, ni expertos

La Constitución reserva a un tipo particular de ley reforzada, la ley orgánica, la regulación de las cuestiones cuya redacción se presume más delicada, y por ello más importante, para la que exige un procedimiento diferente al ordinario: primero, la orgánica es una ley reservada al Parlamento Nacional; segundo, la orgánica es una ley que no se puede tramitar como ley de comisión, es necesariamente una ley de Pleno;¹¹ tercero, la orgánica es una ley destinada a regular asuntos objeto de un reserva específica; cuarto, la orgánica es una ley que exige un procedimiento de tramitación parcialmente distinto al propio de la ley ordinaria; quinto, la orgánica es una ley reforzada: su adopción exige una mayoría reforzada, pensada para que resultara ordinariamente mayor que la necesaria para sostener al Gobierno, está pensada para ser una norma supermayoritaria, prolongando de esta manera y para cuestiones sensibles un parte de las técnicas consensuales que inspiraron el diseño constitucional.

Vistas así las cosas se entiende sin especial dificultad que las leyes orgánicas vengan precedidas en su proceso de producción por una

¹¹ Cosa que suele pasar desapercibida porque la previsión del Reglamento del Congreso según la cual el procedimiento usual de proyectos y proposiciones de ley es precisamente la ley de comisión, salvo que el Pleno avoque su debate y votación ha dado lugar a una práctica en la que el Pleno reclama para sí la competencia deliberativa de modo poco menos que sistemático.

serie más o menos amplia de consultas previas, informes y dictámenes que no son exigibles en el caso de las ordinarias. Así un proyecto de ley orgánica, además de los trámites de consulta preceptivos para el caso de las leyes ordinarias, exige otros específicos, especialmente exigentes cuando, como es el caso, se trata de textos que afectan de modo importante o directamente regulan el ejercicio de derechos fundamentales. En el caso un proyecto de ley que afecte a derechos fundamentales tiene una tramitación parlamentaria que tiene que ir precedida de informe técnico del CGPJ, del Consejo de Estado y, en algunos casos como el presente, del Comité de Bioética.¹² Ahora bien, ni los procedimientos ordinarios de consulta a los afectados (cf. art. 22 LG), ni los informes de otros órganos constitucionales que prevé la legislación son de aplicación cuando en lugar de mediante un proyecto de ley la propuesta de iniciativa reviste la forma de proposición de ley.

Prima facie esa laguna parece razonable, toda vez que es la proposición de ley la vía mediante la cual los grupos parlamentarios no integrados en la mayoría de la que procede el Gobierno puede exponer sus propuestas, sea estas alternativas a las que postula la mayoría o se trate iniciativas mediante las cuales los partidos impulsan las propias. Pero esa razonabilidad se debilita, cuanto menos, en los casos en los que son el partido y/o los partidos que integran la mayoría de gobierno los que hacen uso del instrumento que consideramos, y ese debilitamiento es aún mayor en el caso de que recurra a la figura el partido de la mayoría y/o el partido principal de una coalición, especialmente si se tiene en cuenta que en la política española realmente existente las direcciones de los partidos principales tienen tal grado de control sobre el correspondiente partido parlamentario que este deviene sencillamente el comité legislativo de la dirección partidaria y, en su caso, del Gobierno y su Presidente. Una consecuencia de esa situación de hecho consiste en que el Gobierno o, en su caso, el partido de mayor peso en el Gobierno puede eludir los trámites,

12 Y así se hizo en la tramitación de la «Ley Aído», por cierto.

informes y consultas que la legislación establece para el caso de los proyectos de ley recurriendo para esa a la propuesta de iniciativa por parte del partido parlamentario, eludiendo así el cumplimiento de los trámites y consultas a los que estaría legalmente obligado si la iniciativa se ejerciera sin intermediarios.¹³

Ahora bien, esa práctica tiene un coste directo: como el partido parlamentario no tiene ni los medios, ni el personal entrenado, ni el *savoir faire*, ni muchas veces el tiempo, que tiene la Administración se corre el riesgo de que el uso de la proposición de ley comporte la presentación de diseños legislativos defectuosos tanto por error como por omisión. Sin ir más lejos la redacción original del art. 1 de la ley orgánica de la que tratamos no incluía en el objeto de la misma la regulación de los deberes y obligaciones del personal sanitario, y, en su caso, de las administraciones públicas concernidas, defecto que hubo de sanarse en la tramitación parlamentaria.

En el caso que tratamos al escoger la vía de la proposición de ley para ejercer la iniciativa legislativa el principal partido del Gobierno ha eludido, de un lado, los trámites de consulta a instituciones afectadas (como los colegios médicos, por ejemplo) como los de informe de otros órganos constitucionales, pagando el precio de una regulación inicial, la del texto de la proposición, claramente defectuosa, y eludiendo con ello dos riesgos políticos: el de abrir un mayor debate en la sociedad civil sobre una iniciativa que se sabe divisiva y el de suprimir el riesgo de informes críticos que se sabe pueden ser bien documentados y dotados por ello de autoridad.

Con todo, la mayor carencia que la tramitación registra no tiene que ver con los eventuales riesgos ya señalados, sino más bien con un defecto estructural de nuestro sistema de gobierno, con un vicio de la organización autonómica realmente existente. En nuestro caso la sanidad

13 En el caso se llegó a negociar la introducción de un turno de comparecientes entre el PSOE y el PP, sin embargo, tal posibilidad no se materializó porque el partido proponente decidió no abrirla. Vide DSCD, Comisión de Justicia, 10/12/2020, intervención de Echániz Salgado (PP), que apunta el veto a las propuestas de comparecientes pp. 1/12 y reprocha al PSOE su cambio de opinión, DSCD 10/12/20 pp. 11/12.

constituye un supuesto de materia objeto de compartición competencia (*vide* art. 18.1. EAPV; Art. 162 EAC o Art. 54 EACV, entre otros), de tal modo que mientras las competencias sobre la regulación son en su mayor parte objeto de competencia estatal, las que afectan a la ordenación de las instituciones sanitarias y sus servicios son responsabilidad de los gobiernos autonómicos. Esa realidad tiene un reflejo en la ley orgánica que comentamos, ya que no sólo el complejo sistema de estudio y otorgamiento o denegación de la prestación es responsabilidad de los gobiernos autonómicos, sino que, además, compete a estos la regulación de detalle, el establecimiento de las Comisiones de Garantía y Evaluación (*vide* art. 17 de la LO 3/2021) y la responsabilidad de su funcionamiento. Nos hallamos, pues, ante una regulación de una prestación que se inserta en un marco de compartición competencial entre el nivel nacional y el nivel territorial de gobierno.

Siendo el reparto competencial como es, resulta de sentido común, señalar que resulta problemático establecer una regulación sobre una prestación sanitaria sin contar con los criterios, opiniones y propuestas de quienes, a la hora de la verdad, van a tener que hacerse responsables de la ordenación, gestión y control de otorgamiento de la prestación de que se trate. Como no existe conexión institucional regular que ligue el nivel nacional y el territorial de gobierno el sistema institucional deviene defectuoso: se puede legislar sin contar con los criterios, intereses y opiniones de quienes son responsables de la organización y prestación del servicio, lo que no parece sea algo digno de elogio. En el caso que nos ocupa el problema no es menor toda vez que buena parte del contenido de la ley (arts. 4 a 12) están dedicados a configurar los procedimientos mediante los cuales se otorga la prestación, pues bien, los responsables directos de su aplicación (las administraciones autonómicas) no han tenido ni voz ni voto en la configuración de los mismos. No han tenido lo uno porque no hay en el sistema una vía que permita a las autoridades autonómicas participar en la toma de decisiones del nivel nacional de gobierno que afectan directamente a su organización y ejercicio de competencias; no han tenido lo otro porque

no ha habido consultas, ni informales ni formales a quienes tienen que administrar unos procedimientos que un tercero diseña e impone. Muy buena idea no parece.

Si a ello se agrega que ese defecto general ha generado una dinámica conflictual entre ambos niveles de gobierno, que en casos como el presente en los que hay un disenso profundo sobre la prestación misma esa dinámica conflictual se va a ver reforzada, que en el momento de su implantación al menos cinco comunidades autónomas están regidas por partidos políticos que en el Parlamento nacional se han opuesto a la prestación misma, y que dichas comunidades suponen más de veinte millones de personas no parece que el éxito de la implantación de la prestación sea sencillo, ni siquiera que esté asegurado.

Lleva la razón Lipjhart: el federalismo y la descentralización son propios de una democracia de consenso y ajenos a la lógica de la democracia mayoritaria. Y a la propia de la «política de adversarios» que el bibloquismo y la polarización están imponiendo.

IV. Una mirada a los debates parlamentarios. Entre la voluntad garantista y el temor al suicidio asistido

Si del Boletín pasamos al Diario de Sesiones conviene decir de entrada que el debate en las Cámaras viene lastrado por unos reglamentos que parecen diseñados para evitar que los parlamentarios efectivamente debatan. A diferencia del procedimiento tradicional, que se remonta a la imitación de la práctica inglesa del reglamento de 1810, en la que se interviene en turnos alternativos a favor y en contra, en su caso con un máximo de turnos y posibilidades reglamentarias de aumentar o disminuir el número de turnos según el supuesto,¹⁴ el procedimiento

¹⁴ El reglamento del Congreso de 1934, usualmente considerado como el mejor de nuestra historia parlamentaria, contemplaba tres turnos alternativos con posibilidad de prolongar la discusión con nuevos turnos si la primera ronda se entendía insuficiente, y de abreviarlo si fuere necesario.

normal impone intervención por el portavoz de cada Grupo Parlamentario, en principio única, según un orden predeterminado (casi siempre por el tamaño del Grupo) independiente del tema a debatir , de la posición de la formación política sobre el punto concreto se discute y por un tiempo limitado que es siempre fijo.¹⁵ En consecuencia, el sistema seguido no facilita el diálogo al no hacerlo desde su base, facilitar el intercambio de opiniones, desliga el orden de intervención tanto del tema a tratar como de la posición del partido correspondiente, facilita la práctica, nada ortodoxa, de la lectura de discursos escritos previamente elaborados y, con ello, el recurso al argumentario. Casi un ejemplo de cómo no debe ser un debate parlamentario, al punto que la designación peyorativa de la Asamblea empleada en el pasado (el «Charlamento») devendría hoy incomprensible, porque en nuestros Parlamentos se declama, no se charla. En fin.

La existencia de un Parlamento nacional bicameral comporta la existencia consiguiente de una duplicación de órganos parlamentarios intervinientes que, de ser un máximo de tres, pasan a ser un máximo de siete, como en este caso sucede. Esa duplicidad acarrea la necesidad de recurrir a unos procedimientos que obligan a duplicar el proceso deliberativo, y a hacerlo de tal modo que la misma dualidad comporta el riesgo de que las mayorías políticas existentes en cada Asamblea disten de ser idénticas, como en este caso asimismo sucede. La combinación entre pluralismo y procedimiento deliberativo abre la posibilidad de que se produzca lo que en el mundo real sucede: los textos legislativos se negocian, y escenario preferente de esa negociación son precisamente los órganos parlamentarios. Negociar significa aquí, de una parte, que la tramitación parlamentaria de los diseños legislativos permite ajustar las diferencias que pueda haber derivadas de la propia pluralidad interna de la mayoría parlamentaria,¹⁶ y de la otra que la mayoría parlamentaria

¹⁵ Interesa señalar que el Reglamento del Congreso vigente excepciona de ese modelo de ordenación del debate y adopta uno más próximo al tradicional en dos cuestiones importantes: investidura y censura, de un lado, y reforma constitucional del otro.

¹⁶ Pluralidad que se da siempre, si bien es probable que sea más pronunciada cuando la mayoría agrupa a dos o más de dos formaciones políticas.

busque la ampliación de sus apoyos parlamentarios caso por caso negociando modificaciones de los diseños originarios con alguna o algunas formaciones opositoras. Es cierto que en tiempos de bibloquismo ese proceso negociador comprende un espectro más reducido que cuando se dan otras configuraciones políticas, pero aun así se da siempre. Ahora bien, hablar de negociaciones supone hablar de costes de transacción: un resultado positivo de la negociación será tanto más probable cuanto menores sean los costes, y ello depende esencialmente de dos factores: el grado de publicidad material del proceso negociador y la dificultad de las relaciones (políticas y personales) de los actores que negocian. En nuestro caso eso significa que una negociación exitosa será más probable cuando se da en instancias en las que el grado de publicidad es más reducido, como la instancia parlamentaria típica en la que se da ese supuesto es la deliberación en Ponencia,¹⁷ no debe extrañar que ese sea el escenario primario de acuerdos entre fracciones parlamentarias. Si las otras instancia parlamentarias tienen un grado de publicidad material y formal elevado –como sucede en el Congreso– no debe extrañar que el resultado sea el que es: los acuerdos se adoptan esencialmente en Ponencia, y se publicitan bien en el Informe de esta, bien en trámites parlamentarios posteriores, de tal modo que la negociación real en los demás órganos parlamentarios es reducida y en ellos la formalización de acuerdos tiene un fuerte componente de representación (en el sentido escénico del término).¹⁸

No obstante, lo dicho la situación material es diferente en el Senado que, en el Congreso, y ello no se debe a la posición constitucional de la Cámara Alta, que es muy débil como todo el mundo sabe y la mayoría de la doctrina sostiene, con razón. Ello se debe a dos factores materiales: de un lado el grado de atención y/o publicidad material que

17 Recuérdese que en Ponencia se delibera sin sujeción a procedimiento, sin publicidad formal y con un grado de publicidad material muy bajo.

18 Téngase en cuenta que las enmiendas transaccionales que puedan surgir a lo largo de la deliberación pública solo pueden ser admitidas a trámite bien si lo autoriza el Presidente del órgano, bien si son suscritas por todos los grupos parlamentarios. (cf. art. 118.3. RCD o arts.115 y 125.1. RS)

atraen los trabajos del Senado es mucho menor que el de publicidad material que se registra en el caso del Congreso; del otro las relaciones entre fracciones políticas y representantes son más fáciles y fluidas en la Cámara Alta exactamente por la misma razón. El resultado es que en la Cámara Alta los costes de transacción son más bajos y, por lo mismo, llegar a acuerdos es más sencillo que en el Congreso. Lo que explica que el peso del Senado en la determinación del contenido de las leyes sea mayor que el que podría deducirse de la mera contemplación de sus poderes constitucionales, de hecho, casi la mitad de las leyes que se publican en el BOE lo hacen en la redacción dada por el Senado. Como el que comentamos mismamente.

El debate en el Congreso de los Diputados fue desgraciadamente poco ilustrativo: la práctica totalidad de los intervinientes lo fueron con exposiciones de escasa calidad, abundantes en tópicos y acusada dependencia del correspondiente argumentario, lo que de por sí revela el limitado interés que el debate mismo despertaba en sus señorías. Dos argumentos se reiteraron *ad nauseam* en el debate: el objeto de la proposición de ley es generar un nuevo derecho, este nuevo derecho se instituye con todas las garantías y su introducción se basa en la autodeterminación personal, así Carcedo Rocés dice que

Esta ley lo que pretende sencillamente es regular un nuevo derecho [...] quien quiera que lo ejerza y quien no quiera no tiene obligación de ejercerlo.¹⁹

Ese derecho está rodeado en su ejercicio de un amplio espectro de garantías, pues

se hace con muchas garantías. No sólo existe el médico responsable, tiene que haber una segunda opinión del médico consultor, y, finalmente, la comisión de evaluación y control.

19 Carcedo Rocés (PSOE). DSCD 11/2/20 p. 27 reitera p. 28

Y su introducción, como es propio de un derecho de libertad apodera a los titulares, pero a nadie obliga en punto a su utilización, como ejercicio de autodeterminación personal que es:

Esta decisión, el ejercicio de este derecho, la toma la persona libremente. No hay delegación en terceros, no es responsabilidad de quien le atiende, de quien le ayuda; no, es la libre voluntad de la persona afectada la que decide, única y exclusivamente, de una forma personal, consciente, informada, meditada, mantenida en el tiempo, ratificada y libre de cualquier presión social, económica o familiar.

La señora exministra no es ciertamente oscura e introduce una serie de tópicos de frecuente uso,²⁰ otra cosa es que el texto que se va a estudiar sea congruente con esa toma de posición previa.

En el debate de toma en consideración la oposición explícita queda reducida al PP y a VOX, siendo de notar que mientras la formación de derecha radical centra su oposición a razones de fondo:

Lo que ustedes tratan en esta proposición es de invertir los valores en los que se asienta la cultura occidental. Este derecho a morir se configura como un derecho subjetivo en contra del valor objetivo superior de la vida en contra de nuestra Constitución, y se convierte en una obligación del Estado el matar a quien lo pida.²¹

El portavoz del partido conservador se limita al argumento de la «pendiente resbaladiza» sin apenas argumentos de fondo, fuera del de la crítica al uso de la proposición de ley como medio para introducir el debate en el Parlamento, uso al que se llega a calificar de fraudulento en una intervención no precisamente afortunada.²²

20 Argumento del derecho de libertad que a nadie obliga en DSCD 11/2/20 en Quevedo Iturbe (G.Mx.) p. 34, Bertrán Pahisa (G. Mixto) p. 34, Ruiz de Pinedo (Bildu) p. 35, Agirretxea (PNV) p. 36, Gimeno Gimenez (Cs) p. 38, Errejón Galván (MP) p. 39, Telechea i Lozano (ERC) pp. 40/41. Echenique Robles (UP) pp. 41/42.

21 Méndez Monasterio (VOX) DSCD 11/2/20 p. 43. No deja de tener su aquel que un parlamentario de un partido «fuera del arco constitucional» y que sostiene tesis tan congruentes con los valores de la cultura occidental como el supremacismo los invoque.

22 Fraude de la vía de la proposición de ley Echániz Salgado (PP) DSCD 11/2/20 pp. 29/30

Si el debate de la toma en consideración no es muy fructífero tampoco va mucho más allá el debate en la Comisión de Justicia del Congreso.²³

Por de pronto si bien sigue en el escenario el argumento del derecho individual, por ejemplo:

Que este es un derecho inalienable de la persona que debemos garantizar,²⁴

en ocasiones justificándole no tanto por el tradicional argumento de la *pietas*, cuanto en una interpretación del principio de libertad que conduce a postular directamente un derecho a disponer de la propia vida:

No es, incluso, el sufrimiento inaguantable lo que justifica la eutanasia, ni siquiera la compasión; la justificación básica, a nuestro entender, se encuentra en el reconocimiento de la condición de la persona, que es la que exige el respeto a su libertad individual de disponer de la propia vida.²⁵

Algo que sitúa claramente fuera del ámbito de la doctrina jurisprudencial, tanto española (a partir de los «casos de los GRAPO»), como europea, lo que abre el campo al argumento que de ella trae causa en boca de la derecha radical:

El art. 15, que desarrolla el derecho a la vida, si bien reconoce la disponibilidad sobre la propia vida no admite que garantice el derecho a la propia muerte, mientras existe la obligación del Estado de proteger la vida no cabe defender el deber contrario.²⁶

En tanto que el portavoz de la formación conservadora prefiere incidir en las contradicciones del partido gubernamental en razón de la cambiante posición socialista sobre la celebración, previa al debate, de

23 DSCD Comisión de Justicia 10/12/20 p. 2 y ss.

24 Telechea i Lozano ERC DSCD 10/12/20 p. 8.

25 Ruiz de Pinedo (Bildu) DSCD 10/12/20 p. 2.

26 Méndez Monasterio (VOX) DSCD 10/12/20 p. 9.

una ronda de comparecientes, al tiempo que señala la hipocresía que caracteriza a la previsión sobre la inscripción registral del resultado de la prestación.²⁷

Empero en el debate comienza a hacer acto de presencia una observación crucial para entender el sistema de la proposición de ley, esto es, que la prestación y la decisión sobre la misma no pueden entregarse a la exclusiva voluntad del solicitante:

Hay otra transaccional sobre enmiendas del Grupo Vasco a la exposición de motivos que, como bien anunciaba su portavoz explica que este proceso se regula en el ámbito sanitario y no es un acto que uno pueda celebrar arbitrariamente o a su libre albedrío.²⁸

La parquedad argumental del debate en la Comisión de Justicia del Congreso no debe extrañar si se recuerda la escasa incidencia cuantitativa que su intervención produce en la fijación del texto definitivo de la ley, a lo que ya se ha hecho referencia.

El trámite en la Cámara Baja se cierra el 17 de diciembre, en cuyo Pleno se incluye el debate y aprobación del proyecto de ley.²⁹ En esta sede el debate se aleja de las cuestiones de detalle para retornar a las grandes palabras fijando posición de cara a la galería, o, si se prefiere, recuperando la versión libertaria del argumentario, así el portavoz de ERC:

Somos dueños de nuestra vida y también lo debemos ser de nuestras muertes. Nadie tiene derecho a decirnos como debemos morir.³⁰

O la portavoz de Ciudadanos:

Hoy no hablamos de imponer creencias ni de imponer decisiones; hablamos de cada uno respete las decisiones y las demás creencias individuales, así como del

27 Vide Echániz Salgado DSCD 10/12/20 pp. 11/12 y 13.

28 Carcedo Robles. DSCD 10/12/20 p. 14.

29 Pleno del Congreso DSCD 17/12/20 p. 3 y ss.

30 Vallaguer Belazá. (ERC) p. 6.

derecho a poder vivir nuestras vidas hasta el último momento de nuestras vidas o del derecho a poner fin a nuestra vida según nuestras propias convicciones individuales, las de nadie más.³¹

No muy distinta es la posición socialista:

Una ley que avanza en derechos civiles; es un nuevo derecho civil para nuestro entramado legislativo y es un derecho que nos hace libres.³²

O la reiteración del portavoz de Bildu:

La justificación de la asistencia médica a morir no debe estar basada únicamente en la compasión, aunque sea este un elemento de empatía importante y necesario. El reconocimiento de este derecho debe fundamentarse en la consideración de que la vida impuesta contra la voluntad de su titular no puede merecer el calificativo de bien jurídico protegido.³³

Lo que, viniendo de donde viene, se agradece. Y como hay luz y taquígrafos no podía faltar ni la sugerencia anticlerical:

No es una buena idea imponer la moral y la fe a los ciudadanos, por lo menos no lo es en una democracia, no lo es en una sociedad avanzada y no lo es en un Estado aconfesional;³⁴

ni la de abolir la objeción de conciencia, sin duda porque se prevé va a ser frecuentada.³⁵

Al otro lado de la trinchera la voz crítica de la derecha radical señala agudamente la escasa credibilidad de un discurso libertario que se compadece poco y mal con las previsiones del texto que se debate:

31 Arrimadas DSCD 17/12/20 p. 11.

32 Carcedo Rocas (PSOE) DSCD 17/12/20 p.

33 Ruiz de Pinedo (Bildu) p. 10.

34 Miquel i Valentí DSCD 17/12/20 p. 4.

35 vide Rego Condamial (BNG) Loc. Cit. p. 3.

Si lo que dicen fuera verdad, señorías, hubieran utilizado la fórmula de la despenalización cuando quisieron eliminar al enfermo antes que su dolor, pero, nunca, nunca se hubiera configurado como un derecho obligando al Estado a matar».³⁶

Porque, efectivamente, la proposición contiene un expreso rechazo de la admisibilidad del suicidio asistido, en la exposición de motivos (párrafo quinto) podemos leer:

No basta simplemente con despenalizar las conductas que impliquen alguna forma de ayuda a la muerte de otra persona, aun cuando se produzca por expreso deseo de esta.

Y se puntualiza:

Tal modificación legal dejaría a las personas desprotegidas respecto de su derecho a la vida que nuestro marco constitucional exige proteger.

Argumento cuanto menos curioso en el contexto en el que se configura el diseño legislativo, porque de un lado se nos afirma que se trata de crear un nuevo derecho subjetivo, y del otro se nos dice que la forma más efectiva de realizar tal objetivo, dado que la misma no exige intervención necesaria de tercero, no resulta compatible con el «*marco constitucional*». Cosas del argumentario.

Tras el Congreso el texto pasa a la Cámara Alta, y es aquí donde nos espera una agradable sorpresa: pasamos de una discusión en la que apenas aparece nada que no sea reconducible a los argumentos estandarizados propios del argumentario a otra en la que el nivel de la discusión sube porque aparece una discusión real, no es que los primeros desaparezcan, es que quedan desplazados a un segundo plano por la aparición en la escena de discursos sólidos y bien contruidos,

³⁶ Méndez Monasterio (VOX) DSCD 17/12/20 p. 14.

dotados de un nivel intelectual que se echa de menos en el debate en la Cámara Baja.

El debate en la Comisión de Justicia se abre el 25 de febrero, y lo hace con la irrupción en la escena de argumentos, críticos unos, favorables otros, que están dotados del nivel de racionalidad indispensable a la hora de tratar asuntos tan delicados. Intervenciones como las de Roman Jaseneda (PP), De Lucas (PSOE) o Martínez Urianoberrenetxea (Geroa Bai) elevan considerablemente el nivel de una discusión hasta entonces de muy bajo vuelo.

De entrada, el portavoz de VOX ataca a fondo el ítem de la eutanasia como «muerte digna», toda vez que la misma comporta la cualificación como «vida indigna» la que acarrea sufrimiento:

Una sociedad que acepte la terminación de la vida de algunas personas en razón de la precariedad de su salud y por la actuación de terceros se infringe a sí misma la ofensa que supone considerar indigna la vida de algunas personas enfermas o intensamente disminuidas.³⁷

Empero la crítica fundamental corresponde en el caso al portavoz popular.³⁸ Este utiliza de entrada la acerada crítica a la proposición que obra en el Informe de la Comisión de Bioética de septiembre de 2020, dando tanto más acerado cuanto la citada Comisión es ideológicamente plural y el mismo se adopta por unanimidad:

A lo largo de este Informe hemos visto que existen sólidas razones para rechazar la transformación de la eutanasia y/o el auxilio al suicidio como un derecho subjetivo y una prestación pública.

37 DSS. Comisión de Justicia 25/2/2021 p. 3. La observación tiene su aquel en cuanto que contiene una remisión implícita al ítem «vida indigna de ser vivida», que aparece en Alemania en los años veinte en boca de algunos penalistas próximos al liberalismo político y que será usada andando el tiempo por el régimen nazi para justificar su política de la «Aktion T 4» esto es, la eutanasia forzosa de disminuidos.

38 Roman Jaseneda loc.cit. pp. 5 y ss.

La propuesta del senador conservador señala a renglón seguido la incongruencia que se da entre una política sanitaria que entiende como un serio problema de salud pública las muertes por suicidio, y el sistema de la proposición de ley planteando si no sería más acertado buscar una solución de consenso que evitara la existencia de políticas públicas contradictorias:

Igual que una persona que ante situaciones que considera insuperables toma la decisión de suicidarse, considero que hay consenso también para ayudar y prevenir las causas de una muerte violenta ahora en el país –más de 3500 personas mueren por suicidio– Estamos de acuerdo también para prevenir ante estas personas que deciden poner fin a su vida. Me pregunto por qué no planteamos este consenso y estos cuidados paliativos ante una situación similar provocada por la ausencia de salud de aquellas personas que quieren pedir su muerte.³⁹

La oferta de búsqueda de una solución de consenso está diseñada para poner de relieve que la razón primaria de la proposición no es tanto dar una solución al problema cuanto trazar con nitidez las divisorias del «bibloquismo» estableciendo la frontera que separa a la «mayoría progresista» de «las derechas», con lo que sitúa a la mayoría en la incómoda posición de defensora de una polarización política no precisamente popular.

Ahondando en la misma línea se señalan los vicios de tramitación, en especial la ausencia de dictámenes y consultas, con especial dedicación al caso de los disminuidos, a los que, se argumenta, la propuesta legislativa deja en posición de vulnerabilidad, lo que sitúa a la misma en línea de colisión con los compromisos internacionales derivados de nuestra participación en los acuerdos de ese ámbito de protección de un sector de la población que se siente vulnerable.⁴⁰ Tras lo cual se incide en que la solución propuesta como salida al sufrimiento es inefcaz con respecto a fines:

³⁹ Roman Jaseneda loc. cit. p. 7.

⁴⁰ Y cuyos representantes han contactado con los grupos parlamentarios para comunicarles su preocupación, como se dice expresamente.

Esta ley aboca al enfermo, al vulnerable, a una muerte prematura y no a mitigar su sufrimiento existencial, su dolor físico, ni su angustia vital.

Para finalizar señalando la incongruencia de la figura misma de la eutanasia con la ética profesional:

Voy concluyendo. El provocar la muerte es un acto que va contra la ética profesional. Contra la deontología profesional de las profesiones sanitarias.

Lo que aboca a un escenario de conflicto en el que la viabilidad de la aplicación de la ley es cualquier cosa menos clara.

Por su parte Martínez Urianoberrenetxea critica el que se haya escogido un vía de acción errónea que conduce inevitablemente a una regulación compleja ,confusa y a veces contradictoria, por no haber optado por la opción de mayor claridad: si se desea que la eutanasia sea consecuencia de la voluntad del solicitante la vía a seguir es la del suicidio asistido, lo que evitaría, además, riesgos como el de estigmatización del personal sanitario que es consecuencia probable del sistema de registro de objetores.⁴¹

La defensa fundada de la proposición corre a cargo de De Lucas (PSOE)⁴² que se dirige directamente a tratar de construir una argumentación consistente a favor de la legitimidad constitucional de la propuesta, con invocación en su caso de los posibles precedentes en la jurisprudencia constitucional alemana, la italiana y en la del TEDH (caso *Gross*). Aunque la exposición es larga y detallada (deformación profesional de profesor, probablemente) aborda una cuestión siempre latente a la que hasta ese momento no se había hecho frente directamente: a saber, como puede ser compatible con la Constitución (arts. 10 y 15, esencialmente) una medida que comporta posible lesión de bienes constitucionalmente protegidos mediante

41 Martínez Urianoberrenetxea loc. cit. p. 8 y ss. Por cierto, el argumento de la estigmatización también se halla en la intervención del portavoz popular loc. cit.p. 7.

42 De Lucas. Loc. cit. pp. 10 y ss.

derecho fundamental, y que trata de configurar dicha intervención en términos de derecho subjetivo. La solución propuesta es elegante en su sencillez, toda vez que hace posible resolver con un único instrumento dos problemas distintos: el de la legitimidad constitucional de la intervención y el de la consideración de esta última como ejercicio de un derecho. El senador socialista⁴³ parte de la aceptación de la jurisprudencia de valores, de un lado, y de la jerarquización de los mismos que se sigue de las normas de principio del apartado primero del art. 10 CE, la articulación de dichas normas de principio puede cambiar a lo largo del tiempo en razón de los cambios que se puedan producir en la sociedad, y esa evolución, que en nuestro caso se ha producido, se traduce en el desplazamiento a la posición prioritaria de lo que el precepto constitucional describe como el «libre desarrollo de la personalidad», de tal modo que

por el valor axiológicamente prioritario constitucionalmente hablando en nuestro ordenamiento de la libertad.

Se produce el efecto de reordenar el sistema de derechos a favor de la libre determinación individual de tal forma que, en el supuesto de eventual concurso entre ese principio general del sistema de derechos y un derecho fundamental concreto (para el caso los del art. 15 CE) el principio de libertad tiene de salida la posición más fuerte. No sólo eso, la mencionada prioridad hace posible que, para el caso de existencia de vacíos regulatorios, la primacía del valor «libertad», haga posible el surgimiento de nuevos derechos, incluso fundamentales⁴⁴ y, en consecuencia, cabe sostener que:

43 DSS, Comisión de Justicia loc.cit. pp. 10 y ss.

44 El senador no lo dice expresamente, pero hay en su intervención en este punto una referencia tácita a la creación del derecho fundamental a los propios datos a partir de la combinación entre legislación (nacional y europea en el caso) y jurisprudencia.

La eutanasia, de acuerdo con esta interpretación, puede ser presentada como un derecho, incluso fundamental, en el sentido de un derecho complejo, que combina la libertad negativa con una prestación.⁴⁵

Lo que permite sostener, en consecuencia, la legitimidad constitucional de principio del diseño legislativo que se está discutiendo.

Por su parte Martínez Urianobarrenetxea⁴⁶ incide en lo que constituye el núcleo de sus intervenciones: que la regulación que se propone intenta combinar suicidio asistido y eutanasia rogada, que esa combinación es inconsistente en sí misma porque el primero es «*sustancialmente distinto*» al segundo, lo que augura una complicada aplicación, e incide como ejemplo extremo en la regulación propuesta para el caso en que el afectado no esté en el pleno uso de sus facultades. De otra parte, la apresurada tramitación del proyecto en el seno de la Comisión (se pretende se haga en sesión única) suscita su crítica, que en ese punto es compartida por grupos políticos tanto de la mayoría como de la oposición, premura que dificulta la producción de una deliberación auténtica.⁴⁷ A todos los efectos las intervenciones relevantes en esta sede se agotan con la del portavoz popular, cuyo juicio es bien duro: hay indeterminación del presupuesto habilitante, es tan incompresible como reveladora la asimilación del resultado de la prestación y la muerte natural, y, sobre todo, no es sostenible la tesis de la primacía general del valor libertad:

Yo creo que sin vida no hay esa libertad. Si no hay vida no hay autonomía personal. Si no hay vida no hay libertad.⁴⁸

45 De Lucas, loc. cit. p. 11.

46 Loc. cit. pp. 17 y ss.

47 Cuestión en la hay acuerdo entre el senador de GBai (loc. cit. p. 18), del portavoz de ERC en la comisión vide Castel Fort (loc. cit. pp. 21/22) o el conservador Roman Jaseneda (loc. cit. p. 22)

48 Loc. cit. p. 23.

Apuntando que la única vía que haría posible la legitimidad constitucional de un diseño como el que se contemplaba sería la de proceder a la correspondiente reforma constitucional.

De la Comisión el debate se traslada al Pleno del Senado.⁴⁹ Este dedica al debate y votación de las propuestas de veto y enmiendas una parte de la sesión del 10 de marzo de 2021. A diferencia de lo sucedido en la Cámara Baja, en la que el debate en el Pleno tiene un interés argumentativo más bien escaso, como ya se señaló, en el caso del Senado no sucede así, entre otras cosas porque en él se pronunció el que me parece el mejor discurso en defensa del proyecto y algunas exposiciones de crítica sistémica al mismo que no se dieron, o no se dieron suficientemente, con anterioridad.

Mientras que en el caso de VOX su portavoz apenas va más allá de la invocación de la dignidad como cualidad inherente a los miembros de la especie,⁵⁰ que, al parecer, aquí si comprende a musulmanes, «menas» e inmigrantes sin papeles, el portavoz popular efectúa una reseña crítica de los defectos del proyecto que se trata de enmendar, así nos hallamos ante una revisión que parte del uso de la vía de la proposición de ley, que se estima fraudulenta por usarse para eludir los controles previos que resultan necesarios en el caso de los proyectos de ley,⁵¹ la ignorancia u olvido de las críticas suscitadas desde la sociedad civil,⁵² hace un uso intensivo de las críticas del CERMI sobre la erosión de la posición jurídica de los discapacitados por la regulación propuesta,⁵³ señala la escasa calidad técnica del texto que se va a votar y cierra contra la calificación de la muerte por prestación con el fallecimiento por causas naturales.

49 DSS Pleno.10/3/21 pp. 93 y ss.

50 La dignidad humana es el valor intrínseco que posee todo ser humano; la condición digna de la vida humana es invariable desde el nacimiento hasta la muerte, e independiente de las condiciones cambiantes a lo largo de su existencia. Marín Garzon (Vox) p. 94.

51 Roman Jaseneda loc. cit, p. 97.

52 El senador se centra en las procedentes de las instancias médicas y en el Informe del Comité de Bioética, pero conviene advertir aquí que la doctrina constitucional previa suscitada en torno a la propuesta es hostil o, en el mejor de los casos, reticente.

53 Loc. cit. p. 98.

El peso de la defensa va a recaer en De Lucas (PSOE), que trata de construir un discurso que de soporte intelectual al diseño y rebata al menos las críticas más sustantivas al texto que se enmienda. La defensa se articula en torno a las «tres confusiones» que se imputan a los críticos. La primera de ellas tiene que ver con la filosofía del proyecto, los críticos no son conscientes de que la proposición descansa sobre lo que denomina la «política de la laicidad», lo que le sirve para deslizar contra sus críticos el reproche de confesionalidad:

La filosofía de esta es la de la política de la laicidad, que toma en serio la igual libertad de los ciudadanos, sin tutelas, daños ni privilegios, y, a mi juicio... ese rechazo de la política de la laicidad que se desprende de los vetos.⁵⁴

Donde se trata de ligar laicidad y primacía del principio de libertad. La segunda confusión radica en la inclinación de los críticos a contraponer la protección de la vida humana como bien jurídico protegido ex art. 15 CE con el principio de libertad:

La segunda confusión consiste en pretender que esta ley suponga una contraposición entre la defensa de la vida y la libertad o la autonomía de la voluntad. Señorías, en esta ley no hay tal contraposición; es más, precisamente porque tenemos el más firme de los respetos por el bien jurídico que es la vida, respetamos el generoso derecho a decidir dejarla, que corresponde al propio sujeto, a nadie más.⁵⁵

Sosteniendo que la facultad de abandonar la vida cuando el sujeto titular del derecho lo decida es consecuencia necesaria del derecho a la misma vida, argumento que, implícitamente, admite la disponibilidad de los derechos fundamentales como contenido propio del derecho fundamental mismo.

La tercera confusión en que incurren los críticos es la transformar el derecho a la vida en un deber constitucional:

⁵⁴ Loc. cit. p. 99.

⁵⁵ Loc. cit. pp. 99/100.

Los vetos incurren en una tercera confusión, que consiste en mantener una noción del derecho a la vida como algo sagrado, que se torna en realidad en un deber, un deber para el propio sujeto e, incluso, un deber para el Estado, y no es así⁵⁶.

Junto a estas críticas de principio agrega el interviniente uno pragmático: el sistema del diseño legislativo persigue poner al alcance de todos los ciudadanos una oportunidad que si el mismo no existiere quedaría reservada solo a los estratos más pudientes de la población, que de este modo devendrían privilegiados. Por el contrario, el diseño mismo, en cuanto configura la prestación en términos de derechos permite el acceso universal a la misma:

El propósito de esta ley es hacer asequible a todos, sean cuales sean sus medios y sus posibilidades, el derecho a decidir tener una muerte propia, pero al alcance de todo el que los necesite el ejercicio de este derecho.⁵⁷

Y al configurar como derecho el acceso a tal posibilidad el derecho individual mismo acarrea el derecho a la prestación.

En términos distintos, pero no distantes Castel Fort (ERC), sostiene que:

En otras palabras, los derechos fundamentales de la persona emanan de la proclamación de su dignidad como fundamento del orden político y de la paz social y de conformidad con los valores superiores del ordenamiento jurídico proclamado en el artículo de la propia norma fundamental; una interpretación que debe ser integradora de la vida y de la libertad y, en consecuencia, una interpretación del art. 15 del derecho a la vida a la luz del libre desarrollo de la personalidad, y obliga a considerar que la vida impuesta contra la voluntad de su titular nunca puede merecer el calificativo de bien jurídico protegido.⁵⁸

56 Loc. cit. p. 100. La apreciación es sin duda materialmente correcta: si los derechos fundamentales son el «*fundamento del orden político y la paz social*», como reza el art. 10.1. CE y, por ende, constituyen por ello el «*orden público*» los derechos fundamentales son portadores en sí mismos de un deber constitucional, deber que se impone tanto al Estado como al titular del derecho: el de su conservación. Lo que ocurre es que, en tal caso, no parece calificar la apreciación en términos de «confusión» sea muy acertada.

57 Loc. cit. p. 100.

58 Castel Fort (ERC) p. 105.

Sin que falte en el discurso la nota anticlerical (que acredita dicho sea de paso un cierto primitivismo):

«La concepción del derecho a la vida que implique su mantenimiento, incluso contra la voluntad de su titular, debe ceder el paso a concepciones más acordes con la de un Estado aconfesional».⁵⁹

A partir de aquí el nivel del debate desciende y los argumentos ceden el paso a los tópicos debidamente encadenados,⁶⁰ a intervenciones tópicas que delatan el muy escaso entusiasmo que la iniciativa despierta al partido liberal.⁶¹

El debate de detalle sobre las enmiendas abre paso a un escenario de mayor complejidad, en el que las críticas de detalle afloran tanto entre quienes rechazan el diseño como entre los que de alguna manera lo apoyan. Así el portavoz popular señala que la redacción dada al presupuesto habilitante hace posible una interpretación que permita proyectar la aplicación de la ley a cualquier supuesto de enfermedad crónica:

Creemos que la introducción de término padecimiento grave, crónico e imposibilitante que cause sufrimiento supondrá una brecha en la que se introducirá cualquier padecimiento crónico».⁶²

O que el profesional médico puede verse situado en la poco favorable situación de sustituir de hecho a la voluntad del paciente:

59 Loc. Cit. p. 104.

60 vide Mulet García pp. 102/03.

61 Marcos Arias (Cs), que trasparenta su muy escaso entusiasmo pp. 103/04 o Sanchez Lopez que efectúa una intervención de signo crítico no muy congruente con el sentido de su voto pp. 114/15.

62 Loc.cit. Roman Jaseneda (PP) p. 106.

[el profesional] no sólo va a informar de las alternativas de tratamiento, sino que se le obliga a informar de que también puede con la vida del paciente mediante la administración de una dosis letal de un fármaco, y en situaciones en las que el paciente no es consciente ni capaz puede deslizar la incapacidad de hecho y proceder a la eutanasia».

Lo que entraña violación de la neutralidad del profesional, al tiempo que se sorprende de la total ausencia de profesionales de la psiquiatría tanto en la fase de asesoramiento como en la comisión de revisión.⁶³ Del mismo modo el portavoz de Ciudadanos, tras calificar la norma como «ley de cuarto de hora» critica el riesgo de dispersión a la hora de la aplicación, consecuencia de la elusión de una regulación unitaria del sistema de supervisión.⁶⁴

Mientras que ERC señala la inexistencia de regulación del problema del eventual silencio administrativo o el efecto disuasorio que imputa a necesidad de los objetores de conciencia de inscribirse en un registro.⁶⁵ En tanto que Geroa Bai señala la escasa calidad del texto, la huida en el mismo del suicidio asistido, que se pretende ignorar, el vacío regulatorio que afecta a la comisión de garantía, o la incongruencia de que sea posible solicitar la eutanasia por mera solicitud del médico, lo que resulta incongruente con la pretendida naturaleza de la prestación:

Estamos radicalmente en contra de que se permita al médico presentar solicitud de eutanasia en algún caso –extremos, es verdad– porque es absolutamente discordante con la afirmación del derecho personalísimo sobre el que se funda la ley.⁶⁶

O critica el error de acumular en un plazo muy reducido la necesidad de instrumentar hasta 25 medidas en el término de un año.⁶⁷ Del mismo modo que Plaza Martín (PP) apunta la incompatibilidad del proyecto no solo con la Constitución, sino también con el Convenio

63 Loc. cit. p. 106.

64 Sanchez Lopez Loc.cit. pp. 114/15.

65 Castel Fort .Loc. cit. pp. 116/17.

66 Martinez Urionaberretxea Loc.cit. pp. 111 a 113, en especial p. 112.

67 Loc.cit. pp. 123/25.

de Oviedo.⁶⁸ Como puede verse las críticas provienen no sólo de las formaciones de oposición, sino también de representantes de grupos políticos que en principio son favorables a la regulación e incluso forman parte de la base parlamentaria del Gobierno. La negativa a aceptar la mayor parte de esas observaciones puntuales induce a pensar que la proposición de ley más que de la coalición gubernamental o de su mayoría parlamentaria es, sencillamente, una norma de partido. No es de extrañar que el senador de GB acabara por pronunciar las palabras que figuran en el encabezamiento de este trabajo.

Aprobadas las enmiendas por el Senado el texto vuelve al Congreso que, tras un trámite poco menos que insustancial, aprueba las mismas dando lugar al texto definitivo.⁶⁹

V. El sistema resultante: buscando un derecho subjetivo fundamental llegamos a una propuesta que exige siempre el concurso material y la voluntad concurrente del Estado

Llegado es el momento de pasar de las musas al teatro y examinar cual es la regulación adoptada y en qué medida se corresponde con los propósitos y configuración inicialmente proclamados, base previa e indispensable para poder producir un juicio de legitimidad constitucional mínimamente fundado.

Por de pronto hay que señalar que el legislador, adoptando una técnica propia de la legislación de la Unión Europea, abre su regulación con la configuración de una batería de conceptos («definiciones» les llama el art. 3. primer inciso) que tratan de concretar los conceptos jurídicos de los que el legislador se sirve para configurar su diseño. No es el primer caso, ni seguramente será el último, en el que se trata de reducir a la mínima expresión la indeterminación que es inherente a la figura misma de tales conceptos. Lo que ciertamente tiene sentido en el caso de la legislación de la Unión, porque las normas de la misma se

⁶⁸ Loc. cit. pp. 117/18.

⁶⁹ DSCD 18/3/2021 pp. 1 /22.

dirigen a estados y otros operadores jurídicos que cuentan con sistemas jurídicos distintos, en los que no subyace una cultura jurídica común suficiente para definir previamente los conceptos y el mapa que estos forman sin necesidad de formalización, no parece que lo tenga mucho cuando de legislación rigurosamente nacional se trata. Pero veamos:

1. El presupuesto

Lo configura el art. 5.1 d) de la ley y comprende dos supuestos de hecho distintos: de un lado

Sufrir una enfermedad grave e incurable;

del otro sufrir

Un padecimiento grave, crónico e incapacitante.

Empero no basta con la concurrencia de alguno o algunos de tales supuestos, para que estos puedan operar es indispensable una certificación médica, sin la cual el presupuesto no concurre y el procedimiento no pueda ponerse en marcha. Para determinar si esas exigencias concurren acude en nuestro auxilio la batería de definiciones que contiene la misma ley (cf.art. 3), a la luz de las mismas se entiende que nos hallamos ante una enfermedad del tipo descrito cuando la misma causa un sufrimiento físico o psíquico contante e insoportable, que no se puede paliar por inexistencia de alivio tolerable y que sitúa al paciente ante una perspectiva de vida limitada que puede venir asociada a una fragilidad progresiva. De otro lado nos hallamos ante el padecimiento al que se ha hecho mención si el paciente no puede valerse por sí mismo, con la consiguiente limitación de su autonomía personal, que viene asociado a un sufrimiento físico o psíquico

constante e insoportable, que tenga gran posibilidad de persistir sin que existan posibilidades de mejora o curación.⁷⁰

Conviene llamar la atención sobre el hecho de que las mentadas definiciones no eliminan en modo alguno el amplio margen de incertidumbre que es propio del concepto jurídico indeterminado por la sencilla razón de que las mismas nos remiten a juicios íntegramente subjetivos que, como tales, son necesariamente variables por razón del sujeto, así, por ejemplo la insoportabilidad del sufrimiento será necesariamente variable por la sencilla razón de que la sensibilidad al dolor lo es, lo que en la práctica obstaculizará el recurso a los precedentes. Del mismo modo conviene tener en cuenta que cosa sea «una perspectiva de vida limitada» es en el mundo real una variable dependiente del estado de conocimientos y técnicas existente en cada momento, lo que conduce a la misma dificultad. El amplio margen de indeterminación en la definición del presupuesto nos lleva así a la necesidad de tener que admitir que el margen de apreciación de los profesionales a los que la ley encomienda la apreciación de su concurrencia será muy grande, siendo en todo caso esa apreciación constitutiva.

2. El procedimiento

El derecho a la prestación «*de ayuda para morir*» pende de la satisfacción previa de determinados requisitos que operan como presupuesto de la prestación misma, y sin cuya concurrencia el «*derecho a la prestación*» (vide art. 4.1) sencillamente no surge. Es el art. 5.1. de la ley orgánica el que configura el procedimiento. Este tiene una composición compleja ya que comprende, en primer lugar, requisitos de forma y procedimiento de naturaleza esencialmente administrativa; en segundo lugar, de la concurrencia de requisitos de índole médico-asistencial; en

⁷⁰ Conviene señalar aquí que el presupuesto configurado por la ley es una variable dependiente del estado de los conocimientos y técnicas disponibles en cada momento y que, por ello, configuran necesariamente un presupuesto de «geometría variable».

tercer lugar, de requisitos médicos de fondo. Así para poder acceder a la prestación se ha de ser, ante todo, persona que posea la nacionalidad, o que cuente con residencia legal, o que no contando con ninguno de ambos si figura en el padrón con al menos doce meses de antigüedad, además se debe contar con plena capacidad de obrar (cf. art 5.1.

a). A renglón seguido debe «*disponer por escrito*» de la información existente sobre su «*proceso médico*», que debe incluir las posibilidades y alternativas de actuación, en las que deben comprenderse necesariamente la posibilidad de «*acceder a cuidados paliativos integrales*»⁷¹ y, en su caso, de los medios preordenados para atender a la dependencia, medios que deben figurar en la cartera de servicios del Servicio Nacional de Salud. Por último, debe satisfacerse el presupuesto ya señalado. Como la prestación de la «*ayuda a morir*» se integra en la cartera de servicios del SNS (cf. art. 13) la ley exige que para producir constancia de esos requisitos materiales es necesaria la emisión de certificado médico emitido por el galeno responsable (art. 5.1 d) *in fine*), sin cuya firma no hay procedimiento, ni, por lo tanto, prestación.⁷² Si mediante la emisión de esa certificación emitida por facultativo del SNS se abre el procedimiento, sin ella no le hay. En otros términos, no hay procedimiento sin la concurrencia de la voluntad del Estado, la voluntad del paciente por sí misma puede ser necesaria, pero nunca es suficiente por sí sola para poner en marcha el procedimiento mediante el cual se alcanza la prestación. En consecuencia, cabe sostener que la ley no ampara en ningún caso el suicidio asistido, como se advirtió en el debate de la ley, según se señaló.

Cumplidas las exigencias vistas el paciente que solicita la prestación debe presentar una doble solicitud de la misma separada entre sí, cuanto menos, quince días (cf. art. 5.1 c) la presentación debe ser voluntaria y preferentemente de forma escrita, de no serlo la ley exige

⁷¹ Lo que convierte a estos en presupuesto de la prestación, por lo que los mismos deben hallarse establecidos y operativos para que la prestación misma sea factible.

⁷² Se presupone que la certificación se hace según las reglas de la *lex artis*, de otro modo no tendría sentido. De no hacerse así se daría lugar a responsabilidad.

que se efectúe por medio que produzca constancia de la solicitud, no obstante, si el médico responsable entiende que el paciente puede perder de forma próxima la capacidad de decidir por sí misma, puede abreviar los plazos. En todo caso debe haber constancia del consentimiento informado (cf. art. 5.1 e). El derecho a la prestación «*de ayuda para morir*» pende de la satisfacción previa de determinados requisitos que operan como presupuesto de la prestación misma, y sin cuya concurrencia el «*derecho a la prestación*» (vide art. 4.1) sencillamente no surge. Es el art. 5.1. de la ley orgánica el que configura tal presupuesto. Conviene insistir en que este tiene una composición compleja como hemos visto. Así para poder acceder a la prestación se ha de ser, ante todo, persona que posea la nacionalidad, o que cuente con residencia legal, o que no contando con ninguno de ambos si figura en el padrón con al menos doce meses de antigüedad, además se debe contar con plena capacidad de obrar (cf. Art 5.1. a). A renglón seguido debe «*disponer por escrito*» de la información existente sobre su «*proceso médico*», que debe incluir las posibilidades y alternativas de actuación, en las que deben comprenderse necesariamente la posibilidad de «*acceder a cuidados paliativos integrales*» y, en su caso, de las medidas de atención a la dependencia, finalmente debe hallarse en alguno de los dos supuesto de fondo que ya se han mencionado: la enfermedad en las condiciones señaladas o el padecimiento en las que condiciones que hemos visto. Ese es, en principio, lo que podemos entender como el «*procedimiento ordinario*», pero cabe otro, en principio excepcional, el regulado por el apartado segundo del art. 5 de la ley.

Esta segunda vía, que no figuraba en la redacción original, afronta el problema del procedimiento a seguir cuando un paciente reúne la exigencias del art. 5.1.d), esto es se halla en condiciones de satisfacer el presupuesto, pero el paciente o bien no se halla en pleno uso de sus facultades, o no está en condiciones para plantear las solicitudes y esas carencias las certifique un médico en aplicación del protocolo que al efecto determine el Consejo Interterritorial del SNS y, además, hubiere

manifestado con anterioridad su voluntad de solicitar la prestación mediante

documento de instrucciones previas, testamento vital, voluntades anticipadas o documentos equivalentes legalmente reconocidos,

en tal caso «*se podrá*»⁷³ atenderla solicitud preestablecida por decisión del representante del paciente, si lo hubiere, y en caso contrario por decisión del médico responsable. Lo que ciertamente no es una redacción ni precisa ni afortunada.⁷⁴ En dicho supuesto, y de acuerdo con lo que previene el art. 6.4. de la ley,⁷⁵ si no hubiere persona legalmente habilitada para presentar la solicitud por no haber representante designado la facultad de presentarla corresponde «*al médico que lo trata*», a cuyo efecto la ley le habilita para disponer de los documentos mediante los cuales el (presunto) solicitante hubiere manifestado su voluntad.

Debe advertirse que la prestación debe incluirse en la cartera común de servicios del SNS y, en consecuencia, es siempre financiada con fondos públicos (cf. art. 13.1), además la prestación debe realizarse en centros públicos, privados o concertados o en el domicilio (cf. art. 14 *in principio*) ello acarrea que cuando la prestación, y las actividades que son su presupuesto, se realizan en centros públicos lo serán por personal estatutario, cuando se realice en centros privados, concertados o no, lo serán por personal cuya intervención en los procedimientos correspondientes está financiada por las administraciones públicas y que, en consecuencia, el personal interviniente en el proceso actúa o bien como personal directamente al servicio del Estado⁷⁶ (caso del personal estatutario y del que presta servicio en centros concertados), o

73 Obsérvese que estamos ante una facultad que, como tal, puede ejercerse o no.

74 Llama la atención que en este supuesto al parecer no existen ni la eventual pareja del paciente ni sus familiares próximos.

75 Precepto introducido por la Ponencia del Congreso y modificado por el Senado.

76 Entendido en el sentido del conjunto de los distintos niveles de Gobierno, para entendernos, en el sentido del art. 1. CE.

bien como personal cuya acción en el procedimiento es sostenida por el Estado. De este modo toda intervención del personal sanitario en todas las fases del proceso es imputable al Estado. Con las consecuencias que son de rigor.

La petición formulada abre el paso a un «*proceso deliberativo*» (cf. art. 8 de la ley) mediante el cual se debe proporcionar al solicitante la información relevante para el caso, de la que es contenido necesario la exposición de las alternativas a la prestación disponibles y sus consecuencias previsibles. La petición puede ser aceptada o denegada. Si es aceptada se desarrolla en toda su extensión el citado proceso y, tras la presentación de la segunda solicitud, y proporcionada la información complementaria que se solicite, se sitúa al solicitante ante la tesitura de escoger, bien la reafirmación del propósito inicial o bien desistir del mismo (cf. art. 8.2). En el primer supuesto se comunica al equipo asistencial que debe encargarse de la prestación, se exige la firma de documento de consentimiento informado y, si el paciente lo pide, se comunica la decisión a familiares y allegados.

Pero la solicitud puede ser denegada por la administración sanitaria, y esa denegación puede producirse en dos momentos distintos que se sitúan uno antes del «*proceso deliberativo*» y otro después (*vide* art. 7.2 y art. 8.3. y 4). En el primer caso denegación se hace mediante escrito motivado y en el plazo de 10 días a contar desde la solicitud inicial, la ley exige que a la motivación se agreguen los documentos de índole sanitario-asistencial a que se refiere el art. 12 de la ley, la denegación es susceptible de reclamación ante la Comisión de Garantía y Verificación,⁷⁷ que debe decidir en el plazo de veinte días (cf. art. 18 a), aplicándose al caso el silencio administrativo negativo. La confirmación de la denegación abre el camino para el correspondiente recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En el segundo

⁷⁷ En la redacción original la Comisión lo era de «control» y verificación, pero advertido que el término «control» chocaba con la concepción de la prestación como derecho se substituyó «control» por «garantía», eso sí, sin que se alterara de modo significativo el rol asignado a la misma. Pero el control sigue viviendo como veremos enseguida.

caso la denegación puede proceder cuando, celebrado el «*proceso deliberativo*» y confirmada la voluntad del paciente de proseguir, el médico responsable traslada el expediente al «*médico consultor*», este está facultado para, una vez examinado el expediente, que incluye el historial clínico, pueda emitir informe favorable (lo que hace posible la prestación), o desfavorable. Si se da lo primero el médico responsable da traslado a la Comisión a los efectos previstos en el art. 10 de la ley, si el informe es desfavorable la Comisión puede bien acordar la prestación o bien la denegación definitiva, que abre la puerta al recurso contencioso-administrativo. (cf. art. 18 a).

Si la solicitud ha sido aceptada el médico responsable lo pone en conocimiento de la citada Comisión a través de su Presidente (cf. art. 8.5 *in fine*) al efecto de que la misma «*realice el control previo previsto en el art. 10*», punto en el que la designación de la intervención no se ha adaptado al cambio de nombre del órgano colegiado, manteniendo la original.

Recibida por la Comisión la comunicación médica citada aquella constituye una ponencia de dos miembros (puntillosa la ley precisa: un médico y un jurista) que examina el expediente y emite un informe. Si el informe es favorable «*el informe emitido servirá de resolución a los efectos de la realización de la prestación*» y se comunica al médico responsable al efecto de realizar la prestación, si el informe es desfavorable o hay división de opiniones en el seno de la ponencia la cuestión se remite al pleno de la Comisión, que adopta la decisión definitiva (cf. art. 18 a). En el caso de que la decisión de la Comisión sea desfavorable se abre la vía del recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa⁷⁸.

Visto el procedimiento no se puede, ni se debe, negar el propósito garantista que al que el mismo obedece, si bien no parece descabellado señalar que podría ser algo menos barroco.

⁷⁸ Es de notar que si la decisión de la Comisión es favorable no cabe recurso alguno, ni siquiera en el supuesto del art. 6.4. de la ley en el que la iniciativa compete al «*médico que le trata*».

3. La prestación

El contenido nuclear de la prestación es expuesto con claridad por la exposición de motivos:

Se entiende por esta la actuación que produce la muerte de una persona de forma directa e intencionada mediante una relación causa-efecto única e inmediata, a petición.

No así en el contenido normativo que, a partir del art. 1 del texto articulado habla de manera reiterada y constante de «solicitar y recibir la ayuda necesaria para morir» lo que parece dar a entender que la actuación material en el que la prestación consiste se ciñe exclusivamente a suministrar al paciente que la solicita el medio o medios para poner fin a su existencia, se entiende que por sí mismo. La definición legal de la «ayuda necesaria» la efectúa el apartado g) del art. 3. de la ley:

Acción derivada de proporcionar los medios necesarios a una persona que cumple los requisitos previstos en esta ley y que ha manifestado su deseo de morir.

Nuevamente pudiera parecer que lo que la ley configura como «prestación» se limita a procurar al solicitante los medios que este demande para autoadministrarse la «muerte dulce». Con lo que nos situaríamos en la vecindad del suicidio asistido. Pero, pese a al tenor literal de esta parte de la ley, no es así. No lo es, de un lado, porque la ley no contempla decisión alguna del solicitante sobre el medio o medios que se puedan poner a disposición del mismo para hacer posible la muerte solicitada; y del otro porque la ley misma establece una configuración heterónoma de la prestación que define por sí y ante sí el Estado mismo. Veamos.

La definición legal de la «prestación de ayuda para morir» viene fijada por el párrafo g) del art. 3. de la ley y registra dos modalidades, según la primera la administración competente (en el

caso la autonómica) procede inmediatamente, mediante la intervención de un facultativo, a administrar al solicitante «una sustancia»; según la segunda se produce la «prescripción o suministro» por parte de la administración competente mediante la intervención del personal sanitario de una «sustancia», agregando: «de manera que esta se la pueda autoadministrar, para causar su propia muerte».

La realización de la prestación está regulada por las previsiones del art. 11 de la ley. De conformidad con ella dicha realización debe hacerse de conformidad con los protocolos que la administración competente adopte. En todo caso si el sujeto pasivo está consciente el mismo «deberá comunicar al médico responsable la modalidad en la quiere recibir la prestación» (cf. art. 11.1 *in fine*), suministrada la «sustancia» en cualquiera de ambos supuestos los profesionales sanitarios (todos y no sólo el médico) prestaran asistencia al paciente hasta que se produzca el óbito del mismo.⁷⁹

Una vez realizada la prestación el médico responsable de la intervención debe trasladar el expediente, cuyo contenido detalla el art. 12 de la ley, a la Comisión para que esta efectúe la verificación del mismo, en los términos que determina el art. 18 b) de la ley orgánica.

Cuatro observaciones merecen este conjunto de reglas:

- Primera. El paciente no goza de la facultad de escoger, de entre los muchos medios a su alcance, aquel con el que se se pone fin a su existencia, dicha facultad se la reserva el Estado.
- Segunda. La regulación establece una modalidad única para proceder a la eutanasia: la muerte se produce mediante la administración de una «sustancia», que se supone los protocolos precisan, y es la propia Administración la que determina cual o cuales son estas y cuál es, en su caso, su dosificación.
- Tercera. La prestación se efectúa siempre mediante la intervención y supervisión del personal sanitario al servicio del establecimiento en el que la misma se prescribe, y se efectúa en el seno de dicho

⁷⁹ La ley habla en un caso de «*el momento de la muerte*» y en el otro del «*momento de fallecimiento*». Vide apartados 2 y 3 del art. 11 *in fine*.

establecimiento como regla, y solo como excepción en el domicilio del paciente, único punto en el que este último tiene reconocida algún grado significativo de autonomía.

- Cuarta. Cualquier intervención que comporte muerte del solicitante y no se ajuste a las previsiones citadas no se beneficia de la exención de responsabilidad penal del nuevo art. 143.5 CP (*vide* disposición final primera), incurrirá en la conducta típica descrita por el apartado cuarto del citado precepto y será sancionado de conformidad con sus previsiones.

De donde se sigue que los supuestos de eutanasia que sigan el ejemplo de los escasos precedentes conocidos, que tienen en común una autonomía radical, seguirán acarreado responsabilidad penal.

En todo caso la regulación de la prestación es clara: el propósito de esta es matar al paciente a solicitud de este, y la actuación material necesaria para ello la proporcionan los poderes públicos.

4. La objeción de conciencia

Como se ha podido ver a lo largo de la exposición la eutanasia regulada por la ley exige para su aplicación siempre y necesariamente la intervención del personal sanitario, desde el médico que recibe la primera solicitud, hasta el personal que supervisa el proceso de muerte en cualquiera de las dos modalidades que prevé el art. 3.g de la ley orgánica. La eutanasia (como el suicidio) ha sido objeto siempre de intensa polémica, tanto por razones religiosas,⁸⁰ como otras de índole filosófica, no debe sorprender, pues, que el legislador, que opera en un contexto constitucional en el que la objeción de conciencia se ha expandido desde el caso limitado del art. 30 CE a otros supuestos,⁸¹ bien que no se trata entre nosotros de un derecho fundamental y viene a exigir para su ejercicio la *interpositio legislatoris* haya optado seguir el

⁸⁰ En especial las propias de las «religiones del Libro» y no «la religión» en general.

⁸¹ *Vide*, ad exem. SSTC 53/85 FJ14, 321/94 FJ4 o 145/015 FJ 5.

precedente sentado por la legislación sobre el aborto e incorporar una regulación expresa, prevista en el art. 16 de la ley orgánica.

La objeción viene reforzada, en lo que a las profesiones sanitarias afecta, por una larga tradición, que se remonta al «juramento hipocrático»,⁸² que viene a sostener, bien una condena absoluta, bien una desconfianza profunda respecto de las prácticas eutanásicas, posición que tiene amplio respaldo en el ámbito de bioética. No parece extraño, pues, que el legislador haya efectuado su «interposición» en la forma del art. 16 de la ley orgánica. La facultad de objetar comprende a *«los profesionales sanitarios directamente implicados en la prestación»*, no se ciñe pues al personal médico, sino que se extiende cualquier profesional sanitario, sea cual sea su cualificación profesional, en este sentido no cabe duda de que son titulares de dicho derecho el personal médico, el de enfermería y el de auxiliares clínicos, siempre que estén *«directamente implicados»*. Es discutible si puede cubrir al restante personal que presta servicios que comporten dicha implicación directa y no formen parte de las categorías señaladas. En este sentido la norma peca de falta de precisión.

Como la conciencia es individual, la objeción también lo es, con el fin de dar certeza la ley exige que la objeción debe manifestarse por escrito de modo anticipado, y que las mismas constarán en un registro al efecto de proporcionar a la administración de los centros la información necesaria para garantizar la *«adecuada prestación de la ayuda para morir»*. Resulta a todas luces evidente que el legislador trata de prevenir la reproducción en el caso de la eutanasia del fenómeno producido en la aplicación de la «ley Aído» según el cual hay una objeción masiva que llega a impedir la realización de la prestación en los centros públicos y obliga a las administraciones a recurrir a

82 En su texto original se puede leer: «Jamás daré a nadie medicamento mortal, por mucho que me soliciten, ni tomaré iniciativa alguna de este tipo». En la versión actual del Convenio de Ginebra: «Velar por el máximo respeto por la vida humana», las Guías colegiales suelen contener normas de desarrollo más detalladas. No les faltaba razón a los críticos que en el debate parlamentario apuntaron que la eutanasia no es compatible con la ética médica, se supone que el sentido de la misma es curar.

convenios con clínicas privadas para poder satisfacer la demanda de aquella prestación.

Otra cosa es que la regulación tenga alguna posibilidad significativa de ser eficaz en el sentido apuntado. Por de pronto se sigue cometiendo el mismo error que ya se cometió en el pasado: el registro comprenderá no el personal que está dispuesto a aceptar la «*prestación de la ayuda para morir*», que es la información que se necesita para poder prestar el servicio, sino el que no desea prestarlo por razones de conciencia, sean estas religiosas o seculares. Los críticos con el sistema han hablado de estigmatización,⁸³ como hemos visto, pero no han precisado que ese riesgo existe por el mero hecho del registro sea cual sea la configuración del mismo. Además, como los profesionales afectados pueden cambiar de opinión no es posible evitar movimientos en el registro, y, consiguientemente, la mengua de su utilidad para el fin que se desea obtener, si se trata de evitar, como parece, de hacer efectivo el principio «el personal puede objetar, el hospital no» la verdad es que la de un registro de objetores de contenido variable no es una solución muy eficiente. Los inconvenientes que siguen de instrumentar medidas divisivas.

VI. La hipocresía es el homenaje que el vicio rinde a la virtud

Escribió en su día un conocido moralista francés, observación que me parece pertinente después de leer el enunciado que la Ponencia de la Comisión de Justicia del Congreso dio a la adicional primera de la ley. Dicho enunciado reza así:

La muerte como consecuencia de la prestación de ayuda para morir tendrá la consideración legal de muerte natural a todos los efectos, independientemente de la codificación realizada en la misma.

⁸³ Por esa razón el precepto señala la confidencialidad del registro y su sometimiento al régimen de protección de datos, previsión esta última que, dada la permisividad del régimen vigente respecto del acceso a datos personales por parte de las administraciones públicas, no es precisamente un refuerzo de la confidencialidad.

Es claro el intento de asimilar el fallecimiento que se produce a causa de la administración de una sustancia tóxica por parte del personal sanitario del centro habilitado para ello, al que produce por causas naturales, de tal modo que, en virtud de la adicional primera, la consideración legal de la muerte causada por un envenenamiento regulado y autorizado por el Estado a solicitud del fallecido recibe un trato legal idéntico al que se otorga a los casos en los que la persona fallece, pongamos por caso, a consecuencia de una crisis cardíaca, una septicemia o un cáncer terminal, o, sencillamente, por agostamiento. La naturaleza vergonzante de una disposición así es a todas luces evidente : el Legislador trata de ocultar que el Estado ha matado a un ciudadano, a su solicitud, porque España deviene un país en que tal cosa es factible y, al efecto de dejar de ese hecho el rastro más reducido posible se recurre a un «como si», esto es a una ficción cuya función primaria es nublar en conocimiento público de aquellos casos y, de paso, eximir de cualquier clase de responsabilidad civil o administrativa a los administradores del tóxico correspondiente: el envenenamiento se disfraza de enfermedad. Una manifestación de «mala conciencia» adoptada por el Legislador e inscrita en el BOE que revela la profunda seguridad que aquel tiene en la corrección, ética y jurídica, de la normativa que ha instrumentado.

Por ende, resulta que la previsión apenas tiene consecuencias jurídicas reseñables, fuera de las apuntadas, por lo que no se acaba de percibir muy bien cual sea su utilidad, fuera de confirmar el viejo adagio que reza *«excusatio non petita, accusatio manifesta»*. Sin duda la inteligencia del Legislador, sabio y prudente, y sus razones, son tan potentes, que escapan a la limitada comprensión de quien esto escribe.

VII. Pero ¿puede el Estado matar (legítimamente) al peticionario?

Como se ha podido ver a lo largo del debate parlamentario de la ley el propósito confeso del legislador ha sido el de generar un nuevo derecho público subjetivo, parece llegado el momento de considerar si

tan noble pretensión ha sido efectivamente satisfecha por el régimen jurídico establecido por la ley. Sin ánimo de agotar el tema me parece que la cuestión puede enfocarse al menos desde dos puntos de vista: de un lado si el régimen establecido responde efectivamente al concepto mismo de «derecho subjetivo», y del otro si afectando como afecta a bienes constitucionalmente protegidos mediante derecho fundamental la regulación establecida puede entenderse como compatible con tal instituto jurídico.

1. ¿Configura la ley orgánica un derecho subjetivo?

A riesgo de incurrir en obviedades conviene precisar aquí que un derecho subjetivo es un instituto jurídico creado por normas de Derecho Objetivo (sean estas de Derecho escrito o no escrito) que se establece para proteger intereses determinados a cuyo efecto se articula un haz de facultades mediante cuyo ejercicio puede el titular del derecho por sí mismo imponer a terceras personas obligaciones de hacer y deberes de abstención. Para que efectivamente el régimen previsto por la ley orgánica respondiera a ese standard sería preciso que el titular, y solo el titular del derecho, pudiera hacer uso de las mentadas facultades, que su sola voluntad fuera condición necesaria y suficiente para que, ejercidas estas, se impusieran a terceras personas obligaciones de un signo u otro y que ese ejercicio no estuviera sometido a control o supervisión fuera del caso de concurso de derechos. Pues bien, el sistema establecido por la ley no se corresponde con ese standard.

Es cierto que dicho sistema si cumple un componente esencial de ese standard: sin la voluntad del titular no es posible activar el procedimiento, ni, por ello, ejercer las facultades correspondientes, pero ello sólo se da en el supuesto ordinario, porque ese requisito primario no concurre en el supuesto previsto en los arts. 5.2 y 6.4 de la ley, ya que en este caso es al médico al que corresponde esa acción inicial. Fuera de ese supuesto la solicitud está reservada al titular. Pero a partir de ese momento las cosas comienzan a cambiar. Como hemos

visto la solicitud es examinada con la intervención de un médico en el proceso deliberativo, y concluido el cual el médico puede denegar la continuación del procedimiento, en cuyo caso cabe reclamación ante la Comisión, que puede acordar o denegar la *«ayuda para morir»*, lo que daría paso, en su caso al recurso a los Tribunales. Si en primera instancia hay aceptación se pasa al examen del *«médico consultor»*, si la opinión de este es favorable el proceso sigue, en caso contrario se está en el supuesto anterior. Si la decisión es favorable la solicitud es examinada por la ponencia del Comisión que prevé, como vimos, el art. 10, si esta da el visto bueno finaliza la parte administrativa, si la ponencia no es capaz de emitir una decisión de consenso, o la misma es de rechazo, el asunto pasa al pleno de la Comisión. Si esta acepta hay *«resolución»* y la solicitud es aceptada y se puede ejecutar, en caso contrario hay que recurrir a los tribunales. En otras palabras, el recibir la *«ayuda para morir»* solicitada exige un mínimo de dos voluntades coincidentes con la del solicitante, y puede llegar a exigir cinco adicionales, teniendo siempre la Justicia la última palabra. En otras palabras, sin la concurrencia de la voluntad del Estado, expresada por el personal médico o, en su caso, de la de la Comisión, que tiene a su cargo el *«control»* no hay prestación que valga porque la solicitud no prospera. La iniciativa puede ser del titular, y ese es el elemento de autonomía, pero la *«resolución»* que hace factible jurídicamente la prestación es siempre heterónoma, es del Estado, que por eso se habla de *«resolución»*. Como lo es la determinación de la prestación misma, en la que el único elemento autónomo, que no se da en todos los casos, es la elección del lugar en que efectúa el suministro de la *«sustancia»* que va a producir el deceso.

Como se ve el sistema seguido por la ley no es reconocible en términos de derecho subjetivo, no porque haya intervención necesaria de terceros, sino porque la voluntad coincidente de tales terceros (sean estos el personal médico o la Comisión) es constitutiva. La ley orgánica no regula un derecho o libertad nuevo por la sencilla razón que no establece ninguno, lo que regula es un homicidio piadoso a solicitud de parte, lo que regula es un *«homicidio rogado»*.

2. ¿El sistema establecido puede entenderse compatible con la ley fundamental?

Como reza el tópicus un derecho fundamental es un instituto preordenado a la protección de un bien o unos bienes jurídicos determinados, protección que constituye su razón de ser. En el caso que tratamos esos bienes jurídicos son dos: la vida y la integridad, toda vez que no es materialmente posible efectuar una prestación que consiste en matar por motivos piadosos y a solicitud de la víctima sin lesionar su incolumidad. Empero como la lesión de la integridad física y moral es instrumental es claro que en el caso de eutanasia el bien jurídico protegido es la vida, concretamente la vida del paciente.

La prestación, como hemos visto, tiene tres formas: según la primera el Estado, personal sanitario mediante, proporciona al solicitante la «sustancia» cuyo consumo producirá la muerte solicitada; según la segunda es el Estado, personal sanitario mediante, el que por sí procede a administrar al paciente la «sustancia» que le producirá la muerte solicitada; según la tercera el Estado, personal sanitario mediante, administra al paciente la «sustancia» que le producirá la muerte por decisión de médico y en ausencia de determinación expresa del titular. Siempre es el Estado el que mata, normalmente a solicitud expresa y clara, excepcionalmente por decisión médica, en unos casos porque es el personal de SNS el que administra inmediatamente la «sustancia» que ocasionará la muerte, en otros porque ese personal proporciona al solicitante la «sustancia» que, una vez consumida, le matará. En el primer supuesto el Estado, a través del SNS, es el autor, en el segundo es, cuanto menos, cooperador necesario. El argumento básico sobre el cual se construye la tesis de la compatibilidad de la prestación prevista con la Constitución radica en una construcción según la cual se concede una prioridad absoluta al principio de libertad (el «libre desarrollo de la personalidad» en la terminología constitucional) sobre los demás principios del sistema de derechos, en este sentido la mejor exposición es, sin duda, la del senador De Lucas en la Comisión de Justicia del Senado, que en su lugar se citó. La pretensión de

crear un nuevo derecho no es sino una consecuencia de esa primacía otorgada al principio de libertad en el sistema de derechos. La lectura del último párrafo de la primera parte de la exposición de motivos lo deja bien claro: en la ponderación la vida cede ante otros bienes cuya raíz es la libertad.

Consecuencia necesaria de la tesis de la primacía del valor «libertad» es que el titular del derecho fundamental de que se trate tiene plena capacidad de disposición sobre el mismo, siendo el presente un puro caso de aplicación, que la exposición de motivos formula en términos negativos: no existe el deber constitucional de conservar y, en su caso, ejercer un derecho fundamental, y, por ello, no puede existir el de conservar siempre el bien jurídico que un derecho fundamental protege:

toda vez que no existe un deber constitucional de imponer o tutelar la vida a toda costa.

Dejando de lado que la señalada es una tesis que presupone un individualismo radical, es preciso examinar, siquiera sea sumariamente, si una doctrina así es compatible con el sistema constitucional de derechos. Mi opinión, discutible como mía, es que no. Brevemente me limito a señalar aquí cuatro razones:

- Primera. El sistema de derechos de la Constitución concibe los distintos derechos como especificaciones de un principio primario: el de dignidad (no en vano el que preside el enunciado del art. 10.1. CE), es decir concibe los derechos fundamentales como derechos humanos, y no como puros institutos de protección de la privacidad y la autonomía de la sociedad civil al modo veteroliberal, no son meras «clausulas denegatorias de competencia». En este punto la Constitución es claramente kantiana. Ahora bien, por naturaleza los derechos humanos son universales precisamente porque lo son, si se admitiera que el titular de un derecho puede renunciar a él, siquiera sea puntualmente, implicaría la destrucción de esa universalidad: desde el momento en que hay un miembro de la especie que deja

de ser titular, aun transitorio, del derecho de que se trate el derecho en cuestión deja de ser universal y, con ello, deja de ser un «derecho del hombre». Aquí la tesis, bien conocida, de Ferrajoli me parece incontestable.

- Segunda. Los derechos fundamentales son, pues, indisponibles, tienen prioridad lógica y ontológica sobre el principio de libertad. En consecuencia, aquellos actos de sus titulares que impliquen la disponibilidad carecen de la posibilidad de legitimidad constitucional: un ciudadano no puede firmar válidamente un contrato de trabajo que incluya una cláusula de no sindicación, o de no ejercicio del derecho de sufragio a favor de candidaturas determinadas, o de renuncia a manifestar públicamente algunas de sus opiniones, o imitar el personaje del film de Fernán Gómez que firma uno de esclavitud voluntaria. Y el derecho a la vida no es una excepción.
- Tercera. Como la vida es el presupuesto necesario de la titularidad y posibilidad de ejercicio de los demás derechos fundamentales, en la terminología de la jurisprudencia constitucional es el «*presupuesto lógico y ontológico*», carece de sentido invocar alguna clase de primacía de la libertad frente a la vida: es esta última la que es presupuesto de la primera, no se puede invocar el «*libre desarrollo de la personalidad*» frente a la posición primaria del derecho a la vida porque sin esta no hay ni «personalidad», ni «libre desarrollo» alguno. En este sentido el «derecho a la vida» exige un respeto poco menos que incondicional. Invocar el rol de la libertad como «valor superior», como hace la exposición de motivos, al efecto de justificar la reglamentación que la ley orgánica establece, o invocar la libertad de conciencia o el derecho a la intimidad al efecto de efectuar una ponderación que les dé prioridad absoluta frente al derecho a la vida, es un sinsentido porque la titularidad de tales derechos presupone la intangibilidad de la vida. Y, por cierto, vulnera el principio hermenéutico de concordancia práctica, que exige que debe preferirse sistemáticamente en caso de concurso

de derechos fundamentales aquella solución que permita que, en el caso, todos los derechos constitucionales en concurso tengan la mayor eficacia posible.

- Cuarta. El art. 10.1. CE estatuye que los derechos fundamentales son el «*fundamento del orden político y de la paz social*», por ello la disponibilidad de los derechos fundamentales no puede entenderse compatible con la Constitución, ya que la misma supone que cada uno de sus titulares puede disponer como desee de aquellos derechos de los que sea titular y si ello fuere así ni los derechos fundamentales constituirían un sistema ni el conjunto de los mismos podría ser el «*fundamento*» de nada, y aun menos del orden vinculante de convivencia, porque de eso se trata. Los derechos fundamentales son de orden público porque son el componente central de ese «orden público».

En último análisis es precisamente la negativa a admitir que la Constitución contenga un «orden vinculante de convivencia» lo que hace explicable la popularidad de la tesis de la disponibilidad de los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales como objeto de propiedad.

3. Sentada la naturaleza del régimen establecido ¿puede entenderse compatible con el art. 2. CEDH?

La cuestión es importante no sólo porque el CEDH es uno de los tratados internacionales ratificados por España, y, en consecuencia, en caso de conflicto prevalece frente a las normas internas de cualquier rango (cf.art. 96.1 CE), sino también porque es uno de esos tratados que el art. 10.2 CE convierte en instrumento de recurso necesario cuando de fijar el sentido y alcance de los derechos fundamentales constitucionalmente previstos se trate. El Convenio contempla el derecho a la vida en el art. 2.1: «El derecho a la vida está protegido por la Ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente».

No obstante lo cual el propio precepto señala cuatro excepciones: primera, cuando se trate de una sanción penal impuesta en razón de condena (art. 2.1.in *fine*); segunda, cuando la muerte se inflige en legítima defensa (*en defensa de una persona contra una agresión ilegítima*, art. 2.2 a); tercera, para «*detener*» a una persona de conformidad con el Derecho, o impedir la evasión de un detenido o un preso que lo sean de acuerdo con el procedimiento debido (art. 2.2 b),cuarta, cuando se trate de reprimir legalmente un fenómeno insurreccional (art. 2.2 c). Y no hay otra excepción adicional.

La doctrina fijada al efecto por la jurisprudencia del TEDH, y de la que se hace eco la de nuestro Tribunal Constitucional, insiste reiteradamente en que el derecho a la vida del art. 2.CEDH impone al Estado obligaciones positivas de protección de la misma,⁸⁴ y que la naturaleza misma de la vida humana singular, como presupuesto de la titularidad y ejercicio de todos los derechos impide entender que el derecho a la vida pueda ser entendido como un «*derecho de libertad*», que ampare el de disponer de la propia vida.⁸⁵ En la jurisprudencia del TEDH el caso de referencia viene siendo *Pretty vs. UK (2002)*, en el que la demanda sostenía que el derecho a la vida del art. 2.1 CEDH implicaba el derecho individual a disponer de la propia existencia, a lo que el Tribunal respondía que dicha tesis no podía sostenerse sin una «*distorsión de lenguaje*» y que, en consecuencia, no era posible deducir del art. 2. CEDH un derecho a morir, bien fuere con participación de tercero, o con asistencia de una entidad pública.

No obstante, el TEDH ha tenido que acomodarse al dato según el cual algunos Estados miembros del Convenio han venido a admitir en su legislación interna alguna forma de suicidio asistido, lo que, a juicio del Tribunal, impone a este una obligación de reconocer a los Estados un margen de decisión mayor. Ese es el caso de *Haas vs. Suiza (2011)*,

⁸⁴ Por citar dos casos recientes vide *Fernandez de Oliveira vs. Portugal (2019)* o *Raznatovic vs Montenegro (2021)*

⁸⁵ Por todas vide SSTC 53/85 FJ 7., 120/90 FJ 7, y 137/90 FJ 7.

Koch vs. Alemania (2012), *Gross vs. Suiza* (2013 y 2014).⁸⁶ Distinto es el supuesto de hecho de *Lambert et alii vs. Francia* (2015) porque el mismo se refiere a un caso de encarnizamiento terapéutico, en tanto que en *Nicklimson y Lamb vs. UK* (2015) el Tribunal declara inadmisibles la pretensión de que el Estado tenga el deber, impuesto por el art. 2 CEDH. de regular bien sea el suicidio asistido, bien sea la eutanasia.

Vistas así las cosas no parece que la compatibilidad del sistema diseñado por la ley española de eutanasia con el Convenio de Roma sea precisamente evidente, toda vez que el sistema aquí adoptado es uno estructurado en torno a la «*asistencia de una entidad pública*», que, además, se ha configurado de tal modo que es el Estado, SNS mediante, el que, lejos del deber de protección, mata por sí mismo al peticionario. Y esa excepción en el art. 2.2 CEDH parece que no está. Lo que, además, arrastra una consecuencia de Derecho interno de enorme impacto potencial. En efecto, el art. 31 de la L.25/014, reguladora del régimen de los tratados estatuye:

Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecen sobre cualquier norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional.

En otras palabras, el art. 2 CEDH es norma de aplicación preferente y primaria, y si alguna norma interna no resulta compatible con el mismo se debe inaplicar la norma nacional y, en su caso, decidir de conformidad con la norma europea. Merece señalarse que el mandato de prevalencia tiene por destinatarios a todos los poderes públicos, incluyendo al judicial, pero no afecta solo a este, afecta asimismo a

⁸⁶ Hay que hacer notar que el caso Gross, que es el único que cita la exposición de motivos de la ley, se refiere a un supuesto de suicidio asistido de persona que reclamaba el derecho al mismo sin que mediare enfermedad. Y que si bien en la Sección se decidió que si Suiza decidía admitir el suicidio asistido no podía dejarlo sin regulación, en el recurso ante la Gran Sala el mismo se declaró inadmisibles: la recurrente había desarrollado una estrategia de ocultamiento de su fallecimiento, que efectivamente se dio antes de que la Gran Sala tuviera ocasión de revisar la decisión de la sección. No parece un precedente muy apropiado.

cualquiera administración pública, lo que abre la puerta a la posibilidad de inaplicación generalizada de la ley orgánica.

Paradójicamente es la opción de alguna clase de suicidio asistido, que ha sido excluido por nuestra ley orgánica, la que pudiera tener algunos visos de compatibilidad con el CEDH por la vía indirecta del margen de apreciación que se debe reconocer a los Estados, de acuerdo con la jurisprudencia reciente que se acaba de señalar, esto es explorar la vía de la despenalización en supuestos determinados, aunque quien esto escribe no esté de acuerdo forzoso es reconocer que si de algo andaba sobrado el senador Martínez Urianoberrenetxea era precisamente de razón.

VIII. Bibliografía

- Arruego, Gonzalo (2019): «Los confines del derecho fundamental a la vida», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, pp. 111-137.
- Calaza Lopez, Sonia (2019): «Derechos y garantías de las personas al término de la vida», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 79, pp. 36-45.
- Comité de Bioética de España (2020, 6 de octubre): *Informe del Comité de Bioética de España sobre el final de la vida y la atención en el proceso de morir, en el marco del debate sobre la regulación de la eutanasia: propuestas para la reflexión y la deliberación*, Madrid.
- Ferrajoli, Luigi (2001): *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta.
- Marcos de Cano, Ana María (2019): «¿Es necesaria la regulación jurídica de la eutanasia en España?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 79, pp. 12-21.
- Navarro Valls, Rafael (2021): «La objeción de conciencia a la eutanasia», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 92, pp. 8-15.
- Pascual Medrano, Amelia (2018): «La interminable configuración del derecho fundamental a la integridad física», *Revista española de derecho constitucional*, 114, pp. 47-72.

- Rey Martínez, Fernando (2020): «El suicidio asistido en Italia. ¿un nuevo derecho?», *Teoría y realidad constitucional*, 46, pp. 457-483.
- «¿El derecho a la vida es un derecho disponible por parte de su titular?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 79, pp. 28-35.
- Riquelme Vázquez, Pablo (2020) «Suicidio asistido y libre desarrollo de la personalidad en la República Federal Alemana», *Revista de derecho político*, 1(109), pp. 295-325.
- Sobrino Heredia, José Manuel (2008): «Derecho a la vida», en Araceli Mangas Martín (dir.): *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 107-191.
- De la Torre Díaz, Francisco Javier (2019): «La eutanasia. Siete argumentos para pensar», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 79, pp. 22-27.

Consideraciones fiscales respecto al proyecto de ley, de la Generalitat valenciana, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía¹

JULIO CÉSAR MUÑIZ PÉREZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la relevancia fiscal del proyecto de ley sobre protección, bienestar y tenencia de animales de compañía. Para ello se comienza con la contextualización de la normativa en el plano internacional, nacional y autonómico. De aquí se pasa a analizar las disposiciones fiscales del proyecto de ley valenciano. El elemento de mayor interés lo representa la disposición adicional tercera, que constituiría, de ser aprobada, el primer paso a nivel legislativo hacia el establecimiento de una fiscalidad sobre los animales de compañía. El establecimiento de esta fiscalidad, avalado por razones ambientales, de necesidades de financiación y la experiencia comparada, abre al legislador un nuevo hecho imponible escasamente explotado en España. Este ámbito comienza con la necesidad de elegir entre el establecimiento de una tasa o bien un impuesto, variando en cada caso su potencialidad recaudadora como nueva vía de financiación autonómica y local.

Palabras clave: animales, fiscalidad, impuesto, tasa, bienestar.

¹ Este trabajo se ha desarrollado en el seno del proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «La reforma ambiental de las Haciendas Locales» (PID2019-109631GB100).

Resum

Aquest treball té com a objectiu analitzar la rellevància fiscal del projecte de llei sobre protecció, benestar i tinença d'animals de companyia. Per a això s'inicia amb la contextualització de la normativa en el pla internacional, nacional i autonòmic. D'ací es passa a analitzar les disposicions fiscals del projecte de llei valencià. L'element de major interès el representa la disposició addicional tercera, que constituïria, si és aprovada, el primer pas a nivell legislatiu cap a l'establiment d'una fiscalitat sobre els animals de companyia. L'establiment d'aquesta fiscalitat, avalat per raons ambientals de necessitats de finançament i l'experiència comparada, obri al legislador un nou fet impossible escassament explotat a Espanya. Aquest àmbit comença amb la necessitat d'elegir entre l'establiment d'una taxa o bé d'un impost, i varia en cada cas la potencialitat recaptadora com a nova via de finançament autonòmica i local.

Paraules clau: animals, fiscalitat, impost, taxa, benestar.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the fiscal relevance of the draft law on the protection, welfare and ownership of domestic animals. It begins with the contextualization of the legislation at the international, national and regional levels. From there, the tax provisions of the Valencian draft law are analyzed. The most interesting element is represented by the third Additional Provision, which, if approved, would constitute the first step at the legislative level towards the establishment of a taxation on pets. The establishment of this taxation, supported by environmental reasons, financing needs and comparative experience, opens to the Legislator a new taxable event scarcely exploited in Spain. This area begins with the option to choose between the establishment of a tax or a levy, varying in each case its collection potential as a new means of regional and local financing.

Keywords: Animals, Taxation, Tax, Fee, Welfare.

Sumario

- I. Introducción
- II. Contextualización del proyecto de ley de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía
 - 1. Normativa internacional y europea.
 - 2. Normativa estatal
 - 3. Normativa autonómica
 - 4. Proyecto de Ley de la Generalitat valenciana
- III. Animales y fiscalidad
 - 1. Justificación
 - 2. Panorama comparado
 - 3. Opciones del legislador autonómico: impuesto o tasa
- IV. Conclusiones
- V. Bibliografía

I. Introducción

El proyecto de ley de la Generalitat valenciana, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía, (RE41.621) vendrá a sustituir la ley 4/1994 sobre protección de animales de compañía de la Comunidad Valencia. Un proyecto que se enmarca en un esquema normativo mucho más amplio, que determina opciones y límites para el Legislador y, en el futuro, la ejecución de ésta. Desde la normativa sobre bienestar animal comunitaria al desarrollo reglamentario municipal, tiene múltiples vertientes entre las que destaca la conexión sanitaria, tanto a nivel epidemiológico como de seguridad alimentaria y sanidad animal.

El interés central y objetivo de este trabajo se centra en la Disposición Adicional tercera del proyecto, que requiere de contextualización. Para ello se analiza el contexto normativo que rodea al proyecto, exponiendo algunos de los hitos más significativos a nivel internacional, nacional y autonómico. Lo que nos permite ubicar la norma dentro del contexto más amplio de la normativa sobre animales.

Desde la contextualización de la normativa en la que se enmarca dicha Disposición se abre paso en España a una nueva materia impositiva, con el que la tenencia de animales de compañía se configura como un hecho imponible susceptible de gravamen, que se ve acompañado de otras potenciales obligaciones tributarias establecidas vía tasa. Una propuesta de creación de tasa que requiere plantear la disyuntiva que tiene el legislador autonómico (en este caso particular, valenciano) para habilitar la creación potestativa de una tasa por parte de los municipios o establecer un nuevo tributo autonómico.

Se analiza así el inminente nacimiento de una nueva materia imponible y un nuevo tipo de gravamen, lo que plantea varios elementos problemáticos y ofrece varias alternativas al legislador autonómico. Un nuevo tipo impositivo que permitiría responder a las crecientes necesidades presupuestarias, particularmente municipales, y que encuentra su fundamentación tanto desde la perspectiva comparada como desde la perspectiva de protección del medio ambiente.

Por ello, este análisis comienza con una breve contextualización de la normativa de «bienestar/protección animal» y normativa vinculada, para pasar al examen de las sugerentes posibilidades que plantea la creación de un tributo sobre la tenencia de animales de compañía. El análisis de las opciones del Legislador entre la exacción vía tasa o vía tributo, sus ventajas y limitaciones, y especialmente la posible compatibilidad de ambas, convertiría a este ámbito en todo caso como un instrumento de financiación ineludible en un momento de necesidad de recursos, derivada de la situación de crisis postepidémica y creciente crisis energética. Un nuevo tipo de gravamen adscribible, en nuestra opinión, al grupo, cada vez más amplio, de tributos ambientales que persiguen un uso más racional y sostenible de los recursos.

Todo ello conduce a la defensa de la necesidad de incorporar este gravamen, bien como tasa, bien como tributo, en coherencia tanto desde la perspectiva económica, pasando por la ambiental, como desde el «bienestar animal» y en el marco constitucional.

II. Contextualización del proyecto de ley de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía

1. Normativa internacional y europea.

A nivel internacional, el más general encontramos diversas iniciativas y acuerdos internacionales sobre la materia. En este contexto más amplio podemos citar la antigua Organización Mundial de Epizootias (OIE) que conserva sus siglas en la actual «Organización Mundial de Sanidad Animal». Una organización intergubernamental que, si bien su centro de interés específico es el control de enfermedades, incorpora dentro de sus objetivos la mejora del bienestar animal, con una «Estrategia mundial de bienestar animal» adoptada en 2017.

Estamos ante un organismo de carácter intergubernamental, lo que supone que, como toda la documentación derivada de este tipo

de organismos, frecuentemente denominada como «normativa», debe ser considerada como simples recomendaciones o *soft law*, sin carácter vinculante alguno. En este sentido, por ejemplo, la definición que propone de «Bienestar animal» (art. 7.1. del Código sanitario para los animales terrestres, OIE 2021), debe considerarse como una definición recomendada, a pesar de que pueda ser asumida, (como ocurre en el anteproyecto de ley estatal, que se examinará después) por la normativa interna o bien adoptar una definición propia.

El Consejo de Europa también ha generado varios convenios en este sentido. De este modo encontramos instrumentos como el Convenio para la Protección de los animales en el Transporte Internacional (de 13 de diciembre de 1968), el Convenio para la Protección de animales en Explotaciones Ganaderas (de 10 de marzo de 1976), el Convenio para la Protección de los Animales al Sacrificio (10 de mayo de 1979), el Convenio para la protección de animales de compañía (1987) o para la protección de los animales de Experimentación (18 marzo 1986). Convenios generales a los que se suman recomendaciones (nuevamente sin fuerza vinculante) sobre especies concretas. Podemos añadir la Declaración universal de los derechos del animal de 1978, o los Convenios de Washington, Berna y Bonn, citados en la exposición de motivos de la norma objeto de estudio.

Mayor relevancia presenta la Unión Europea y su normativa derivada. El ámbito material de interés lo encontramos vinculado a la Política Agrícola Común, que encuentra su fundamento en la necesidad de homogeneizar la normativa agrícola-ganadera y garantizar así una Política Agrícola Común, mitigando el riesgo de distorsión en la productividad y costes de la producción ganadera entre los Estados miembros.

Dentro de la Política Agrícola Común encontramos una variedad y complejidad de normas europeas que vienen a regular elementos vinculados con el bienestar animal, desde la Directiva de aturdimiento de 1974 (74/577/CE de 18 de noviembre) a las más actuales, como el Reglamento 2017/625, relativo a los «controles y otras actividades

oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos, piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios». Podrían trazarse paralelismos adicionales entre las recomendaciones del Consejo de Europa y las medidas europeas concretas, que manifiestan la conexión entre ambas.

En este sentido debemos subrayar que, desde la perspectiva europea, y específicamente de la política agrícola común, existe una vinculación entre bienestar animal y salud, afectando directamente a la seguridad alimentaria y, por tanto, a la protección de los consumidores. El interés preferente de la normativa europea es (y debe ser) la protección del mercado interior y la producción de alimentos, lo que determina su objeto, establece una conexión con los profesionales veterinarios y todo ello desde la aspiración por lograr los mayores estándares de calidad en equilibrio con una producción suficiente para satisfacer la demanda. Como señalan García Jiménez *et al*, el bienestar animal implica reducir su estrés, lo que conlleva mejoras en la calidad y cantidad de carne, tanto de sus características organolépticas como nutricionales (p. 109). Otras consideraciones de carácter ético tienen, en nuestra opinión, una relevancia menor desde esta perspectiva.

La Unión Europea en relación con animales domésticos (no destinados a consumo humano), también ha desarrollado sus competencias en materia de mercado interior, para facilitar y homogeneizar los desplazamientos con este tipo de animales (lo que podía suponer una traba a la libre circulación de trabajadores), y en materia de derechos aduaneros. Respecto al primer caso se ha establecido el pasaporte europeo para animales de compañía y el certificado zoosanitario de la Unión, con varios reglamentos reguladores.² Respecto al segundo, nos lleva al código aduanero

² Por ejemplo, el Reglamento 576/2013, relativo a los desplazamientos sin ánimo comercial de animales de compañía; el Reglamento de ejecución 577/2013, relativo a modelos de documentos de identificación; o el Reglamento delegado 2018/772 por el que se completa el 576/2013, sobre medidas sanitarias preventivas para controlar la infección de los perros por una bacteria.

comunitario, en concreto a la vigilancia aduanera en materia de salud humana, sanidad animal o fitosanidad, y especialmente relacionado con el Reglamento europeo 2016/429 sobre sanidad animal.

2. Normativa estatal

A. LEY DE SANIDAD ANIMAL

La Ley 8/2003 de 24 de abril, de sanidad animal, podemos considerarla como el texto básico de referencia de la normativa estatal. Centrado en el aspecto sanitario, en el control de enfermedades ante la posible transmisión de éstas de los animales al hombre o entre animales, y también desde la perspectiva de las explotaciones ganaderas, con el fin de aumentar la productividad animal. Una norma que remite, en materia de bienestar animal, a la normativa de las respectivas Comunidades Autónomas.

Dentro de nuestro ámbito de interés, y en plena coherencia con su objeto, la Ley 8/2003 establece diferentes tasas, competencia de la Administración General del Estado, en materia de sanidad animal. Se regula una tasa vinculada a la realización de inspecciones y controles previos a la importación (art. 15), junto a la tasa «por inspecciones y controles veterinarios de animales vivos que se introduzcan en territorio nacional procedentes de países no comunitarios». La tasa tiene como hecho imponible (art. 99) la realización de los servicios veterinarios de inspección fronteriza, excluyendo a animales domésticos de compañía (salvo équidos) y no la importación propiamente dicha.

B. EL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE «DERECHOS DE LOS ANIMALES».

Especialmente problemático resulta determinar la posible incidencia de este anteproyecto, que siendo todavía anteproyecto y dada la amplitud de aspectos cuestionables³ que presenta, resulta muy difícil valorar adecuadamente su impacto.

³ La misma denominación de «Derechos de los Animales» es muy discutible. Con esta expresión entendemos intenta designar comportamientos que, respecto a los animales, el

No por ello podemos dejar de lado, dada su importancia con el tema, este texto. Con un espíritu altamente intervencionista prevé la creación de un total de diez organismos (Comité científico y técnico, comisión territorial, consejo estatal, observatorio estatal contra el maltrato, sistema estatal de registros, registro nacional de inhabilitaciones, inventario nacional de protección animal, fondo para la protección animal y plan nacional de protección animal).

Sin ánimo exhaustivo, especialmente ante su carácter de anteproyecto, nos hace plantear dos ámbitos problemáticos básicos. En primer lugar, a nivel competencial, la compatibilidad con las competencias autonómicas y municipales sobre la materia regulada. En segundo lugar, el coste administrativo que conlleva, especialmente cuando no se prevén herramientas de financiación autónomas (como las que sí plantea el proyecto de ley objeto de estudio), con la única salvedad del citado «fondo para la protección animal». El art. 24.12 afirma que «estará dotado con las aportaciones que anualmente se consignen en los Presupuestos Generales del Estado, incluidas las dotaciones que sean objeto de cofinanciación por aquellos instrumentos financieros comunitarios destinados a los mismos fines, con las ganancias procedentes de bienes decomisados por la comisión de delitos relativos a la protección de la fauna y animales domésticos, así como de otras fuentes de financiación que puedan establecerse en el futuro».

De este modo se establecen tres líneas básicas de financiación. La primera, a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, que aparentemente entendemos será mayoritaria y que genera problemas evidentes en el marco de la sostenibilidad de los gastos públicos establecido en el artículo 135 de la Constitución y al principio de

Legislador decide atribuir una consecuencia jurídica por ser contrarios a valores más o menos generales de la sociedad. De este modo, es una regulación cuya contravención supondría una lesión a la sociedad, no la violación de ninguna clase de derecho subjetivo, y menos aún «derecho subjetivo animal». Este planteamiento choca con la desafortunada literalidad del anteproyecto, que no duda en atribuir apriorísticamente unos presuntos «derechos» dignos de protección.

estabilidad presupuestaria. La segunda, por naturaleza cabe estimar un carácter marginal, establece la afectación de los bienes decomisados por delitos vinculados a la protección de fauna y animales domésticos (inexplicablemente no respecto a la flora), lo que plantea costes administrativos adicionales para establecer la gestión y la afectación de tales cantidades.

Finalmente, la última vía de financiación, que constituye en realidad una cláusula de cierre, se limita a referir «otras fuentes de financiación que puedan establecerse en el futuro». Desde la perspectiva de este estudio, intuimos que esta cláusula de cierre incorpora implícitamente el establecimiento de futuros tributos (bien impuestos bien tasas) vinculados con los animales domésticos (bien tenencia, bien recargos sobre actividades...). Esta cláusula debe invitarnos a reflexionar sobre la futura deriva de la fiscalidad sobre los animales de compañía, que cada vez se muestra más incipiente en la *mens legislatoris*.

Respecto al contenido, debemos considerar que buena parte del texto del anteproyecto supone la trasposición o incorporación de criterios europeos. En este punto podemos destacar los paralelismos entre esta ley y el Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987, pero ratificado por España el 9 de octubre de 2017 y en vigor desde 2018. En él se encuentran anticipadas algunas de las prohibiciones que este Anteproyecto establece, como la exclusión y limitaciones del uso de animales en publicidad y espectáculos, con reflejo en el capítulo V, «animales relacionados con actividades profesionales» y, en particular, con el 32.1.f; También en la prohibición de las intervenciones quirúrgicas sin fines curativos, art. 32.1.d (practicarles todo tipo de mutilación o modificaciones corporales) del anteproyecto con el artículo 10.1 del Convenio. A pesar de estos paralelismos, los supuestos de prohibición expresa de este texto nos resultan excesivos, particularmente por ser la prohibición la regla general, o por medidas muy cuestionables como excluir el sacrificio «por cuestiones económicas» o «de sobrepoblación».

También podemos establecer paralelismos con el artículo 5 del reglamento europeo 576/2013 (que limita a cinco el número máximo de animales de compañía que pueden acompañar a su propietario o persona autorizada sin ánimo comercial) y el art. 64.2 del anteproyecto, que establece la presunción (*a contrario sensu*) por la que los desplazamientos con más de cinco animales en el mismo vehículo (salvo cachorros con su madre) están vinculados con una actividad económica o profesional.

En definitiva, sí se aprecia esa influencia de textos internacionales pero con un evidente espíritu restrictivo, que conduce al establecimiento de hasta 24 prohibiciones (sacrificio, maltrato o trato negligente, abandono, mutilaciones, uso en peleas, en espectáculos públicos, de forma ambulante como reclamo, someterlos a trabajos inadecuados, uso de collares de asfixia o eléctricos, el consumo humano, prohibición del silvestrismo, alimentarlos con vísceras o despojos sin control sanitario, utilizarlos como recompensa, premio, rifa o promoción, mantenerlos en terrazas, llevarlos atados a vehículos a motor en marcha, puesta en libertad o introducción en el medio natural, eliminación de cadáveres, restringir su movilidad por cualquier «artilugio», dejarlo sin supervisión tres días, o, en perros, 24 horas, realizar prácticas de selección genética, la cría no autorizada, la comercialización en tiendas o su exhibición con fines comerciales, donación sin identificación, uso como reclamo publicitario...) al que se incorpora un buen número de obligaciones de toda índole. Un conjunto de prohibiciones y de obligaciones que sobrevienen para los propietarios, a los que paradójicamente tampoco se les proporciona un procedimiento de abandono o renuncia al animal, cosa que por otra parte se incentiva (a pesar de aspirar nominalmente a reducirlo, art. 2.2.c) y que sí se encuentra regulado en el proyecto de ley que nos ocupa.

En cualquier caso, un texto de estas características plantea demasiadas dudas y nos resulta inverosímil su aprobación en esta forma tanto por carencias en cuanto a técnica legislativa como de contenido

y oportunidad. Lo que no impide valorarlo como una vía de desarrollo que tendrá continuidad y que manifiesta la tendencia hacia medidas restrictivas, fiscales y extrafiscales, en relación con la tenencia de animales domésticos.

3. Normativa autonómica

La normativa autonómica reguladora de esta materia se comienza a originar a principios de la década de los años noventa, asumiendo unánimemente la referencia a la «protección animal». Desde esta primera normativa estamos asistiendo a una segunda generación de normas que vienen a sustituir a las primeras. En esta sustitución de aprecia que una tendencia a la mutación de su denominación, manteniéndose en el panorama comparado entre autonomías ambas denominaciones. Una sustitución que permite hablar de dos generaciones respecto a la normativa autonómica reguladora.

A. NORMATIVA DE PRIMERA GENERACIÓN

Por un lado, tenemos la normativa de primera generación, compuesta por las distintas leyes de «protección de los animales», habitualmente aprobadas durante los años noventa del pasado siglo o primera década del corriente. Dentro de esta normativa encontramos las vigentes Ley 5/1997 de 24 de abril de protección de animales de compañía de Castilla y León, la Ley 11/2003 de 24 de noviembre de protección de animales de Andalucía, la Ley 11/2003 de 19 de marzo, de Protección Animal de Aragón, la Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales, del Principado de Asturias, la Ley 1/1992, de 8 de abril, de Protección de los Animales que viven en el entorno humano, de las Islas Baleares. La Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales, de Canarias, la Ley 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los animales, de Cantabria. El Decreto Legislativo 2/2008 de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales, en Cataluña. La Ley

5/2002 de protección de los animales, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la ley 6/1993, de 29 de octubre, de protección de los animales, del País Vasco.

Cabe señalar que esta vigencia de esas leyes con la denominación originaria de «protección animal», se ve frecuentemente acompañada por reformas en su articulado. De hecho, la mayor parte de ellas ha sufrido modificaciones de diversa índole adaptándolas. Así, por ejemplo, la Ley 11/2003 aragonesa de protección animal ha sido modificada por la Ley 1/2019 para prohibir la utilización de animales de la fauna silvestre en espectáculos circenses. La ley balear se verá modificada (por la Ley 9/2017 de 3 de agosto) para regular los espectáculos taurinos y (por la Ley 1/1992) en materia de competiciones de tiro. O el azaroso recorrido de la ley catalana, modificada parcialmente por ser declarada inconstitucional por el alto Tribunal.

Desde la perspectiva fiscal debemos considerar que ya la ley 1/1992 de las Islas Baleares, en su artículo 30.4 admite la posibilidad de que la corporación local estableciese una tasa por el mantenimiento y recuperación de animales vagabundos o abandonados, así como para la financiación de los servicios de censo, vigilancia e inspección municipal (art. 39). Siendo la primera que regula la posibilidad del establecimiento de tasas por parte de los ayuntamientos.

B. NORMATIVA DE SEGUNDA GENERACIÓN

Otras comunidades han optado por derogar esa primera normativa «de protección animal», sustituyéndola por otra nueva, en la que podremos encontrar por primera vez la expresión «bienestar animal».

En este sentido cabe citar la derogada ley 7/1990 de 28 de diciembre, de protección de los animales domésticos de Castilla La Mancha, la derogada Ley 1/1993, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad, de Galicia. A estas denominaciones viene a suceder la normativa con la denominación de «bienestar animal». La Ley 7/2020 de 31 de agosto, de bienestar, protección y defensa de los animales de Castilla La Mancha; la Ley

4/2017 de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia. En estos casos, el título de la norma traslada una falsa apariencia de la variación del ámbito material objeto de la norma, hacia una contracción del objeto regulado.⁴ Baste con señalar que en todas ellas se hace referencia al «bienestar animal», aunque queda como concepto jurídico indeterminado, ya que no se define a lo largo de su articulado.

Otras autonomías han preferido prescindir de la denominación «bienestar animal» en su normativa de segunda generación. Encontramos los casos de la Ley 4/2016, de 22 de julio, de protección de los animales de compañía de la Comunidad de Madrid, con la que se deroga la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de los animales domésticos. También encontramos la Ley foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía, en Navarra, viene a sustituir a la Ley foral 7/1994, de 31 de mayo, de protección de los animales. La Ley 6/2017, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia, deroga a la Ley 10/1990, de 27 de agosto, de idéntico nombre y la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad autónoma de La Rioja, que deroga la Ley 5/1995, de 22 de marzo del mismo nombre. La mención al «bienestar» está presente en todas ellas, con la única excepción de la Ley murciana 6/2017. De forma que, aunque no lo asuman en el título de la propia norma, podemos considerarla la característica común de todas ellas.

En este sentido, la denominación o al menos la referencia al «bienestar» la debemos vincular, una vez más, a la influencia de la normativa europea, en el protocolo número 33, sobre la «protección y el bienestar de los animales», anexo al tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 1997, idéntico al protocolo 29 del Tratado de la Unión Europea de 2007. Sería por ello lógico buscar una definición de «bienestar animal» desde la Unión Europea.

4 En la Ley de Castilla La Mancha da la impresión de operar una restricción territorial, más claro es el caso de la ley gallega, que se limitaría a los animales de compañía, excluyendo los «salvajes en cautividad».

Esto nos lleva al informe especial sobre bienestar animal (Wojciechowski *et al* 2018). En él se asume la noción de la Organización Mundial de Sanidad Animal, ya citada, considerando que «un animal está en buenas condiciones de bienestar si está sano, cómodo, bien alimentado, en seguridad, puede expresar formas innatas de comportamiento y si no padece sensaciones desagradables de dolor, miedo o desasosiego». Este mismo documento (Wojciechowski *et al* 2018, 7), se afirma que no se recurrió a la medida «bienestar animal» de forma generalizada, por las serias deficiencias que presentaba en cuanto a su rentabilidad, y «los Estados miembros raras veces aprovecharon la oportunidad de apoyar el bienestar animal a través de otras medidas de desarrollo rural».

En este punto queremos destacar dos elementos, que habitualmente quedan al margen de la normativa de protección y/o bienestar animal. El primero es la absoluta ausencia de referencias a la noción de desarrollo rural⁵ (Macrí, Scornaienghi 2020), el segundo la referencia al potencial de «rentabilidad», que conecta directamente con el objeto de este estudio, compatible con la concepción esencialmente agropecuaria desde la que escribe el comité. Ambas áreas, a pesar de los muchos aspectos de mejora que sin duda se están llevando a cabo, no logramos percibirlos en la normativa autonómica vigente en España.

En concreto, desde la perspectiva fiscal, que es la que nos interesa de forma prioritaria en estas líneas, sólo encontramos una cláusula que se reitera con algunas variaciones y que posibilita el cobro de tasas por muy reducidos servicios. El art. 34.3 de la ley gallega señala: «El servicio de inscripción en el registro, vigilancia e inspección podrá ser objeto de una tasa fiscal». Paralelo al 21.4 de la norma de Murcia «el servicio de censo, vigilancia e inspección podrá ser objeto de una tasa fiscal». Un

⁵ Esta falta de conexión entre los dos ámbitos constituye una prueba más de la necesidad de incorporar informes de impacto rural. La incorporación de «informes de impacto rural» en los proyectos legislativos es objeto de un trabajo específico de este mismo autor, todavía sin publicar, en el contexto del desarrollo de políticas de fortalecimiento del ámbito rural y lucha contra la despoblación. Quede planteado doctrinalmente por primera vez en esta contribución.

ámbito que desarrolla de forma mucho más novedosa el proyecto de Ley que nos ocupa, de la Generalitat valenciana RE-41621.

4. Proyecto de Ley de la Generalitat valenciana

El proyecto de Ley objeto de este estudio se enmarca en el fenómeno de evolución normativa anteriormente descrito. Con él se viene a sustituir a la todavía vigente Ley 4/1994, de 8 de julio, de la Generalidad Valencia, sobre protección de los animales de compañía, asumiendo tanto en título como en articulado la noción de «bienestar animal» (aunque como viene siendo habitual, sin conceptualizarla), característica de esta segunda generación de la normativa de protección animal.

Las novedades y sugerencias que plantea son múltiples, con notables avances respecto al texto anterior. Ciertamente algunas son cuestiones que exceden del objeto de este trabajo. En este sentido, algunos elementos, como la prohibición de sacrificio por ciertas causas, son paralelos al anteproyecto de ley estatal, ya comentado, pero en el caso valenciano sí articula (art. 23.6) una vía de «renuncia» al semoviente por parte del propietario.

A nivel general, cabe destacar que se encuentran paralelismos tanto con otras normas de protección animal, como la fuerte impronta de la ley 5/1994 que viene a derogar. Por ejemplo, podemos destacar el artículo 1, «objeto de la ley», en el que se indica que aspira a «establecer normas generales para la protección, el bienestar y la tenencia responsable de los animales de compañía y la protección, en determinadas situaciones, de otros animales, que se encuentren de manera permanente o temporal en la Comunidad Valenciana, con independencia del lugar de residencia de los responsables legales y temporales». Esta cláusula, idéntica al anterior artículo 3 de la ley 4/1994 de protección de animales de compañía todavía vigente, es notablemente similar a la contenida en el artículo 3 de la ley Foral 19/2019 de Navarra, por la que se aplicará «a los animales de compañía

que se encuentren en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, con independencia de dónde estén registrados, así como a sus propietarios y poseedores». Supone una aplicación dentro del ámbito territorial de la Comunidad que, en función de la evolución y aplicación de la norma, podría llevar a situaciones teóricas de incompatibilidad con la libre circulación de bienes (los animales) y personas, aunque del articulado propuesto no deduzcamos ninguna situación concreta en este sentido, especialmente cuando lo cohonestamos con los supuestos de exclusión de la propia norma.

Centrándonos en los aspectos tributarios del proyecto encontramos una gran novedad, inexistente en las restantes leyes autonómicas salvo excepciones menores ya apuntadas. Es la utilización constante del recurso a las tasas, aspecto que consideramos coherente con el principio de sostenibilidad financiera y la situación económica general que enmarca el contexto en que se aprobará la norma.

De este modo, el proyecto de ley habilita a los municipios para exigir tasas dirigidas a la financiación de estos servicios, y permite que los municipios adapten el potencial recaudador de la fiscalidad sobre animales domésticos a sus peculiaridades y circunstancias. El recurso a las tasas está en plena coherencia con la aparente aspiración del legislador de establecer un «destino finalista de los ingresos por sanciones y tasas», lo que supone la afectación de dichos ingresos a los fines establecidos en la propia ley.

La primera tasa que se establece viene regulada en el artículo 22.3 del proyecto, permitiendo la exigencia al propietario en los centros de acogida de «tasas municipales correspondientes a los gastos causados por la recogida, acogida y estancia del animal en el centro, incluidos los gastos veterinarios necesarios». Unos gastos veterinarios que se reiteran en 22.7 para el adoptante «los costes de los tratamientos veterinarios, su identificación y esterilización mediante tasas municipales», excluyendo la gestión de la adopción, que se impone como gratuita.

Encontramos otra tasa en el marco del procedimiento de renuncia al animal. «El responsable legal del animal abonará las tasas municipales, si

hay establecidas, en concepto de mantenimiento y se mantendrá como titular del animal (...) hasta que se produzca la adopción efectiva».⁶

Todas estas tasas constituyen novedades en el panorama general de la normativa autonómica sobre «bienestar/protección animal», contribuyendo de forma sólida al sostenimiento de los gastos municipales y al principio de estabilidad financiera.

El elemento más relevante, el elemento que más nos interesa del proyecto, lo constituye la Disposición Adicional tercera, por la que se posibilita a los ayuntamientos «para sufragar los gastos derivados del cumplimiento de esta ley» la creación de tasas municipales sobre la tenencia y cría de la especie doméstica canina y felina; los costes causados por la recogida, acogida y estancia del animal en el centro de acogida a los responsables legales de los animales de compañía que los retiren del centro de acogida» y «los tratamientos veterinarios, la identificación y la esterilización a los adoptadores, si bien la gestión de la adopción tendrá que ser gratuita».

Cabe destacar que mientras en el anteproyecto se limitaba a la tenencia y cría de perros el proyecto incorpora (en nuestra opinión acertadamente) a los gatos. Sin duda el apartado «a», es el que más potencial tiene hacia la comprensión de una nueva materia imponible, la tenencia de animales. En concreto, se considera susceptible de tasa «la tenencia y cría de la especie doméstica canina y felina». Constituye un salto sin precedentes en el establecimiento de una fiscalidad sobre los animales, altamente avanzada (como luego se fundamentará) al incorporar como hecho imponible tanto a cánidos como a felinos, y cuya aprobación pondría a la ley valenciana a la vanguardia española en esta naciente materia impositiva. La incorporación de los felinos

⁶ Este mantenimiento de la titularidad plantea algunas dudas, en concreto si se mantiene la propiedad hasta su adopción o si tiene meros efectos registrales. Cuestiones relevantes, por ejemplo, a la hora de determinar la traslación de la responsabilidad civil si el animal causase daños durante ese periodo, o la posibilidad de seguir exigiéndole algún tipo de coste por su mantenimiento (cuestiones de las que puede depender la utilidad del procedimiento y que los usuarios recurran de forma efectiva al mismo).

también es coherente con la fundamentación de la materia imponible y encuentra paralelos en el plano comparado.

En definitiva, el Legislador valenciano está abriendo la puerta a la fiscalidad sobre animales, materia que plantea un potencial de desarrollo que va más allá del establecimiento de una tasa municipal a nivel legal, ya que también posibilita una nueva vía de financiación de los servicios municipales y abre el debate sobre la conveniencia de un impuesto específico sobre animales domésticos.

III. Animales y fiscalidad

1. Justificación

Una vez que hemos contextualizado suficientemente el texto normativo en el que se enmarca la Disposición Adicional 3ª, que supone como acabamos de señalar el establecimiento legal de un gravamen vinculado a la tenencia de animales en España (innovador no en perspectiva histórica, pero sí en cuanto al ordenamiento vigente), procede examinar si resulta adecuado y justificable este tipo de gravamen.

En las líneas anteriores hemos podido señalar el marco en el que este nuevo gravamen vendría a establecerse en España, desde la legislación de protección animal (o bienestar animal). El incremento de la sensibilidad social al comportamiento hacia los animales y el reproche de ciertas conductas «incívicas» lleva a una actuación administrativa, particularmente de las entidades municipales, a regular procedimientos de protección. Sin embargo, esta actuación administrativa venía generando unos costes adicionales que pesaban sobre las, frecuentemente, ya endeudadas arcas municipales.

En este sentido el propio proyecto de ley que nos ocupa hace referencia a las peticiones del municipalismo, precisamente en orden a proveer de mecanismos de financiación adicionales que garanticen tanto el servicio reclamado por la colectividad como que dicho servicio

recaiga de forma específica sobre los sujetos más beneficiados por el mismo.

A esta importante justificación, la sostenibilidad financiera de los municipios y proporcionar unos servicios públicos de calidad, debemos incorporar la perspectiva ambiental. Una perspectiva que no hemos detectado en los textos de bienestar animal y que en nuestra opinión constituye otro fundamento prioritario, la protección del medio ambiente.

Desde la perspectiva medioambiental no podemos obviar que el impacto de los seres humanos en el entorno no se limita a sus actividades netamente «humanas», sino también a la de todos aquellos animales domésticos, productivos o no, vinculados al Hombre y cuyo impacto ambiental tiene como origen la estrecha vinculación del ser humano y ciertos animales, respecto al ámbito silvestre. Es decir, tanto por la actividad del ser humano como la de sus animales domésticos se deriva una relación perniciosa con el medio ambiente. Cuestión poco estudiada,⁷ especialmente en lo referente a animales de compañía. Aunque la producción científica sea escasa todos los estudios existentes manifiestan este impacto.

El impacto ambiental de las mascotas en el medio ambiente se produce al menos en tres niveles distintos: En la contaminación del agua, la emisión de carbono (especialmente de la industria vinculada a estos animales) y su impacto sobre la vida silvestre. Nótese que no hablamos de elementos sanitarios (tradicionalmente vinculados con la protección animal y la zootecnia), que también cuentan con relevancia ambiental. Coincidimos con Okin (2017), en ese impacto de los animales domésticos a tres niveles y que encuentran estudios específicos de otros autores. Okin ha subrayado en este sentido el impacto que la producción de carne para perros y gatos tiene para la vida salvaje, la calidad del agua y la emisión de carbono.

⁷ Uno de los primeros trabajos en este sentido es el trabajo de Van der Wel (1995) que ya alertaba sobre los riesgos ambientales asociados a la proliferación de animales domésticos de compañía.

La interacción de las mascotas con la calidad del agua hace referencia a la gestión de residuos vinculados a ellas, tanto de espacios destinados para el entretenimiento de los animales como por el incremento de residuos que genera su presencia. En el ámbito europeo Yavor *et al* (2020) señalan tanto el incremento constante del número de animales de compañía en la Unión Europea y su impacto negativo tanto a nivel de generación de dióxido de carbono como por resultar sus heces la causa principal de contaminación del agua potable en Europa. En este sentido, Yavor plantea un impacto ambiental directo por perro equivalente al 7% por cada ciudadano europeo, identificando como alimentación y excrementos las áreas de mayor impacto.

En relación con la generación de dióxido de carbono, la falta de interés sobre el mismo entra en contradicción en el contexto de las medidas contra el calentamiento global. Okin calcula la emisión de carbono del conjunto de los alimentos destinados a perros y gatos en Estados Unidos en 65 millones de toneladas anuales, el equivalente a doce millones de coches durante un año. Unas consecuencias que se incrementan con la «humanización» de las mascotas y la proliferación del mercado de productos de todo tipo (juguetes, prendas, ...) destinados a sus dueños. En este mismo sentido se pronuncian otros autores como Martens (2019) extendiendo el estudio de Okin a China, Japón y Holanda.

Podemos añadir el impacto que tienen las mascotas en la interacción con especies silvestres, tanto por la persecución y el estrés que pueden producir como por la mortalidad efectiva que de facto generan. En el caso español no conocemos estudios sobre el impacto de gatos y perros en la fauna silvestre (ni siquiera en el caso de especies en peligro de extinción como el lince o el oso ibérico), si bien diferentes estudios señalan el peso del estrés en su reproducción o muerte, tanto para el oso ibérico (Balseiro *et al* 2020) como respecto al lince (Heredia *et al* 1998), así como causas vinculadas a la interacción con perros. Mucho más claro es el trabajo de Trouwborst y Somsen (2019) que

manifiesta cómo los gatos en libertad son un riesgo para la naturaleza y para 367 especies en peligro de extinción.

Ante la ausencia de estudios en España encontramos trabajos extranjeros. Destacan en esta área Australia y Nueva Zelanda, más sensibles al constituir perro y gato especies invasoras. No obstante, esta interacción de los animales domésticos con la fauna silvestre se está convirtiendo en un problema global en el que sí existe notable bibliografía que estudia el impacto tanto de cánidos como de felinos (Sime 1999; Silva-Rodríguez y Sieving 2011; Trouwborst *et al* 2020 entre otros).

Si a estos estudios incorporamos las estadísticas que informan del número creciente de animales de compañía en Europa, los Estados Unidos o China, podemos apreciar tanto el riesgo ambiental creciente, pero también un área económica en expansión que ofrece recursos a nivel tributario.

En resumen, y sin ánimo de ser exhaustivos, los animales de compañía generan residuos, necesitan comida, agua, espacio vital, entretenimiento, tratamiento médico, junto a otros recursos y servicios. Aspectos todos que tiene en cuenta la norma objeto de estudio desde la perspectiva del necesario «bienestar» del animal, pero que deben ser considerados también desde la perspectiva ambiental. Este impacto ambiental exige medidas para lograr una política medioambiental integral y coherente, aunándose tanto la inspección y cumplimiento de la normativa de bienestar animal con la necesidad de una política fiscal en el mismo sentido y coherente con los esfuerzos que se realizan en otros ámbitos netamente industriales.

El crecimiento de los animales de compañía abre interesantes posibilidades a nivel tributario, mediante la creación de impuestos y tasas que recaigan sobre tales tenencias. En base a lo anterior, esta nueva fiscalidad sobre mascotas tendría (desde nuestra concepción) una finalidad eminentemente extrafiscal, la protección del medioambiente, persiguiendo tanto una mayor racionalidad en el trato a los animales como en cuanto a su tenencia en un contexto de crisis ambiental.

Así pues, la perspectiva tributaria ofrece herramientas que permiten intentar racionalizar la iniciativa privada en cuanto a la tenencia de animales, una externalidad negativa más de la presencia humana en el territorio, lo que redundará tanto en el bienestar del animal como en la atenuación del impacto ecológico que tiene el ser humano a través de ellos.

2. Panorama comparado

La fiscalidad de los animales, aunque pueda resultar algo novedoso desde la perspectiva del derecho vigente en España, es en realidad una categoría habitualmente recogida en otros ordenamientos. De hecho, constituye un elemento frecuente tanto desde el plano histórico como desde el comparado.

Ciertamente, otros países tienen una tradición histórica mayor referente a la imposición sobre animales, tradición que será someramente referenciada al tratar del panorama comparado. Expongamos en estas líneas, a mero título ejemplificativo los impuestos sobre perros y caballos establecidos por Santa Anna entre 1853 y 1854 en México y que como indica Strobil del Moral (2020) incorpora desde el ejemplo europeo.

Desde el plano comparado encontramos impuestos sobre animales domésticos en Alemania, Suiza, Países Bajos, Italia, Irlanda, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, China, Estados Unidos o Japón. De este modo el panorama comparado es mucho más rico y diverso en lo que a fiscalidad sobre animales se refiere.

La figura del impuesto sobre los animales domésticos, y habitualmente sobre el perro, es una figura con una creciente presencia desde finales del siglo XVIII. Una fiscalidad que como decimos es asimilable en la actualidad desde la perspectiva ambiental y que incorpora la manifestación de riqueza que la tenencia de animales ha implicado históricamente.

Uno de los más conocidos es el impuesto alemán sobre perros o *hundesteuer*. Quizá el ejemplo más interesante tanto por su cercanía geográfica y cultural como el potencial de recaudación que manifiesta. Un impuesto sobre los perros que cuenta con una larga tradición histórica.

En algunos territorios alemanes encuentra su origen en el *Hundekorn* medieval (o grano de perro), con el que se hacía referencia a la obligación de los vasallos medievales de alimentar a los perros del señor. Su introducción como impuesto propiamente dicho se produce a principios del siglo XIX (Reindorf, 2018, p. 103), expandiéndose rápidamente por los diferentes *Ländern*, siempre vinculado a los municipios.

Siguiendo con el caso alemán, su regulación vigente corresponde a los *Länder*, y su gestión es municipal. Cada municipio establece la cuantía del impuesto y utiliza el registro de identificación de los animales como base. El impuesto se acompaña de un «sello fiscal» (*steuermarke*) que deben portar los animales y cuya carencia se castiga con multas que alcanzan la cuantía de 10.000 euros, así como con inspecciones que evitan intentos de elusión fiscal del impuesto con registros en municipios de menor tributación.

La base constitucional del impuesto está en el artículo 105.2 de la Constitución de Alemania, en el que se disciplinan los impuestos sobre gastos y consumo. En él se otorga la posibilidad a las regiones alemanas para legislar sobre estos impuestos con la única limitación de que su objeto imponible no esté ya gravado por la ley federal.

Tomemos como ejemplo la regulación de la región de Baviera. Nos fijamos en el Estatuto modelo para la recaudación del impuesto canino,⁸ cuya regulación encuentra su fundamento en el artículo 2.2 de la ley bávara de impuestos municipales de 1993.⁹ Se configura

⁸ Mustersatzung für die Erhebung einer Hundesteuer, BayMBl 2020 nr. 471, 19 august 2020. Bayerisches Ministerialblatt.

⁹ Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 (GVBl S. 264) BayRS 2024-1-I; modificada por última vez en 2021: art. 1 Gesetzes vom 19. Februar 2021 (GVBl S. 40).

como un tributo potestativo (art. 1.1), un impuesto sobre los gastos derivados de la tenencia y manutención de un perro, y que constituye la manifestación de riqueza objeto de gravamen. Se configura como un impuesto limitado a la ubicación con el municipio recaudador, estableciendo como punto de partida la ubicación del perro en el municipio y su permanencia en un inmueble ubicado en su término municipal. A partir de aquí admite el traslado del perro por razones de trabajo, ocio o vacaciones, estableciendo criterios de determinación del lugar de permanencia en el caso de que el propietario tuviese varios inmuebles. En este sentido, y desde la preocupación antielusión de la norma, presume que el lugar de permanencia del animal es la residencia principal del propietario o aquella donde tenga su centro de intereses si no fuese posible determinar la primera.

Un impuesto de devengo anual y un amplio listado de exenciones (para los cánidos vinculados a actividad económica, pero también para perros guía, perros terapéuticos...). El objeto imponible es la especial capacidad económica que manifiesta la tenencia de un perro por personas físicas. (En el caso alemán quedan exentas las personas jurídicas,¹⁰ coherente con la exoneración en caso de vinculación con actividad económica). Incluso admite la tenencia compartida durante el año. En este caso el devengo se produce al mantenerse la tenencia del perro durante al menos tres meses del año natural. En caso de venta o transferencia a otro municipio nace una nueva obligación tributaria, debiendo tributar nuevamente en base al criterio de la tenencia durante tres meses del año.

El artículo 2.5.2 del citado cuerpo legal manifiesta la aspiración de no querer impedir la tenencia de perros, pero manifestando la necesidad de establecer tipos agravados (en la práctica hasta 1200 euros anuales) en ciertos supuestos, como perros de razas peligrosas, sobre

10 De hecho, en este ámbito existe copiosa e interesante jurisprudencia regional y doctrina administrativa, por ejemplo, para el Estado de Niedersachsen: Vorgehend VG Stade, 23 April 1998, Az 1 A 649/98, disponible en: <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE011700200&psml=bsndprod.psml&max=true> última consulta 21 de octubre 2021.

los que el legislador regional ha impedido que los municipios realicen exenciones.

Este impuesto generó durante el ejercicio 2019¹¹ un total de 370 millones de euros para las arcas municipales alemanas y durante el año 2020 (marcado por las restricciones de la pandemia) ha ascendido a los 380 millones.

A pesar de que el examen completo del impuesto resulta excesivo, baste señalar que también con carácter municipal lo encontramos en Suiza, Países Bajos o Luxemburgo. En Luxemburgo se impone, como en España, el chip electrónico, el registro del perro en el ayuntamiento de residencia o seguro de responsabilidad civil, añadiendo el pago de un impuesto anual. Convierte así a los propietarios de perros en sujetos pasivos y habilita a los ayuntamientos a cobrar el impuesto anual estableciendo un mínimo de 10 euros anuales, así como los perros vinculados a actividad económica, perros guía, de rescate...

Suiza¹² plantea una cuantía mínima de 100 francos suizos (unos 95 euros) y otra máxima de 200. Esas cuantías varían de un ayuntamiento a otro y se calculan en función del tamaño o peso del perro. Los perros guías y de rescate están exentos, mientras que perros guardianes o vinculados a actividades económicas gozan de bonificaciones en algunos ayuntamientos.

También tiene una presencia importante en el ámbito anglosajón, aquí en forma de tasa, como la *Dog Control Act* neozelandesa de 1996, en la que el registro de inscripción de perros tiene carácter anual, exigiendo cada año la reiteración de la tasa.

En relación con los gatos también contamos con ejemplos en este sentido. Así, la ciudad de Madison (Wisconsin) establece que cada residente propietario de un perro o un gato de 5 meses o más (de edad), debe tener su «licencia de mascota», con validez durante un año.

¹¹ Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt 2019, p. 26, disponible en: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/_inhalt.html

¹² Cf. <https://www.ch.ch/en/taxes-and-finances/types-of-taxation/dog-tax/> última consulta 21/10/2021.

Su mayor interés radica en que la tasa es la misma para perros y gatos, discriminando en función de que estén castrados o esterilizados (20\$) o no lo estén (25\$). De hecho, esta figura de las «licencias de mascota», «*pet licences*» o «*animal licences*», son vía habitual de imposición tanto en ciudades de Estados Unidos como de Canadá. Estas licencias se vinculan (como el caso que nos ocupa) con la normativa de bienestar animal y el control de las epizootias.

Adicionalmente, se puede apreciar en Estados Unidos el nacimiento de impuestos especiales sobre servicios relacionados con mascotas, por ejemplo, gravando su venta o compras de prendas, tasas por baño de animales o recargos sobre tratamientos veterinarios. Jackson (2020, p. 18-19) informa de nuevos servicios objeto de gravamen especial, como los de alojamiento de mascotas, aseo o guardería.

En Japón, tras la II Guerra Mundial, muchos municipios implantaron tasas sobre los perros, considerándolo gravámenes al lujo. En tiempos más recientes, y derivado de problemas de higiene y sanitarios, en 2010 se planteaba la creación de un impuesto con ánimo eminentemente desincentivador.¹³

Incluso en China se ha establecido un impuesto para los perros en zonas urbanas, tanto por los problemas sanitarios que generaban como por el incremento de la población y el consumo de la industria de mascotas en el gigante asiático. Se barajaban cuantías entre los 75 y los 750 dólares de tasa (con una población estimada de 75 millones de perros en áreas urbanas) (Bo, Cheng 2010).

Desde la perspectiva española encontramos varios casos de municipios que, vía ordenanza municipal, vienen a establecer algunas tasas. La Ordenanza municipal de la ciudad de Valencia sobre tenencia de animales de 1990, establece una «tasa por registro y matrícula de perros», aunque su capacidad recaudatoria está muy limitada, dado que se limita a su registro y no tiene carácter periódico. Una simple tasa administrativa propiamente dicha que se produce una única vez.

¹³ Cf. <https://www.japantimes.co.jp/news/2012/07/25/business/wag-the-dog-pooch-tax-more-than-just-a-source-of-revenue/> última consulta 08/11/2021.

Misma herramienta han utilizado otros municipios y de forma muy vinculada a lo que plantea este proyecto. Municipios como Zamora (2019) Mejorada del Campo (2012) o Fresnedillas de la Oliva (2013) han venido a regular tasas de carácter anual, que encuentran su fundamento en los gastos generados por la ley de bienestar animal. Unas tasas que han llevado a que, a nivel periodístico (Barnés 2019), se hablase de un impuesto «al perro».

Por ejemplo, la ordenanza de Mejorada, pionera (en lo que conocemos) en el establecimiento de esta tasa, encuentra su fundamentación jurídica en los artículos 133.2 y 142 de la Constitución, el art. 106 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local, o los artículos 15 a 19 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Esta ley habilita en materia de tasas al afirmar que «las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos» (art. 20.1).

Acudiendo al texto de la ordenanza de Mejorada¹⁴, encontramos el carácter anual vinculado al control de las vacunaciones preceptivas, especialmente las antirrábicas. De esta forma el devengo del impuesto sirve como elemento inspector del cumplimiento de dichas vacunaciones. En el artículo 37 de la ordenanza se impone la exigencia para tener al perro dentro de ese término municipal de poseer un certificado veterinario sanitario que debe renovarse anualmente. Dados los paralelismos, podría plantearse, al menos, una inspiración en la *dog tax* neozelandesa ya apuntada. No obstante, la cuantía de la tasa es ínfima, de tan solo 10 euros.

14 Ordenanza reguladora de tenencia y protección de animales domésticos y de compañía, así como de la tasa por la gestión administrativa correspondiente. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, viernes 28 de diciembre de 2012, núm. 309, disponible en: https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2012/12/28/BOCM-20121228-97.PDF última consulta 07/11/2021

De hecho, la comparativa de las diversas cuantías establecidas varían notablemente, siendo un elemento clave tanto de la función parafiscal del tributo como de su potencial recaudador para municipios o autonomías. En cualquier caso, la regulación completa de las alternativas existentes para el legislador, supuestos de exención o reducción, la posibilidad de desincentivar o incentivar razas determinadas, incorporando finalidades adicionales como el fomento de razas en peligro de extinción y autóctonas, excede del objeto de estas líneas, pero vuelve a manifestar cómo el establecimiento de un impuesto sobre animales doméstico puede ser una herramienta transversal de protección del bienestar animal, del medio ambiente y una fuente de financiación pública.

3. Opciones del legislador autonómico: impuesto o tasa

El establecimiento de un gravamen a la tenencia o la propiedad de animales de compañía resulta en definitiva adecuado y recomendable, así como encuentra apoyo en países de nuestro entorno que encuentran en este impuesto municipal vías de financiación de sus entidades locales. La cuestión que intentamos dilucidar a continuación es la forma en la que ese gravamen puede configurarse. Una pregunta que nos lleva a valorar las opciones que tiene el Legislador y que lleva a la necesidad de escoger entre el gravamen por tasa o como impuesto, asumiendo las categorías existentes. Cabría ciertamente que el Legislador estatal modificase las categorías tradicionales (impuestos, tasas y contribuciones especiales) tal como señala el Tribunal Constitucional en la STC 185/1995, de 14 de diciembre, pero tal modificación es manifestamente innecesaria a estos efectos y nos atenemos a ella.

La elección entre la figura del impuesto o de la tasa resulta una cuestión que tiene importantes efectos prácticos, dada la diferente naturaleza jurídica de ambas herramientas de exacción. El establecimiento de tasas pone el acento (es su requisito) en la actividad administrativa que lo fundamenta, mientras que en el impuesto no

se exige actividad pública, sino, exclusivamente, la realización de un supuesto de hecho (hecho imponible) que manifieste capacidad económica, justificando la exigencia de dicha contribución al sostenimiento de los gastos públicos.

Estamos en la peculiar situación en la que, en nuestra opinión, el Legislador puede elegir entre el gravamen vía tasa o vía impuesto, o incluso ambos. Recordemos que tenemos como referente el apartado «a» de la Disposición Adicional tercera, que habilita la creación de una tasa por la «tenencia y cría de la especie doméstica canina y felina».

Reiteremos que la tasa implica la vinculación con una actividad que realiza la administración y de la que se beneficia el ciudadano, y que conlleva la afectación del precio al pago de dicha actividad. Esta configuración limita el potencial recaudador de la tasa, aunque está en consonancia con la aspiración manifestada por el legislador autonómico en la exposición de motivos, al afirmar que «la ley responde también a otras demandas del municipalismo como es (...) la posibilidad legal de establecer tasas por servicios de acogida, cría y tenencia para la financiación municipal que exige el cumplimiento de esta ley». Esa demanda de las entidades locales es coherente con las necesidades de financiación municipales y los gastos adicionales que esta normativa supone.

En este supuesto debemos acudir al artículo 2.2 de la Ley General Tributaria. A tenor del apartado 2.2.a, las «tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten por el sector privado». Esta es la opción elegida ya que, las actividades que realiza el ayuntamiento en materia de protección de los animales implican un beneficio al obligado tributario, al propietario del animal. Sin embargo, también resulta perfectamente admisible su asimilación

con los impuestos, art. 2.2.c, estableciendo un impuesto por considerar que la tenencia de perros implica capacidad económica (lo que es cierto, ya que en caso contrario el propietario no estaría en condiciones de atender adecuadamente al animal e incumpliría a su vez la normativa de bienestar).

Adicionalmente podemos plantear desde una perspectiva teórica la posibilidad de que coexista esta tasa, con un futuro impuesto sobre animales domésticos estatal. Sería necesario determinar si la diferenciación del hecho imponible es suficiente, ya que en caso contrario podría considerarse que se está produciendo una peculiar forma de doble imposición (económica, pero no jurídica). Creemos que a nivel teórico es posible esta contradicción, aunque la determinación de esta incompatibilidad depende, insistimos, del caso concreto, y cómo se pueda justificar la tasa por una actividad concreta de la administración municipal y que vendría a acompañar a la exigencia de un impuesto sobre animales por la capacidad económica que su propiedad representa.

La jurisprudencia del constitucional permite avalar esta duplicidad de gravamen sobre esta misma materia imponible, la tenencia de los animales, de la que se pueden derivar diferentes tributos. En este sentido la STC 37/1987, de 26 de marzo, en su Fundamento Jurídico 14, señala que «en relación con una misma materia impositiva, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes». En el mismo sentido, la STC 186/1993, de 5 de julio, FJ 4.c: «En relación con una misma materia impositiva, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias distintas», o la STC 37/87, de 26 de marzo FJ 14 y la STC 14/1998, de 22 de enero, FJ 11.c entre otras.

En nuestro caso, el impuesto tendría como hecho imponible el impuesto a la propiedad sobre un tipo especial de bienes, los animales domésticos, mientras que la tasa estaría vinculada a los servicios que

el dueño del perro tiene a su disposición derivada de la actividad administrativa del municipio, y dependería en cada caso de cada municipio. Por ello consideramos que ambas figuras, tributo y tasa, serían compatibles, generando subsiguientemente una pluriimposición (económica) sobre la tenencia de animales domésticos.

Puesto que consideramos la compatibilidad de ambos modelos de gravamen, corresponde ahora analizar muy someramente cada uno de ellos, como alternativas concurrentes del Legislador (especialmente del autonómico, aunque también del estatal).

A. TASA

El proyecto de ley que nos ocupa se inclina por la elección de la tasa como figura de gravamen en la fórmula genérica de poder gravar mediante tasas «la tenencia y cría de la especie doméstica canina y felina», que ciertamente entendemos como «tenencia o cría»,¹⁵ habilitando a la entidad local en elegir ambas o solo una de ellas.

Debemos considerar que es cierto que la tasa plantea ciertas ventajas en cuanto a la facilidad de su establecimiento. El propio Tribunal constitucional en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, (FJ 9) señala «la especial flexibilidad de la reserva de ley tributaria cuando se trata de tasas», lo que facilita de facto que algunos ayuntamientos ya hayan optado por la vía tasa.

Sin embargo, tal como está configurada sería recomendable una mayor concreción. Nuevamente el Tribunal constitucional (STC 179/1985, de 15 de enero) señalaba la necesidad de que el legislador (pensando en el legislador estatal) estableciese los límites legales de la misma, tanto máximo como mínimo. En este caso el límite máximo, dado la vinculación de la tasa con el servicio al que se vincula y tal como establece el artículo 24.2 de la Ley de Haciendas Locales, vendrá determinado por el coste de los servicios prestados. Sin embargo, este límite no elimina la amplia discrecionalidad de la que gozarán los entes

¹⁵ Son recomendables varias mejoras en la redacción de la norma, así como la rectificación de algunos errores como el uso de «grabar» en lugar de «gravar».

públicos a la hora de determinar ese coste del servicio, al implicar, particularmente en el caso que nos ocupa, todas las obligaciones que se imponen a los municipios en la ley de bienestar animal. Esta discrecionalidad puede ser querida por el legislador, pero debe evaluarse en contraposición con el principio de reserva de ley (la no determinación de un límite máximo de la prestación), de conformidad a la jurisprudencia constitucional (en este caso, por ejemplo, FJ 19 de la STC 233/1999, de 16 de diciembre).

Debemos considerar, adicionalmente, la facilidad para realizar el cálculo de los ingresos estimables, ya que el registro de animales domésticos ya está configurado, permitiendo que la previsión de ingresos sea más fiable e incluso, establecer fórmulas de cálculo o reparto de los costes de esos servicios entre los propietarios.

B. IMPUESTO

La otra gran alternativa es la creación de un impuesto sobre animales domésticos. Se podrían plantear tres posibilidades, un impuesto estatal (bien estatal bien municipal) o un impuesto autonómico, entendido como un tributo propio. La posibilidad de crear un impuesto municipal mediante ley autonómica es una vía que debemos considerar anticonstitucional. En este sentido contamos con una amplia doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 37/1981, de 28 de noviembre, 6/1983, de 9 de marzo, 179/1985, de 15 de enero, 19/1987, de 17 de febrero, 221/1992, de 19 de enero, 14/1998, de 22 de enero, entre otras muchas), por la que los artículos 133.1 y 2 de la Constitución, habilitan a que se establezcan impuestos municipales exclusivamente por el Estado. De este modo, sin una habilitación expresa de las Cortes Generales no podría el legislador autonómico cooperar en el establecimiento y ordenación de los impuestos municipales. Su regulación sería inconstitucional al entenderse se produce un menoscabo de la competencia estatal sobre la Hacienda general, encontrando su anclaje en el 149.1.14. CE.

Esta conclusión tajante debe ser atenuada en la práctica. Ciertamente el propio tribunal constitucional (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22º) efectivamente afirma que «en el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las Corporaciones Locales – carentes de potestad legislativa, aunque habilitadas por el art. 133.2 CE para establecerlos y exigirlos- aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, «cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución», y encuentra su anclaje en el 149.1.14, sobre Hacienda General». Pero a continuación aclara que «Todo ello no es óbice, sin embargo, para que éstas, al igual que el Estado, puedan ceder también sus propios impuestos o tributos en beneficio de las Corporaciones Locales, pues, al contrario de lo afirmado por los recurrentes, nada hay que lo impida en la Ley de Haciendas Locales, ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas».

Se abre así la posibilidad de establecer con una ley autonómica un impuesto municipal, mediante su creación como impuesto autonómico y su posterior cesión a favor de las Corporaciones Locales. Para ello debemos recordar la STC 19/1987, de 4 de marzo, que exigía, a los efectos del respeto a la autonomía local, que no se prive de «cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia», cuestión que en nuestro caso se vería salvada por el carácter potestativo del impuesto, en línea con el carácter potestativo de la tasa propuesta en este proyecto. De hecho, incluso la competencia estatal para establecer impuestos municipales está condicionada al respeto de la autonomía local y a su equilibrio.

También existe la posibilidad de que la Comunidad Autónoma considere que no debe ceder tal impuesto, asumiendo directamente este tributo y homogeneizando su aplicación en todo el territorio autonómico. La consideración de la cesión a los municipios o la creación de un impuesto municipal (por el Estado) tiene su punto de partida en el panorama comparado, donde habitualmente se ubica como tributo municipal, por la necesidad de cooperación de las entidades locales

y por permitir una mejor adaptación a las peculiaridades de cada municipio.

No entramos en las múltiples opciones que se abren al legislador autonómico para la exacción de este tributo, con o sin cesión a los municipios, la posibilidad de establecer su imposición general a toda el territorio autonómico o limitándola al concretar los municipios en los que debe ser aplicado, por ejemplo, en base al número de habitantes. Cuestiones demasiado específicas en las que no entramos y que corresponde delimitar al respectivo legislador autonómico.

Esta opción por la configuración de un impuesto autonómico presenta como ventaja adicional que, como establece el artículo 6.2. de la LOFCA, si en el futuro el legislador estatal decidiese establecer un tributo sobre este hecho imponible (acaso implícito en el anteproyecto de Derechos de los animales), se deberían instrumentar medidas de compensación y coordinación adecuadas en favor de la Comunidad autónoma.

IV. Conclusiones

1. La tenencia de animales, tanto en sí misma considerada como desde la perspectiva de la normativa de bienestar/protección animal, se configura como un nuevo ámbito susceptible de imposición, justificada tanto por los recursos necesarios para ejecutar esa normativa como por razones de carácter ambiental. De hecho, éstas últimas nos incitan a ubicar esta nueva área de expansión del derecho tributario en el contexto de los tributos ambientales.
2. La tenencia/propiedad de animales es vista como una materia imponible diferenciada y su gravamen constituye tanto una necesidad ambiental como una herramienta esencial en las políticas de bienestar animal. De hecho, desde el plano teórico es susceptible de gravamen por varias vías y con una intensidad que, dependiendo de cómo se desarrolle, podrá llevarnos a hablar de pluriimposición sobre semovientes/animales domésticos. Esta

situación es particularmente factible desde la perspectiva de la Ley de Derechos de los animales, ya que se manifiesta diversidad de nuevos elementos susceptibles de ser gravados tanto con tasas como con un impuesto específico, gravámenes autónomos y compatibles entre sí.

3. El proyecto de ley de bienestar animal valenciano viene a establecer un conjunto de obligaciones susceptibles de ser gravadas mediante tasas, por ejemplo, actividades como el curso de formación para la tenencia de perros (art. 36), al que se añade la importante Disposición Adicional 3ª. En caso de aprobación supondría que la normativa de bienestar animal valenciana se convierta en la que dé inicio, con rango legal, al gravamen efectivo sobre la tenencia de los animales domésticos.
4. En la propia ley se manifiesta que una de las demandas del municipalismo era la petición de poder establecer tasas por diferentes servicios que esta Ley les impone. En esta petición encuentra sentido la tasa en proceso de creación y que, por otra parte, algunos municipios han creado por vía reglamentaria y autónoma. Esta petición constituye una nueva manifestación de la necesidad de financiación de las entidades locales. Por esta razón nos inclinamos, dado su mayor potencial recaudador, por la creación de un impuesto autonómico valenciano, que pudiera ser posteriormente cedido a los municipios o mantenerlo como autonómico, siendo compatible a su vez con las tasas correspondientes en función de los servicios proporcionados por las entidades locales. Ineludible desde la perspectiva de la exigencia de estabilidad presupuestaria del artículo 135 CE.
5. Con la creación de este impuesto se simplificaría la actividad municipal con un tributo único y sistematizado (aunque fuese a tipo 0), que permitiría servir de base a la gestión de las restantes tasas municipales.
6. El proyecto de ley debería valorarse por el Legislador tomando en consideración la perspectiva rural. Proponiendo de forma colateral

la asunción de los «informes de impacto rural» como elemento necesario, en general, para tener en cuenta el impacto de los proyectos legislativos en las políticas de incentivación y repoblación del agro. Si bien este extremo es objeto de otro trabajo pendiente de publicación.

7. En definitiva, consideramos, a título particular, que asistimos al nacimiento en España de una «fiscalidad sobre mascotas». Una fiscalidad que no es un fenómeno nuevo históricamente, pero que manifiesta gran potencial recaudatorio en un momento de serias necesidades presupuestarias, teniendo en cuenta la exigencia del equilibrio presupuestario. Una nueva tipología fiscal que tendemos a vincular con la categoría más amplia de impuestos ambientales, pero que también se debe relacionar con el ámbito veterinario y de protección animal. De este modo, la tenencia de animales domésticos se abre como una materia imponible inexplorada, un ámbito económico que permite la obtención de recursos adicionales, con un potencial recaudatorio que sin duda resulta necesario para asegurar la sostenibilidad económica de los municipios y que redundará en unos mejores servicios públicos, menor impacto ambiental y espacios más salubres.

V. Bibliografía

- Balseiro, Ana, Luis J. Royo, Elena Gayo, Ramón Balsera, Olga Alarcia, Juan F. García Marín (2020): «Mortality Causes in Free-Ranging Eurasian Brown Bears (*Ursus arctos arctos*) in Spain 1998-2018», *Animals*, 10 (9), 1538. DOI: <https://doi.org/10.3390/ani10091538>
- Barnés, Héctor G. (2019, 6 de septiembre) «El impuesto al perro llega a España: luces y sombras de una medida polémica», *El Confidencial*. Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2019-09-06/impuesto-perro-espana-zamora-izquierda-unida_2212327/ [Consulta: 08.11.2021].

- Bayerisches Ministerialblatt (1993): Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 (GVBI S. 264) BayRS 2024-1-I. Recuperado de: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKAG> [Consulta: 08.11.2021].
- Bayerisches Ministerialblatt (2020): Mustersatzung für die Erhebung einer Hundesteuer, Bay/MBI 2020 nr. 471, 19 august 2020. Recuperado de: <https://www.verkuendung-bayern.de/files/baymb/2020/471/baymb/2020-471.pdf> [Consulta: 08.11.2021].
- Bo, Qiu y Yingqi Cheng (2010, 13 de julio): «Netizens Wag tails over pet pooch tax», *Chinadaily*. Recuperado de: https://www.chinadaily.com.cn/business/2010-07/13/content_10100988.htm última consulta [Consulta: 08.11.2021].
- García Jiménez, José Luis, Marta Alandí Palanca, Daniel Bergliter García, Sebastián Hernández de Luján (2009, julio-agosto): «Bienestar animal y seguridad alimentaria: dos conceptos entrelazados», *Distribución y Consumo*, p. 104-109. Recuperado de: https://www.mercasa.es/media/publicaciones/40/pag_104-109_bienestar.pdf
- Heredia, Borja, Pilar García-Gaona, Astrid Vargas, Ulyses Seal, Susie Ellis (1998): *Análisis de la Viabilidad de Población y del Hábitat del Lince Ibérico (Lynx pardinus)*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies-amenazadas/090471228015ef48_tcm30-195554.pdf
- Jackson, Brainerd (2020, enero-febrero): «Services Targeted for taxes», *State Legislatures*, 46(1), p. 18-19.
- Martens, Pim, Bingtao Su, Samantha Deblomme (2019): «The Ecological Paw Print of Companion Dogs and Cats», *BioScience*, 69(6), p. 467-474. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/biosci/biz044> [Consulta: 08.11.2021].
- Macrí, Maria Carmela, Manuela Scornaienghi (2020): *Il benessere animale nella programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020 nell'Unione europea*, Ministero delle politiche agrícola alimentari e forestali, Programa Rete Rurale Nazionale 2014-2020. Recuperado

- de: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/9%252F6%252F6%252FD.0c8748c7a6d00ed61a1d/P/BLOB%3AID%3D21761/E/pdf> última consulta [Consulta: 08.11.2021].
- OIE (2021): *Código Sanitario para los Animales Terrestres*, Organización Mundial de Sanidad Animal. Recupero de: <https://www.oie.int/es/que-hacemos/normas/codigos-y-manuales/acceso-en-linea-al-codigo-terrestre/?id=169&L=1&htmfile=sommaire.htm> [Consulta: 08.11.2021].
- Okin, Gregory S. (2017) «Environmental impacts of food consumption by dogs and cats», *PLoS ONE*, 12(8). Recuperado de: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0181301> [Consulta: 08.11.2021].
- Reindorf, Tonia Verena (2018): *Kommunale Steuern und Abgaben vor dem Unionsrecht, steuerwissenschaftliche Schriften*, 63, Baden-Baden Nomos.
- Silva-Rodriguez, Eduardo A., Kathryn E. Sieving (2011): «Influence of Care of Domestic Carnivores on Their Predation on Vertebrates», *Conservation Biology*, 25(4), p. 504-513. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2011.01690.x> [Consulta: 08.11.2021].
- Sime, Carolyn A. (1999): «Domestic dogs in wildlife habitats», en Joslin, Gayle, Heidi Behrens Youmans (Coords.) *Effects of recreation on Rocky Mountain wildlife: a review for Montana Committee on Effects of Recreation on Wildlife*, Helena, Wildlife Society. Recuperado de: <https://www.nps.gov/goga/learn/management/upload/-1680-Sime-1999.pdf> [Consulta: 08.11.2021].
- Statistisches Bundesamt (2020): *Finanzen und Steuern*, Steuerhaushalt 2019, p. 26. Recuperado de: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/_inhalt.html [Consulta: 08.11.2021].
- Strobel del Moral, Héctor (2020): «Los impuestos a puertas, ventanas, perros, caballos y carros de Santa Anna, 1853-1855», *Secuencia: revista de historia y ciencias sociales*, 106, p. 1-32. Recuperado

- de: <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i106.1704> [Consulta: 08.11.2021].
- Trouwborst, Arie, Phillipa C. McCormack, Elvira Martínez Camacho (2020): «Domestic cats and their impacts on biodiversity: A blind spot in the application of nature conservation law», *People and Nature*, 2, p. 235-250. Recuperado de: <https://doi.org/10.1002/pan3.10073> [Consulta: 08.11.2021].
- Trouwborst, Arie, Han Somsen (2020, noviembre): «Domestic cats (*Felis Catus*) and European Nature Conservation Law – Applying the EU Birds and Habitats Directives to a Significant but Neglected Threat to Wildlife», *Journal Of Environmental Law*, 32(3), p. 391-415. DOI: <https://doi.org/10.1093/jel/eqz035>
- Van der Wel, B. (1995): «Dog Pollution», *Aqua Australis*, 2. Recuperado de: https://www.nps.gov/goga/learn/management/upload/-1570-http___www-stormwatercenter.pdf [Consulta: 08.11.2021].
- Wojciechowski, Janusz, Xavier Demarche, Kinga Wisniewska-Danek, Joachim Otto, Colm Friel, Diana Voinea, Lucia Rosca (2018): *Informe Especial: Bienestar animal en la UE: reducir la diferencia entre unos objetivos ambiciosos y su aplicación práctica, (presentado con arreglo al artículo 287.4.2)*, 31, Tribunal de Cuentas Europeo, Recuperado de: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_31/SR_ANIMAL_WELFARE_ES.pdf [Consulta: 08.11.2021].
- Yavor, Kim Maya, Annekatrin Lehmann, Matthias Finkbeiner (2020): «Environmental Impacts of a Pet Dog: An LCA Case Study», *MDPI Sustainability*, n. 12, p. 1-13. Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/su12083394> [Consulta: 08.11.2021].

La reforma de la ley electoral valenciana: análisis de sus objetivos, elementos y desarrollo parlamentario

LLUÍS SUBIELA-ESCAT

Graduado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración Pública (UV).

Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos (UCM)

Resumen

En la X Legislatura de las Corts Valencianes, los grupos que dan apoyo al Consell han presentado una proposición de reforma de la ley electoral valenciana, como ya ocurrió, aunque sin éxito, en el anterior período 2015-2019. Esta propuesta de reforma electoral es, a grandes rasgos, similar a la presentada entonces, con cambios significativos en el sistema electoral valenciano como el voto preferencial, aunque también incorpora novedades con respecto a la anterior propuesta, como la obligatoriedad de incluir un porcentaje mínimo del 50 % de mujeres en las candidaturas. Este estudio tiene por objetivo abordar el proceso de reforma electoral valenciana, evaluando el rendimiento del sistema electoral valenciano hasta ahora, analizando los elementos de la propuesta, las aportaciones de los expertos y las innovaciones sugeridas, y considerando el contexto parlamentario en que se desarrolla. Todo ello lleva a valorar la reforma como positiva, aunque tímida, desde el punto de vista del planteamiento técnico y de los objetivos perseguidos. La propuesta se encuadra en la tendencia aperturista de las últimas reformas electorales autonómicas. Sin embargo, el contexto político y la correlación de fuerzas parlamentarias evidencian la dificultad para alcanzar la mayoría de dos tercios exigida por el Estatuto de autonomía para su aprobación.

Palabras clave: ley electoral, sistema electoral, Comunitat Valenciana, reforma electoral, Corts, estatuto de autonomía, parlamentos autonómicos.

Resum

En la X Legislatura de les Corts Valencianes, els grups que donen suport al Consell han presentat una proposició de llei electoral valenciana, tal com ja va ocórrer, tot i que sense èxit, en l'anterior període 2015-2019. Esta proposta de reforma electoral és, en trets generals, similar a la presentada aleshores, amb canvis significatius en el sistema electoral valencià com el vot preferencial, encara que també incorpora novetats respecte a la proposta anterior, com ara un nou percentatge mínim del 50 % de dones en les candidatures. Este estudi té per objecte abordar el procés de reforma electoral valenciana, avaluant el rendiment del sistema electoral valencià fins ara, analitzant els elements de la proposta, les aportacions dels experts i les innovacions suggerides, i considerant el context parlamentari en què es desenvolupa. Tot això du a valorar la reforma positivament, tot i que tímida, des del punt de vista del plantejament tècnic i dels objectius perseguits. La proposta s'enquadra en la tendència aperturista de les últimes reformes electorals autonòmiques. Tanmateix, el context polític i la correlació de forces parlamentàries evidencien la dificultat per a assolir la majoria de dos terços exigida per l'Estatut d'autonomia per a la seua aprovació.

Paraules clau: llei electoral, sistema electoral, Comunitat Valenciana, reforma electoral, Corts, estatut d'autonomia, parlaments autonòmics.

Abstract

In the X Legislature of the *Corts Valencianes*, the groups that support the *Consell* have presented a proposition of Valencian electoral law, as already happened, although unsuccessfully, in the previous period 2015-2019. This proposal of electoral reform is, in general terms, similar to the one presented then, with significant changes in the Valencian electoral system such as the preferential vote, though it also incorporates new features with respect to the previous proposal, such as a new minimum percentage of 50% of women in the candidacies. This study aims to approach the process of Valencian electoral reform, evaluating the performance of the current Valencian electoral system, analyzing the elements of the proposal,

the contributions of experts and suggested innovations and considering the parliamentary context in which it is developed. All this leads us to assess the reform as positive, although timid, from the point of view of the technical approach and the objectives pursued. The reform is framed in the open tendency of the last autonomic electoral reforms. However, the political context and the correlation of parliamentary forces highlight the difficulty to reach the majority of two thirds required by the Statute of Autonomy for its approval.

Keywords: electoral law, electoral system, Comunitat Valenciana, electoral reform, *Corts*, Statute of Autonomy, Autonomous Parliaments.

Sumario

- I. Introducción
- II. El sistema electoral de la Comunitat Valenciana
 - 1. Delimitación constitucional y legal ante una reforma electoral
 - 2. Elementos estatutarios
 - 3. Elementos legales
 - 4. Rendimientos del actual sistema electoral
- III. La reforma del sistema electoral valenciano
 - 1. El contexto político de las Legislaturas IX y X
 - 2. La Proposición de Ley Electoral Valenciana de 2018
 - 3. Síntesis de las aportaciones realizadas por los expertos en Comisión
 - 4. El proceso de reforma en la X Legislatura
- IV. Valoración de la propuesta de reforma. ¿Una reforma posible?
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Introducción

En el momento de escribir estas líneas, en las Corts Valencianes se tramita la proposición de reforma de la ley electoral valenciana presentada por tres de los seis grupos parlamentarios presentes en el Parlamento valenciano. Este hecho evidencia la actualidad del tema y justifica el interés por analizar, desde una perspectiva científica, el sistema electoral valenciano y sus posibles modificaciones. La reforma del sistema electoral no es un asunto novedoso en la política y el Derecho autonómico valencianos (Martínez Sospedra 2007, 144). Desde hace años, diferentes partidos y organizaciones han venido reivindicando su revisión. También desde el ámbito académico la reforma electoral lleva años siendo reivindicada (García Mahamut 2019a, 225). De hecho, tampoco es la primera vez que las Corts Valencianes abordan este asunto (Calabuig Vanyó 2021). Durante la IX Legislatura (2015-2019), una proposición de ley similar a la que ahora se debate había sido tomada en consideración, aunque posteriormente fracasó por falta de apoyos durante su tramitación parlamentaria. Fue precisamente esa malograda experiencia parlamentaria la que renovó el interés por la reforma del sistema electoral valenciano, al menos por tres razones: en primer lugar, porque, a pesar de ser un tema largamente reivindicado desde ciertos sectores políticos, académicos y sociales, la reforma nunca había sido planteada seriamente en sede parlamentaria y, por tanto, nunca había tenido posibilidades reales de éxito; en segundo lugar, la tramitación parlamentaria, sobre todo en la fase de comisión, permitió la participación de numerosos expertos en materia electoral, lo que reforzó la profundidad del debate y permitió alumbrar propuestas de reforma solventes y exhaustivas; y, en tercer lugar, el hecho de que finalmente fracasara impidió que la cuestión cayera en el olvido, habida cuenta de la solidez de las propuestas estudiadas; por el contrario, provocó que este tema se mantuviera, latente, en la agenda política valenciana. Todo ello pone de manifiesto la relevancia del objeto de estudio de esta investigación.

El objetivo de este trabajo no consiste en ofrecer una propuesta de reforma del sistema electoral valenciano, pues ya se han formulado suficientes aportaciones tanto por los partidos políticos como por los expertos (Martínez Sospedra 2007; Calvet Crespo 2010; Uribe Otalora 2010; Pérez-Moneo 2014; Martín Cubas 2016; Pavía Miralles 2016; Fernández Hernández *et al.* 2019). Precisamente, lo que se propone este estudio es hacer un análisis de las propuestas que ya se han realizado. En concreto, se estudia el proceso de reforma electoral acometido en la IX Legislatura, que concluyó sin éxito, así como el proceso que se encuentra en marcha en la X Legislatura. Los objetivos principales son los siguientes: en primer lugar, se sintetiza por primera vez las claves del proceso reformista fallido, con el fin de facilitar su comprensión; y, en segundo lugar, se relaciona la proposición de ley que se debate actualmente con las aportaciones hechas por los expertos. Para ello, el estudio adopta una metodología de estudio de caso, basada en el esquema de evaluación de los sistemas electorales de Dieter Nohlen (2004, 41-69).

Tras esta introducción, el artículo se estructura como sigue. En primer lugar, una vez delimitado el objeto de estudio y justificado su interés y relevancia, se presentan los elementos que conforman el sistema electoral de la Comunitat Valenciana. En el siguiente apartado, se analiza el proceso de reforma del sistema electoral, tanto en la IX Legislatura como en la X. Posteriormente, se examinan los resultados obtenidos, con relación al contexto político actual valenciano. En un último apartado se presentan las conclusiones.

II. El sistema electoral de la Comunitat Valenciana

Procede comenzar el análisis de la reforma electoral valenciana realizando un diagnóstico del sistema electoral actualmente vigente en la Comunitat Valenciana, así como del marco normativo que delimita el proceso de reforma.

1. Delimitación constitucional y legal ante una reforma electoral

Los sistemas electorales operan a través del Derecho, es decir, son el objeto de diversas normas jurídicas. Por ello, la reforma de los sistemas electorales no es sino la reforma de las normas jurídicas concretas que tienen por objeto la regulación del sistema electoral. De este modo, resulta conveniente comenzar el análisis del sistema electoral valenciano desde la perspectiva de su regulación jurídica. Los elementos del sistema electoral valenciano se encuentran repartidos entre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia (EACV) y la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

No obstante, en primer lugar, hay que ver qué dispone la Constitución Española con respecto a los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. El artículo 152.1 CE establece que las Asambleas Legislativas autonómicas serán elegidas «con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio». Este precepto, inicialmente pensado para las Comunidades constituidas por la *vía rápida*, es decir, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 151 CE, ha sido interpretado extensivamente por el Tribunal Constitucional (SSTC 225/1998, 197/2014 y 15/2015), de manera que se aplica no solo a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del 151 CE, sino también a aquellas Comunidades que lo hicieron por la vía del artículo 143 CE, como es el caso de la Comunitat Valenciana (Moreno Vázquez 2016, 60). De acuerdo con el artículo 147 CE, los Estatutos de Autonomía, que se aprueban mediante Ley Orgánica, son las normas institucionales básicas de cada Comunidad y, por ese motivo, contienen la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1.^a CE).

Pero a todo ello hay que sumar lo dispuesto en el artículo 81.1 CE, que establece una reserva de ley orgánica para el régimen electoral general. Las leyes orgánicas, de acuerdo también con la Constitución, solo pueden ser aprobadas por las Cortes Generales (artículo 81.2 CE), por lo que este precepto representa un potencial límite a la libertad

de configuración de los sistemas electorales de las CCAA por parte del legislador autonómico. Debemos preguntarnos, sin embargo, por el significado y el alcance del concepto de *régimen electoral general*. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 38/1983, de 16 de mayo (FJ 3), estableció que el régimen electoral general

está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la C.E., salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos.

De acuerdo con el preámbulo de la Ley Orgánica 5/1987, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), la Constitución impone una serie de garantías en favor de los derechos fundamentales y, en concreto, del derecho al sufragio del artículo 23 CE, que exige que haya ciertos aspectos comunes a todas las elecciones celebradas en España, que deben ser regulados mediante ley orgánica.¹ Tal y como establecen el artículo 1 y la Disposición Adicional primera de la LOREG, las Comunidades Autónomas gozan de una libertad de configuración de su sistema electoral a través de los Estatutos de Autonomía, con los únicos límites de la Constitución y de la propia LOREG que, además, será de aplicación subsidiaria.

Los límites legales que la LOREG impone al Derecho electoral autonómico se concretan en el apartado segundo de la Disposición

1 «La Ley Orgánica del Régimen Electoral General está estructurada precisamente para el cumplimiento de ambos fines. En ella se plantea una división fundamental entre disposiciones generales para toda elección por sufragio universal directo y de aplicación en todo proceso electoral y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas y son una modulación de los principios generales a las peculiaridades propias de los procesos electorales que el Estado debe regular.

La Constitución impone al Estado, por una parte, el desarrollo del artículo 23, que afecta a uno de los derechos fundamentales en la realización de un Estado de Derecho: la regulación del sufragio activo y pasivo para todos los ciudadanos; pero, además, el artículo 81 de la Constitución, al imponer una Ley Orgánica del Régimen Electoral General, amplía el campo de actuación que debe cubrir el Estado, esto es, hace necesaria su actividad más allá de lo que es mera garantía del derecho de sufragio, ya que, como ha declarado el Tribunal Constitucional, bajo ese epígrafe hay que entender lo que es primario y nuclear en el régimen electoral».

Adicional Primera, que establece los preceptos de aplicación directa. En relación con el sistema electoral, el artículo 96.5 LOREG regula la modalidad en que se emite el voto en blanco. El artículo 44 *bis* establece la composición equilibrada de las candidaturas en relación con la presencia de hombres y mujeres, lo que afecta, indirectamente, a la forma de la candidatura. El resto de los preceptos de aplicación directa hacen referencia al procedimiento electoral, no al sistema electoral en sentido estricto. En conclusión, tanto la Constitución como la LOREG, en lo que respecta a la configuración del sistema electoral y, por tanto, a su reforma, dejan una amplísima libertad en favor de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, esta libertad no ha impedido que los distintos sistemas electorales autonómicos se caractericen por su homogeneidad (Oliver Araujo 2011, 96)

2. Elementos estatutarios

La Comunitat Valenciana, aunque accedió a la autonomía a través de la denominada *vía lenta*, recogida en el artículo 143 CE, estableció las líneas generales de su sistema electoral en su Estatuto de Autonomía, a pesar de que no estaba constitucionalmente obligada a ello. Esta situación ha sido consolidada por el Tribunal Constitucional, tal y como pone de manifiesto la STC 38/1983, FJ3: «[L]a elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a los Estatutos para las de mayor nivel de autonomía —art. 152 de la Constitución— y ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel».

El vigente Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV) data de 2006, y es fruto de una reforma del anterior Estatuto de 1982. Fue aprobado mediante 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. El EACV establece algunos de los elementos del sistema electoral valenciano, principalmente a través de los artículos 23 y 24. En cuanto al tamaño de las Corts Valencianes,

el apartado 1 establece un número mínimo de 99 diputados, que debe ser concretado en la ley electoral; asimismo, dispone que las elecciones deben seguir un criterio de proporcionalidad y que podrán atender, también, a un criterio de comarcalización, si así lo dispone la ley (lo que responde a las reivindicaciones tradicionales de ciertos partidos (Calvet Crespo 2010, 230)). Por su parte, el artículo 24 regula aspectos relacionados con las circunscripciones y su magnitud. Se establece la provincia como circunscripción electoral básica y un prorrateo que combina criterios territoriales y demográficos: por un lado, se dispone una asignación mínima inicial de 20 escaños por cada provincia; y, posteriormente, los restantes 39 escaños se distribuyen de manera proporcional a la población de cada circunscripción. Es cierto, no obstante, que adicionalmente se fija un límite final por el que la desproporción entre circunscripciones no puede ser mayor de uno a tres.

Asimismo, el artículo 24 también establece un límite formal-procedimental a la aprobación de la Ley Electoral Valenciana: se fija una mayoría cualificada de dos tercios para su aprobación. Esta mayoría cualificada de dos tercios ha sido criticada por parte de la doctrina académica, al considerar que es un obstáculo para el desarrollo normal del sistema democrático, impide una correcta fiscalización por parte de los ciudadanos de las propuestas de los partidos políticos en relación con esta materia e, incluso, posterga necesarias reformas técnicas, de menor contenido político, pero imprescindibles para el mejor funcionamiento de las elecciones (García Mahamut 2019a, 227).

Por tanto, el EACV delimita formal, procedimental y materialmente el ámbito en el que debe desenvolverse la ley electoral valenciana, reduciendo la libertad de configuración del legislador autonómico en aras de un mayor consenso entre fuerzas políticas y de un equilibrio entre territorios. Materialmente, el Estatuto regula aspectos relacionados con el tamaño del Parlamento, las circunscripciones y la fórmula electoral (indirectamente, al introducir el criterio de proporcionalidad, exigido a su vez por el art. 152.1 CE).

3. Elementos legales

Pasamos ahora a analizar la configuración del sistema electoral recogida en la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana. Es el Título II de la ley el dedicado al sistema electoral.

El artículo 10 establece que la circunscripción electoral es la provincia. De este modo, el sistema electoral valenciano está conformado por tres circunscripciones: Valencia, Alicante y Castellón.

El artículo 11 incluye el tamaño del Parlamento y el prorrateo. En cuanto al primero, existe una incongruencia sobrevenida entre el Estatuto y la ley. Debido a que esta es anterior a la reforma del Estatuto y aún no se ha procedido a su actualización (de hecho, cabe señalar que, al contrario que el Estatuto de Autonomía, la Ley Electoral valenciana no ha sido nunca reformada en sus casi 35 años de vida (García Mahamut 2019b, 217)), fija el tamaño de las Cortes en 89 escaños. Pero, como se ha señalado, desde 2006 las Cortes deben estar formadas por un mínimo de 99 escaños. De conformidad también con el EACV (art. 23.4) y con el artículo 14 de la misma Ley Electoral, es el President de la Generalitat el que mediante el Decreto de disolución de las Cortes y convocatoria de elecciones fija el número de Diputados a elegir, que desde las elecciones de 2007 se ha mantenido en 99, el mínimo exigido por el Estatuto. En cuanto al prorrateo, la ley electoral sí que recoge el procedimiento para asignar los escaños a cada circunscripción, que consta de dos fases: una primera en la que se asignan 20 escaños a cada una de las tres provincias, y una segunda en la que se asignan los 39 escaños restantes entre las circunscripciones atendiendo a un criterio demográfico y según la fórmula D'Hondt (una singularidad del caso valenciano, pues el resto de Comunidades Autónomas emplean la fórmula Hare o de restos mayores para efectuar el prorrateo de escaños entre circunscripciones). También se reitera la cláusula estatutaria que limita la desproporción entre circunscripciones a una relación de uno a tres.

El artículo 12 contiene el método de escrutinio, lo que afecta a la fórmula electoral y a la barrera legal. El apartado a) establece una barrera del 5% de los votos emitidos obtenidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Cabe prestar atención al hecho de que los votos emitidos incluyen no solo los votos válidos (a candidaturas y en blanco), sino también los votos nulos, lo cual singulariza de nuevo al caso valenciano en el panorama electoral español. Los apartados b), c) y d) disponen que la fórmula electoral empleada es la fórmula D'Hondt.

La forma de candidatura, en cambio, se regula en la ley electoral de una manera mucho menos clara y directa. El artículo 26.3 habla de *listas de candidatos*, del mismo modo que lo hace el artículo 27.1 y 2. De la lectura de ambos preceptos se puede concluir que las candidaturas estarán formadas por listas de tantos candidatos como escaños se elijan en la circunscripción, más un número de suplentes correspondiente al 15% del número de escaños a cubrir. Los candidatos se ordenan antes de la presentación de la candidatura. El artículo 34.b) viene a confirmar esta disposición de la lista. De acuerdo con el artículo 12.e), los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan. En suma, de todo ello se deduce que la forma de candidatura es de listas completas, cerradas y bloqueadas. Nada se dice, por el contrario, sobre la forma de voto. Pero, teniendo en cuenta la forma de candidatura, es evidente que se trata de un voto categórico, mediante el cual el elector únicamente puede expresar su adhesión a una candidatura, acatando el orden determinado de antemano por partidos, coaliciones y agrupaciones de electores.

4. Rendimientos del actual sistema electoral

Tras examinar los elementos que componen el sistema electoral valenciano vigente, es necesario, antes de proceder al análisis de la propuesta de reforma, valorar cuáles han sido los rendimientos

del sistema electoral, qué efectos ha producido y en qué medida ha satisfecho las funciones atribuidas a los sistemas electorales.

En cuanto a las tres funciones básicas encomendadas a los sistemas electorales (generación de gobierno, representación y legitimidad) (Oñate 2019, 253), se concluye que el sistema electoral valenciano las ha satisfecho suficientemente. Se trata, en sí mismo, de un sistema estable (Uribe Otalora 2010, 346) que ha permitido, a su vez, formar gobiernos igualmente estables, muchos de los cuales han disfrutado del respaldo de mayorías absolutas. Además, ha generado representación, porque ha permitido reflejar el pluralismo existente en la sociedad, mediante la inclusión de distintas fuerzas políticas, que presentaban alternativas contrapuestas en los diferentes *cleavages* que estructuran la competición política en la Comunitat Valenciana. Y, por último, se trata de un sistema ampliamente legitimado, con un alto grado de aceptación social, tal y como han reflejado los diferentes estudios demoscópicos, e igualmente aceptado por los partidos políticos (Martín Cubas 2016, 115).

Sin embargo, este buen rendimiento general no impide señalar algunas disfuncionalidades. La principal es la desproporcionalidad a causa de la barrera electoral y el desequilibrio representativo entre provincias. Las Corts Valencianes han acusado una proporcionalidad algo más baja que la de otras Comunidades Autónomas. En general, el sistema es proporcional, tanto para las candidaturas que consiguen un gran apoyo (generalmente, por encima del 10%), como para las obtienen muy pocos votos (lejos del 5%). Sin embargo, son las candidaturas que se sitúan cerca del 5% autonómico, especialmente aquellas que se quedan por debajo, las que más sufren la desproporcionalidad (Oñate 2016, 162). El elemento clave con respecto a la barrera electoral, que se sitúa en el 5% de los votos emitidos a nivel autonómico y es de las más altas entre los sistemas electorales de las CCAA, no es tanto el porcentaje en sí, sino que se aplique al conjunto de la Comunidad Autónoma y no a nivel de cada circunscripción. También influye el hecho de que el reparto de escaños se efectúe

teniendo en cuenta los votos emitidos y no los votos *válidamente* emitidos (Oñate 2019, 255). Ello ha provocado que, en ocasiones, hubiera partidos excluidos del reparto de escaños por no superar el umbral mínimo y que, sin embargo, en alguna circunscripción hubiesen obtenido más votos que otros partidos que sí que habían accedido al reparto de escaños al superar el 5% en el conjunto de la Comunidad (Martín Cubas 2016, 120). Además, en ocasiones se ha dejado sin representación un porcentaje muy importante de electores. El récord se encuentra en las elecciones de 1999, en las que se registró un 9,5% de votos desperdiciados (el Bloc-UPV y UV superaron ambos el 4% del voto, pero sin alcanzar el 5%, por lo que no obtuvieron escaños) (Calvet Crespo 2010, 250).

La altura de la barrera electoral, su ubicación en el conjunto de la Comunidad y la exclusión de ciertos partidos han tenido efectos importantes. Entre los efectos mecánicos, se ha comprobado que existe un cierto sesgo mayoritario que sobrerrepresenta a los partidos más votados. Entre los efectos psicológicos o constrictivos, destaca la aparición del *voto útil* o *estratégico*. Pero también han tenido consecuencias en el sistema de partidos, entre las que destacan la desaparición de la derecha regionalista valenciana (Unió Valenciana) y su integración mayoritaria en el PPCV y la creación de diferentes coaliciones entre los partidos a la izquierda del PSPV y el nacionalismo valenciano de izquierdas (Compromís pel País Valencià en 2007, Coalició Compromís desde 2011, Acord Ciutadà en 2015 o Unides Podem en 2019). Además, entre los efectos del sistema electoral atribuidos a la barrera, se han advertido casos de mayorías artificiales o manufacturadas, como en 1991 en favor del PSPV, y en 1999 y 2003 en favor del PPCV (Oñate 2016, 159).

Esta controversia, sin duda la de mayor calado, sigue lejos de resolverse, pero ya provocó que en la reforma del EACV de 2006 se eliminara del Estatuto la mención a la barrera electoral, quedando su regulación establecida únicamente en la ley electoral. Sin embargo, ambas normas necesitan la misma mayoría reforzada de dos tercios

en las Corts para poder ser reformadas y, en consecuencia, para poder rebajar la barrera electoral o modificar su nivel de aplicación (del autonómico al provincial) (Martín Cubas 2016, 120).

También existen otros elementos que han sido objeto de crítica o de controversia. En relación con la forma de candidatura, se ha llamado la atención sobre la longitud de las listas. Como en cada circunscripción, sobre todo en Valencia y Alicante, se eligen un importante número de escaños, las listas de candidatos son muy largas, lo que complica en la práctica el conocimiento individualizado de cada componente (Oñate 2016, 163). Eso puede dificultar la relación entre diputados y electores y, por tanto, rebajar la calidad representativa del sistema. Igualmente, se ha criticado la rigidez de las candidaturas, que supone un impedimento para una mayor participación de la ciudadanía en la elección de sus representantes (Oñate 2019, 255-256).

Por último, también se ha cuestionado el prorrateo de escaños entre circunscripciones. La asignación mínima de 20 diputados a cada provincia deja un número de 39 escaños a repartir proporcionalmente, de manera que, en la actualidad, corresponden 24 a Castellón, 35 a Alicante y 40 a Valencia. Atendiendo a la población de cada provincia con respecto al conjunto de la Comunitat Valenciana, existe una sobrerrepresentación de Castellón, que solo supone el 11,6% de la población valenciana (2020), frente al 37,2% de Alicante y al 51,2% de Valencia (INE 2020). Este desequilibrio compromete seriamente el principio de igualdad de voto (Oñate 2016, 172).

En conclusión, puede considerarse que el sistema electoral valenciano ha cumplido satisfactoriamente las funciones que se atribuyen a todo sistema electoral y, por tanto, ha tenido un buen rendimiento. Sin embargo, se han detectado algunas disfuncionalidades, como la extensión de la candidatura y, sobre todo, el desequilibrio representativo entre circunscripciones y la altura de la barrera electoral.

III. La reforma del sistema electoral valenciano

1. El contexto político de las Legislaturas IX y X

El 24 de mayo de 2015 se celebraron elecciones a las Corts Valencianes, las de la IX Legislatura, con el siguiente resultado: el Partido Popular (PPCV) obtuvo 31 escaños, el Partido Socialista (PSPV) 23, Coalició Compromís 19, Ciudadanos (Cs) 13 y Podemos 13. Fueron unos resultados en cierto modo novedosos porque, por primera vez desde 1995, ningún partido obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara. Además, también fue la primera vez desde ese año que el centro-derecha perdió la mayoría frente a los partidos de centro-izquierda e izquierda, que finalmente formaron un gobierno de coalición. Por último, también fueron unas elecciones trascendentales porque, por primera vez, existía una mayoría aparentemente suficiente para reformar el sistema electoral, ya que PSPV, Compromís, Ciudadanos y Podemos, que de una manera u otra se habían mostrado abiertos a la reforma, sumaban 68 escaños, dos por encima de la mayoría de dos tercios requerida para modificar la ley electoral.

Desde la reforma del EACV de 2006, que no rebajó la barrera electoral, aunque sí eliminó el precepto estatutario que la regulaba, los partidos de izquierda (EUPV y UPV/Bloc) se habían mostrado partidarios de una reforma electoral que, entre otras cosas, rebajara la barrera del 5% al 3%. Por su parte, el PSPV no era *a priori* partidario de la rebaja, ya que la barrera del 5% le resultaba ventajosa. Sin embargo, la concatenación de mayorías electorales del PPCV llevó a los socialistas a creer que con una rebaja del 3% se garantizaría el acceso de partidos a su izquierda, lo que facilitaría una mayoría en favor de una coalición de gobierno alternativa al PPCV. Ello influyó, sin duda, en la eliminación de la barrera electoral en la reforma estatutaria, con el fin de reducir la rigidez en caso de procederse a una futura modificación (Martín Cubas 2016, 120). También en la Legislatura 2011-2015 se anunció, por parte del entonces President de la Generalitat, Alberto Fabra

(PPCV), una propuesta de reforma electoral valenciana, aunque distinta a las anteriores, pues se orientaba a establecer un sistema mixto con un circuito mayoritario y otro proporcional (Pérez Moneo 2014). En 2015, sin embargo, se reforzaron en el debate público los argumentos de regeneración política, acordes con la coyuntura del momento y la entrada de nuevas formaciones políticas en la Cámara autonómica (García Mahamut 2018, 210-211). Estos argumentos eran compartidos también por Ciudadanos, que, además, en la Comunitat Valenciana había absorbido pequeños partidos centristas tradicionalmente perjudicados por la barrera del 5%. Asimismo, el resultado de las elecciones de 24 de mayo, en las que EUPV (dentro de la coalición Acord Ciutadà) quedó fuera de las Cortes con un 4,4% de los votos, reforzó la idea de que la IX Legislatura suponía una oportunidad para abordar la reforma del sistema electoral.²

2 Contenido de los programas electorales para las elecciones autonómicas de 2015: PPCV: «Reformaremos l'Estatut d'Autonomia y la Ley Electoral Valenciana para que al menos un tercio de los diputados de Les Corts sean elegidos por circunscripciones uninominales». (Medida 522. Página no numerada). Recuperado de: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/ppcv-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 20.02.2021].

PSPV: «Los y las socialistas presentamos propuestas reales para, mediante la reforma de la legislación electoral, garantizar la exigencia de mayor vinculación entre elector y elegido, mayor independencia de los elegidos respecto de los poderes económicos, dedicación exclusiva de los electos al ejercicio de sus funciones y la existencia de gobiernos estables y responsables ante la ciudadanía». (Pg. 14). Recuperado de: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/pspv-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].

COMPROMÍS: «Reforma de la ley electoral para garantizar más proporcionalidad, eliminar cualquier barrera e introducir las listas desbloqueadas». (Pg. 9) Recuperado de: <https://ambvalentia.compromis.net/files/2015/05/ProgramaCorts2015CAS.pdf> [Consulta: 19.2.2021].

Cs: «Para fortalecer la democracia debemos aumentar la participación pública de los ciudadanos, por ello promoveremos una Ley Electoral Autonómica que mejore la representatividad de los ciudadanos y que aumente su proporcionalidad, haciendo que un voto valga igual en cualquier lugar de la Comunitat Valenciana de tal modo que los escaños obtenidos reflejen fielmente el respaldo popular otorgado. Proponemos rebajar la barrera del 5% necesario para obtener representación, así como listas abiertas y primarias en los partidos». (Pg. 4). Recuperado de: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/Ciudadanos-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].

PODEMOS: no se ha encontrado el programa concreto para las elecciones a las Cortes Valencianas de 2015. El programa electoral de Unidos Podem de 2019 (Podemos y EUPV) sí

Finalmente, en junio de 2015, se constituyó un gobierno de coalición entre el PSPV y Compromís, con el apoyo parlamentario de Podemos. Entre las medidas que conformaban el acuerdo político, se encontraba la reforma de la ley electoral «para hacerla más representativa y proporcional» (Acuerdo del Botànic 2015, 3).

En octubre de 2015, las Corts Valencianes acordaron, con 96 votos a favor, constituir una Comisión especial de estudio para abordar la posibilidad de una *amplia* reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que incluyera la posible reforma de la Ley Electoral (Europa Press 2015). El 15 de febrero de 2016, el Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana, dependiente de la Conselleria de Justicia, presentó un informe sobre la reforma electoral valenciana.³ Sin embargo, razones de coyuntura política hicieron que esta comisión no comenzara sus

que incluye un apartado específico para la reforma de la Ley Electoral Valenciana (pgs. 22-24). Recuperado de: https://cvalenciana.podemos.info/wp-content/uploads/PR_electoral_val2019_cast_interactivo.pdf [Consulta: 19.02.2021].

ACORD CIUTADÀ (EUPV): «Por lo que respecta a la participación electoral, Esquerra Unida considera que debería procederse a la apertura del sistema electoral valenciano en todos y cada uno de sus elementos:

- Cuerpo electoral: Abogar por el sufragio universal, activo y pasivo, lo que implicaría que las personas migrantes tendrían el derecho de elegir y ser elegidas.

- Circunscripción electoral: Se debería instaurar la Comunidad Autónoma como distrito electoral o, en todo caso, distritos comarcales combinados con una fórmula de elección que garantizará la proporcionalidad pura de las diferentes opciones.

- Formas de voto: Ante un sistema de listas cerradas y bloqueadas, habría que poner atención en el debate existente en la sociedad y estudiar la posibilidad de un sistema de listas desbloqueadas, similar al que existe en algunos países de nuestro entorno.

- Barrera legal: Habría que acabar cualquier barrera electoral autonómica lo que implica suprimir la actual del 5% por ser arbitraria, claramente mayoritaria (invalidando la exigencia de proporcionalidad de facto) y contraria a la pluralidad democrática del País Valencià. El objetivo es conseguir un sistema proporcional en todos los niveles y circunscripciones.

- Fórmula electoral: Habría que adoptar una fórmula de asignación de escaños más proporcional. Ante las diferentes opciones (Saint-Lagüe, Saint-Lagüe modificada, d'Hondt, Hare, Droop o Imperiali) nos inclinariamos por la de resto mayor ya que es el que da la mejor aproximación a la proporcionalidad exacta». (Pg. 8). Disponible en: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/acord-ciutada-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].

3 Puede consultarse el documento aquí: http://www.justicia.gva.es/documents/162330279/0/03+INFORME_V03.pdf/9ed03f1f-d571-4636-b470-272fa7fd84d5 [Consulta: 20.02.2021].

trabajos hasta finales de 2016, cuando se iniciaron las comparecencias de diversos expertos en la materia. La reforma del sistema electoral y, en especial, de la barrera electoral, contó desde un primer momento con el escepticismo del PPCV. Tras el trabajo de la Comisión, se presentó una propuesta para modificar la ley electoral que incluía, entre otros, listas desbloqueadas con voto preferencial, listas cremallera y la rebaja de la barrera electoral al 3% provincial (Gozalbo 2018). En febrero de 2018, Cs retiró su apoyo a la reforma, porque exigía que se abordaran conjuntamente las reformas del Estatuto y de la ley electoral, para incluir una circunscripción única autonómica; mientras que los partidos del Botànic apostaban por la reforma únicamente de la ley electoral, por la imposibilidad de culminar una reforma estatutaria antes de que acabara la legislatura. Ante la dificultad para alcanzar la mayoría de dos tercios de los escaños sin Cs, los partidos del Botànic desistieron de continuar con la tramitación la reforma de la ley electoral valenciana en noviembre de 2018, lo que, sumado a la disolución de la Cámara por el fin de legislatura en 2019, supuso el fracaso del intento de reforma en la IX Legislatura (Gozalbo y Aguar 2018).

Tras las elecciones de 28 de abril de 2019, se volvió a constituir un gobierno de coalición entre PSPV, Compromís, en esta ocasión también con Unides Podem (coalición de Podemos y EUPV), cuyo acuerdo contenía una reforma de la ley electoral valenciana para «mejorar la proporcionalidad, representatividad, paridad, el voto preferencial, la eliminación de la barrera del 5% y la reducción del gasto» (Acuerdo del Botànic2os 2019). En octubre de 2020, los partidos del Consell presentaron en las Cortes su propuesta de reforma, que fue tomada en consideración por las Corts Valencianes en febrero de 2021, por lo que actualmente está en fase de tramitación parlamentaria. Sin embargo, en la toma en consideración, la propuesta de reforma solo contó con los votos favorables de los partidos en el gobierno (y los votos en contra de toda la oposición: PPCV, VOX y Cs; este último sigue insistiendo en la necesidad de acometer una reforma simultánea del prorrateo, regulado en el EACV) (Gozalbo 2021a). Este escenario

político vuelve a suscitar dudas sobre su aprobación final, pues PSPV, Compromís y Unides Podem no cuentan por sí solos con la mayoría requerida de dos tercios. A todo ello hay que sumar que, en el mes de mayo, cuatro diputados abandonaron el grupo parlamentario de Ciudadanos en las Corts, a los que se sumó un quinto parlamentario en el mes de junio. Con ello, el grupo pasó de 17 a 13 diputados. De esta forma, una eventual suma de los grupos parlamentarios que apoyan al Consell (Socialista, Compromís y Unides Podem, con 52 diputados) con el actual grupo parlamentario de Ciudadanos, ya no es suficiente para alcanzar los dos tercios necesarios, al congregarse solo 65 escaños, uno por debajo del mínimo establecido estatutariamente. Cabe señalar, además, que entre los motivos de estos diputados para abandonar el grupo de Ciudadanos se encontraba precisamente evitar la reforma de la ley electoral y, en particular, la rebaja de la barrera electoral del 5% al 3% (Gozalbo 2021b). Este contexto político dificulta enormemente el éxito de la reforma, pues los partidos del Botànic necesitarían del concurso del Grupo Parlamentario Popular, más crítico con el gobierno valenciano y, en particular, con la reforma de la ley electoral, que el propio Ciudadanos. Otra opción, todavía menos probable, sería que a una eventual suma de los grupos políticos del Botànic y Ciudadanos se uniera el Grupo Parlamentario Vox Comunidad Valenciana.

2. La Proposición de Ley Electoral Valenciana de 2018

El 21 de marzo de 2018, la Mesa de las Corts Valencianes admitió a trámite una proposición de ley para derogar la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana⁴ y sustituirla por una nueva norma electoral. La proposición de ley contiene 74 artículos y 5 disposiciones. En este apartado, se analiza, de acuerdo con el objeto del estudio, el Título II de la proposición, que regula el sistema electoral. En puridad, la

⁴ Puede consultarse el texto de la proposición aquí: https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/migrated/initiatives/doc/ppl_96670_3.pdf [Consulta: 20.02.2021].

proposición no suponía una reforma de la ley electoral vigente, sino la redacción de una nueva ley electoral que derogaría la anterior.

El artículo 9 regula las circunscripciones y establece que, para las elecciones a las Corts Valencianes, estas son las tres provincias que componen la Comunitat Valenciana. No supone, por tanto, ninguna innovación con respecto al sistema anterior. Es concordante con lo que establece el EACV.

El artículo 10 fija el número de diputados de las Corts Valencianes, que quedaría en 99 miembros. Se da solución, así, a la incoherencia surgida tras la reforma del Estatuto de 2006 (Martínez Sospedra 2007, 144), ya que 99 coincide el número con el mínimo establecido por el EACV. Y se evita, así también, que sea el President de la Generalitat, mediante el Decreto de convocatoria de elecciones, quien fije el tamaño del Parlamento, como ha ocurrido de hecho desde las elecciones de 2007.

El artículo 11 se encarga del prorrateo electoral. Establece un procedimiento respetuoso con la garantía estatutaria del mínimo inicial de 20 escaños por provincia. Así, en un primer paso, se atribuyen 20 escaños a cada provincia. Posteriormente, los 39 escaños restantes se reparten atendiendo a la población de cada circunscripción, manteniendo para el prorrateo la fórmula D'Hondt, con lo que la única modificación consiste en aumentar de 29 a 39 el número de escaños distribuidos demográficamente. Por eso, en realidad, no supone una innovación con respecto al sistema electoral utilizado desde las elecciones de 2007, aunque sí que se pone fin a la importante discrepancia jurídica entre Estatuto y ley electoral.

El artículo 12 regula la barrera electoral y establece la fórmula electoral. Respecto a la primera, se establece una barrera doble (no alternativa) del 3% de los votos válidos autonómico y provincial. La fórmula electoral es D'Hondt. Por tanto, aquí sí que hay una innovación importante, pues se modifica cualitativa y cuantitativamente el umbral electoral, ya que se añade un nivel más (el provincial) y se reduce del 5% al 3%.

El artículo 13 hace referencia al voto preferencial. Se modifica el voto categórico y se establece un sistema en el que el elector puede indicar, dentro de una misma candidatura, un máximo de 3 votos preferenciales a personas (se permite la acumulación de esos 3 votos en uno o dos candidatos). Quedan excluidos de este voto preferencial los cabezas de lista, que estarían blindados, y los suplentes de la candidatura. El artículo 14 es el que se encarga de la atribución de escaños en el interior de las candidaturas. En principio, los escaños se adjudican de acuerdo con el orden establecido por la candidatura. Pero el voto preferencial actúa de la siguiente manera: solo promocionan en la lista aquellos candidatos que hayan recibido un número de votos preferenciales equivalente al 10% de votos obtenidos en la circunscripción por su candidatura. Una vez realizado este cribado, la lista se reordena a partir de la segunda posición (porque el cabeza de lista queda excluido), situando de mayor a menor a quienes hayan recibido más votos preferenciales, siempre que hayan superado la barrera del 10%. Pero este voto preferencial cuenta con un límite adicional, que es la alternancia de candidatos varones y mujeres.

Precisamente, en el artículo 31.5, ya fuera del Título II, se regula un aspecto que afecta a la forma de candidatura: su composición paritaria. Este precepto establece que la confección de la candidatura debe realizarse de manera que hombres y mujeres aparezcan ordenados alternativamente, correspondiendo los puestos pares a un sexo y los impares al otro. Este criterio de composición afecta también a los suplentes.

En síntesis, las grandes innovaciones en materia de sistema electoral que contiene la proposición de ley que se presentó en la IX Legislatura son la modificación de la barrera electoral del 5% autonómico por la doble barrera del 3% autonómico y provincial, la introducción del voto preferencial y la incorporación del criterio de paridad (las llamadas *listas cremallera*).

3. Síntesis de las aportaciones realizadas por los expertos en Comisión

En la IX Legislatura, durante la tramitación en fase de Comisión, intervinieron varios expertos a propuesta de los diferentes grupos parlamentarios, para hacer valoraciones sobre la reforma del sistema electoral y sus elementos. Es imposible recoger en este estudio todas y cada una de las opiniones y posiciones defendidas durante estas comparecencias. Por ello, en este apartado se pretende realizar una síntesis de aquellas ideas más destacadas. Se recogen las comparecencias en Comisión de los días 5 de julio de 2016 y 17 de julio de 2018, de los profesores y expertos Martín Cubas, Martínez Sospedra, Torres Díaz, Barberà Aresté, Simón Cosano, Oñate Rubalcaba y García Mahamut.⁵

Los expertos que comparecieron en la sesión de 5 de julio de 2016, se dedicaron a desarrollar su aportación previa en el informe del Observatorio, pues el trabajo de la Comisión se encontraba todavía en una fase muy temprana. De esta forma, Oñate Rubalcaba advirtió de la necesidad de abordar las reformas electorales desde una perspectiva de conjunto. Cuando se modifica un elemento concreto del sistema, no se puede pretender que sus efectos se limiten únicamente a ese elemento concreto, sino que afectan al conjunto del sistema. Por otro lado, con respecto a los aspectos concretos de la reforma, se mostró contrario a una circunscripción comarcal, porque, para asegurar el equilibrio representativo, teniendo en cuenta las enormes diferencias demográficas entre comarcas, habría que elevar mucho el tamaño del Parlamento. También advirtió de la poca eficacia del voto preferencial en perspectiva comparada. En cambio, reivindicó que, en circunscripciones grandes, como las tres provincias valencianas

⁵ La información ha sido obtenida del Archivo audiovisual de las Corts Valencianes, disponible en la siguiente dirección web: <https://mediateca.cortsvalecianes.es/library/items/reunio-comissio-coordinacio-organitzacio-regim-les-institucions-generalitat-2018-07-17?part=300952f1-44d3-44df-94c4-71344f660203&start=106> y <https://mediateca.cortsvalecianes.es/library/items/reunio-comissio-especial-destudi-respecte-possibilitat-duna-amplia-reforma-leacv-2016-07-05?part=39868f68-8385-4010-a334-314c428f1491&start=17> [Consulta: 18.02.2021].

(que superan ampliamente los 10 escaños), la fórmula D'Hondt tiene un comportamiento proporcional. Por último, aconsejó que, para la asignación de escaños, se tuvieran en cuenta solo los votos válidamente emitidos a candidaturas, pues, como se ha señalado, en el sistema vigente se tienen en cuenta todos los votos, incluidos los nulos.

Por su parte, la profesora García Mahamut centró su intervención en la composición de las candidaturas. En ese sentido, señaló que el artículo 44 bis de la LOREG es normativa básica, por lo que debe aplicarse también al régimen electoral de las Comunidades Autónomas, en virtud de la Disposición Adicional primera de la propia LOREG. Ello implica que la composición equilibrada de las candidaturas (40-60% como límites) es un mínimo y no un máximo y que, por tanto, las Comunidades Autónomas pueden avanzar hacia un modelo de «listas cremallera», como habían hecho previamente Andalucía, Castilla-La Mancha o Islas Baleares. Además, este tipo de ordenación de la candidatura ha sido declarado constitucional por el Tribunal Constitucional.⁶ Igualmente, advirtió de la necesidad de que el voto preferencial no afecte a la posición de cada sexo en las listas.

En julio de 2018, el profesor Martín Cubas partió de la necesidad de abordar la reforma del sistema electoral desde el consenso y el pragmatismo. Desde un punto de vista ideal, él era partidario de importar el sistema electoral alemán a la Comunitat Valenciana. Ante la imposibilidad de esto, la reforma debía partir del realismo. Martín Cubas justificaba la necesidad de la reforma en las transformaciones sociales y en la incoherencia jurídica entre el nuevo Estatuto de 2006 y la LEV. También abogó por un aumento del tamaño del Parlamento para mejorar la proporcionalidad y facilitar el trabajo interno de la Cámara y de los grupos parlamentarios. Con respecto a la barrera electoral, defendió su bajada. También se mostró favorable a la introducción de un voto preferencial, que mejoraría la relación entre representantes

⁶ Véase a este respecto las Sentencias del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero; 13/2009, de 19 de enero; y 40/2015, de 2 de marzo.

y representados, aunque advirtió de algunos riesgos. En general, se mostró favorable a la reforma.

También compartía la visión ideal del modelo alemán el profesor Martínez Sospedra. Y por eso consideró que la ley era tímida, aunque se mostró favorable a ella. El primer punto positivo que destaca es que pone fin a la incongruencia entre ley electoral y Estatuto en cuanto al tamaño del Parlamento. Pero criticó duramente el prorrateo, porque se mantenía un número fijo mínimo. En contra, debería apostarse por un porcentaje, que pudiera ajustarse a los cambios demográficos. Entendió que la diferencia entre circunscripciones en relación con la población de cada provincia no superaría el control de constitucionalidad si fuera examinado por el Tribunal Supremo estadounidense o el Tribunal Constitucional Federal de Alemania. También criticó la poca eficacia del voto preferencial al exigir un 10% mínimo y proponía el modelo finlandés (voto alternativo a una lista o a un candidato individual dentro de una lista, que implica también el voto a su lista).

Por su parte, la profesora Torres Díaz avaló la constitucionalidad del modelo de listas cremallera que introducía la proposición de ley; hizo una valoración del proyecto de norma desde el iusfeminismo. El voto preferencial podría afectar a la paridad, pero valoró bien que la proposición acotase el voto preferencial a cada uno de los sexos separadamente. En otro orden, también valoró bien los cambios relativos a la barrera electoral.

El profesor Barberà Aresté también era partidario de que se excluyese del voto preferencial la ordenación de la lista por sexos y valoró positivamente la mejora de la representatividad de las mujeres en política. Consideró tímida la introducción del voto preferencial. Pero en general valoró positivamente la proposición de ley, porque fijaba correctamente los objetivos que perseguía con la reforma del sistema electoral.

Por último, el profesor Simón Cosano calificó la reforma como incremental, factible y orientada a unos principios determinados: la mejora de la proporcionalidad, la transparencia y la capacidad de los

ciudadanos para participar en el proceso político. Desde esas tres perspectivas, valoró positivamente la proposición. En cuanto a la barrera electoral, señaló que la barrera doble también existía en Extremadura y Canarias. En relación con el voto preferencial, al contrario que otros comparecientes, consideró que tenía un diseño óptimo, porque era categórico y porque permitía que, si se superaba el límite de tres cruces, el voto no se considerara nulo. En cuanto a las circunscripciones y la asignación de escaños, abrió la puerta a considerar una «bolsa de restos» autonómica, que finalmente no fue contemplada. Por último, se refirió a la barrera del 10% en el voto preferencial, que era una importación del modelo sueco. Consideró positiva la introducción de ese límite, pero entendió que había margen para una discusión política sobre a qué altura situarlo (en Suecia es del 8%).

4. El proceso de reforma en la X Legislatura

Como se ha señalado, tras las elecciones de 2019, los partidos que conforman el gobierno de coalición valenciano manifestaron su voluntad de reanudar el proceso de reforma del sistema electoral valenciano y, para ello, el 22 de octubre de 2020, los síndics de los grupos parlamentarios Socialista, Compromís y Unides Podem presentaron una nueva proposición de ley electoral valenciana⁷. Este nuevo texto es, en la práctica, muy similar al presentado en la Legislatura anterior. En cuanto a los elementos analizados en este trabajo, ambas proposiciones son idénticas, con una única y relevante excepción.

En este caso, el artículo 31.5, que regula la paridad en las listas, establecía en el caso de la proposición de 2018 las llamadas *listas cremallera*. Sin embargo, el texto de 2020 incluye una nueva regulación, en la que se establece una presencia mínima de mujeres del 50% en cada tramo de dos candidatos. Además, en caso de que el último

⁷ Puede consultarse el texto de la proposición aquí: https://www.cortsvalencianes.es/publicaciones-CV/obtenerInsercionHtmlBO?f_clave_insercion=190247369603752&idioma=es_ES [Consulta: 20.02.2021].

puesto de la lista recaiga en un tramo impar, la persona candidata deberá ser mujer. En cualquier caso, la lista debe respetar el 40% de varones en cada cinco puestos, establecido por la LOREG. En definitiva, mientras el precepto de 2018 garantizaba un 50% de cada sexo de manera alternada, el artículo 31.5 de 2020 establece la posibilidad de que haya hasta un 60% de mujeres, mientras que solo se permite un 50% de hombres como máximo. Se trata de un cambio muy significativo que, teniendo en cuenta que la tramitación parlamentaria de la proposición está en curso, será, con toda seguridad, objeto de debate. De hecho, este artículo ha sido objeto de varias enmiendas por parte de los tres grupos parlamentarios de la oposición: Popular, Ciudadanos y Vox Comunidad Valenciana. Estas enmiendas, similares, buscan suprimir el sistema establecido en la proposición y volver al sistema recogido en el artículo 44 bis de la LOREG.

En cuanto al *iter* parlamentario, la proposición de ley fue presentada y admitida a trámite en octubre de 2020 y, finalmente, con el criterio favorable del Consell, se aprobó su toma en consideración por el Pleno de las Corts Valencianes el 11 de febrero de 2021, con 51 votos a favor, esto es, uno más de la mayoría absoluta de la Cámara, pero por debajo de los dos tercios exigidos para su aprobación definitiva. A favor de la toma en consideración se mostraron únicamente los grupos parlamentarios proponentes (Socialista, Compromís y Unides Podem). En cambio, se mostraron en contra de la toma en consideración los tres grupos de la oposición (Popular, Ciudadanos y Vox), que representaron 45 votos en contra. Entre los principales argumentos de la oposición, se encontraron la falta de oportunidad política y la falta de demanda social real a favor de la modificación del sistema electoral (Diario de Sesiones de las Corts Valencianes, 2021). De acuerdo con el artículo 129.6 del Reglamento de las Corts Valencianes, una vez aprobada la toma en consideración de la proposición de ley, esta es remitida a la Comisión competente y se abre el período para la presentación de enmiendas (se excluyen las enmiendas de totalidad). En este caso, la comisión competente es la Comisión de Coordinación, Organización

y Régimen de las Instituciones de la Generalitat. El 22 de febrero de 2021 se abrió el plazo para la presentación de enmiendas al articulado, que fue ampliado sucesivamente hasta el 18 de junio de 2021. Tras la redacción del informe de la ponencia, la tramitación se encuentra ahora en la fase de debate en comisión a la espera del dictamen, que deberá ser trasladado, posteriormente, al Pleno.

En total, los grupos parlamentarios presentaron 117 enmiendas al articulado. Muchas de ellas, se corresponden con correcciones lingüísticas y de estilo, relacionadas con el lenguaje inclusivo, promocionado por los grupos parlamentarios proponentes (Socialista, Compromís y Unides Podem) y rechazado, principalmente, por el grupo parlamentario de Vox Comunidad Valenciana. También hay enmiendas presentadas por los grupos proponentes cuyo objetivo es incorporar algún tipo de matiz o una corrección menor a la propuesta. Sin embargo, también se presentaron muchas otras enmiendas destinadas a modificar sustancialmente el nuevo régimen electoral propuesto. Entre ellas, conviene detenerse en las que afectan directamente al sistema electoral.

Por ejemplo, el grupo parlamentario Ciudadanos propuso la introducción de una referencia expresa al mínimo de 20 escaños por provincia, con anterioridad al prorrateo poblacional de los escaños totales de la cámara entre provincias. Pero añade que, si una provincia alcanzase, con esos 20, el número de escaños que le correspondería proporcionalmente sin una asignación mínima previa, quedaría fuera del reparto proporcional de los escaños restantes.

Por su parte, los grupos parlamentarios Vox y Popular presentaron enmiendas dirigidas a mantener la barrera electoral en el 5% autonómico actual. Incluso, Vox propuso añadir una segunda barrera del 5% provincial. También buscaron suprimir el voto preferencial.

Por último, como ya se ha indicado, también ha sido objeto de enmienda por parte de los grupos parlamentarios de la oposición el nuevo régimen de paridad propuesto para las candidaturas. Las enmiendas se orientan a suprimirlo y sustituirlo por un régimen basado en el artículo 44 bis de la LOREG.

IV. Valoración de la propuesta de reforma. ¿Una reforma posible?

Después de haber examinado el proceso de reforma del sistema electoral valenciano, incluidas las dos proposiciones de ley, presentadas en la IX Legislatura y en la X Legislatura de las Corts Valencianes, pasamos ahora a hacer una valoración de la reforma del sistema, de sus eventuales efectos y de su posible desarrollo parlamentario.

En primer lugar, debemos señalar las causas de la reforma del sistema electoral valenciano. Si atendemos a la exposición de motivos de la proposición de ley de 2020, la reforma parte de una necesidad formal, dar cumplimiento al mandato incluido en el Estatuto de 2006 y actualizar la norma electoral al texto estatutario. Pero también parte de una necesidad sustantiva: «adaptar la regulación electoral a las demandas de la sociedad valenciana, que reclaman una democracia más abierta y participativa». No hay duda de que la reforma del EACV había generado una situación de incoherencia en el ordenamiento jurídico, con las consecuencias que ello podía tener para la seguridad jurídica. Como ejemplo, existía una absoluta contradicción entre el tamaño de las Corts Valencianes señalado por el EACV y el de la ley electoral de 1987. Ello ha provocado una extraña situación en la que, de hecho, es el President de la Generalitat el que, mediante Decreto, determina el número de escaños de la Cámara, lo que supone una anomalía que justifica la reforma de la ley electoral. Desde el punto de vista de la técnica jurídica, la reforma electoral resulta positiva y beneficiosa, ya que produce seguridad jurídica, así como un mayor respeto hacia el sistema de fuentes. La repercusión de la reforma electoral en este aspecto es compartida por otros autores (García Mahamut 2019, 230).

La segunda causa, en cambio, tiene una naturaleza más política que jurídica, cuya apreciación puede responder a diferentes puntos de vista. En cualquier caso, se trata de una reivindicación histórica de diferentes grupos políticos. En ese sentido, puede explicarse la reforma electoral como una imposición de unos grupos políticos que se han

visto históricamente perjudicados por los efectos del sistema (UPV/ Bloc/Compromís y EUPV), que exigen esta reforma como parte de un acuerdo de gobierno más amplio con el PSPV, que, si bien ha sido uno de los beneficiados por el sistema electoral, no ha sido históricamente el que más lo ha hecho (siendo este su principal adversario, el PPCV), de ahí que este partido se mostrara dispuesto a aceptar la reforma electoral.

En cuanto a la tipología de la reforma, de acuerdo con Montero Gibert y Riera Sagra (2009, 241), se trata de una reforma menor y simple, pues no se cambia el modelo o el principio electoral, ya que sigue siendo un sistema electoral proporcional (algo, que, por otra parte, viene preestablecido por la Constitución, como se ha señalado *supra*). Es una reforma menor, también, porque no hay una alteración superior al 20% del tamaño de las circunscripciones (Fernández Esquer 2017, 6, a partir de Lijphart 1994). Y se trata de una reforma simple (en contraposición a multi-nivel), porque únicamente se modifican los elementos legales, no se modifica ni el Estatuto de Autonomía ni, evidentemente, la Constitución.

Por otra parte, como señalaron algunos de los expertos que comparecieron en Comisión en la IX Legislatura, se trata de una reforma coherente, porque deja claros sus objetivos y parte de ellos para definir los elementos del sistema electoral. En ese sentido, la reforma se propone obtener una democracia *más abierta y participativa* y que las Corts Valencianes «reflejen de forma más fiel la pluralidad presente en la sociedad valenciana». Asimismo, también pretende «desde una visión de democracia paritaria, [...] [establecer] un sistema que garantice un mínimo de un 50% de representación de mujeres en la composición de las Corts Valencianes» (Exposición de motivos de la Proposición de Ley Electoral Valenciana). Estos fines están en sintonía con las reformas electorales que se han producido en los últimos años en los sistemas electorales autonómicos españoles, que han tenido una orientación aperturista (Canarias y Murcia) (Fernández Esquer 2017, 37). En función

de estos objetivos, se incorporan modificaciones en algunos elementos del sistema electoral.

Primero, el tamaño del Parlamento se fija en 99 escaños. Con esto, no se trata sino de dar carta de naturaleza jurídica a una situación que ya se daba de hecho desde las elecciones de 2007 y de dar solución a una verdadera anomalía que era perjudicial para el principio constitucional de seguridad jurídica.

Segundo, no se alteran las circunscripciones, que siguen siendo las provincias. En cuanto al prorrateo, se ha optado por una solución tímida y conservadora, que introduce pocos cambios, probablemente con el objetivo de no colisionar con lo dispuesto en el EACV y debido a que una reducción sustancial de los escaños asignados a Castellón sería difícil de defender ante la opinión pública de dicha provincia, lo que podría perjudicar electoralmente a los defensores de la reforma y, además, dificultar el entendimiento con los partidos de la oposición, necesarios para aprobar la reforma con dos tercios de los escaños. Sea por la razón que sea, lo cierto es que la reforma no soluciona el problema del desequilibrio, porque, como mucho, la reducción de escaños en Castellón podría ser de 2 diputados, lo que no cambiaría el coste del escaño, que en Valencia es hasta tres veces superior que en aquella provincia. Como se señaló durante las comparecencias, esta desproporción puede, en última instancia, entenderse como lesiva de la igualdad del voto. Parecen mucho más interesantes propuestas como la bolsa de restos autonómicas (que también influye a la asignación de escaños). Igualmente, podía resultar interesante que la reforma electoral incluyera una segunda medida para combatir el desequilibrado prorrateo electoral: modificar el método de asignación de escaños, que actualmente es la fórmula D'Hondt. Si bien es cierto que sin remover el suelo de 20 escaños por provincia fijado estatutariamente es difícil reducir drásticamente la sobrerrepresentación de Castellón (y tal reducción es –a mi juicio– necesaria para no lesionar el principio de igualdad de voto), optar por otra fórmula matemática (algo que, por otra parte, ocurre en otras CCAA) podría coadyuvar a reducir este

fenómeno perjudicial para las provincias más pobladas, sin necesidad de recurrir a una reforma del Estatuto de Autonomía, pues este solo indica que la fórmula de prorrateo debe ser «según criterios de proporcionalidad respecto de la población» (artículo 24 EACV).

Tercero, la fórmula electoral no se ha modificado y se mantiene la fórmula D'Hondt. A este respecto, merece la pena señalar que en circunscripciones de tamaño tan grande (40 escaños en Valencia, 35 en Alicante y 24 en Castellón), la fórmula D'Hondt arroja resultados muy proporcionales, por lo que es coherente con los objetivos de la reforma mantener esta fórmula.

Cuarto, sí que supone una innovación la nueva regulación de la barrera electoral. Como se ha visto, la barrera legal ha sido el elemento más controvertido del sistema electoral valenciano hasta la fecha. El umbral actualmente vigente del 5% autonómico es uno de los más severos en España. La propuesta de sustituir esa barrera por una barrera doble del 3% tanto a nivel autonómico como provincial es una modificación coherente con las finalidades de la reforma, porque solucionaría el problema de dejar fuera partidos con valores cercanos los 100.000 votos. Además, la introducción de una barrera doble puede interpretarse como un mecanismo para limitar o desincentivar la aparición de movimientos *provincialistas*. Esto puede entenderse como una medida para facilitar los acuerdos con la oposición. Pero qué duda cabe de que, si se acepta esta justificación, se trataría, entonces, de una medida con cierta naturaleza restrictiva, lo que es contrario al espíritu de la reforma.

No es de esperar que la reforma de la barrera electoral en los términos propuestos aumente de manera significativa el número de partidos en la Cámara valenciana, toda vez que las fuerzas políticas hoy presentes en el Parlamento obtuvieron porcentajes bastante superiores al 3%, mientras que las que no consiguieron escaño se quedaron muy por debajo de esa cifra, incluso si se atiende a los resultados por provincias. Sin embargo, dos consideraciones invitan a ser cautos a este respecto: si bien es posible que la rebaja de la barrera electoral no

implique la entrada de ninguna nueva formación, sí que pudiera servir para impedir la salida de alguna de las actualmente presentes; y, por otro lado, no debe olvidarse la volatilidad que en los últimos años ha caracterizado a la política de nuestro país (Rama Caamaño 2017, 263).

Por último, la reforma incluye modificaciones respecto a la forma de voto y de candidatura. En cuanto a la primera, se introduce el voto preferencial. Esta medida puede servir para reducir la distancia entre electores y representantes y puede dar protagonismo a los candidatos individuales. Pero, como señalaron diversos autores, el voto preferencial corre el riesgo de ser, sencillamente, ineficaz. En primer lugar, porque se ha excluido del mismo a los cabezas de lista, lo que tiene una lectura fundamentalmente elitista o de protección de la decisión de las direcciones de los partidos, a no ser que en paralelo se produzcan primarias obligatorias.⁸ En segundo lugar, porque, siguiendo el modelo sueco, se ha establecido una barrera interna dentro de la candidatura muy alta, del 10%. En ese sentido, sería interesante mantener el voto preferencial, pero con la posibilidad de que se rebajara el umbral a un porcentaje inferior.

Y en cuanto a la forma de candidatura, la proposición de la X Legislatura contiene una novedad muy relevante con respecto a la de la IX Legislatura. La primera proposición incluía el modelo de *listas cremallera* para las candidaturas. Se trataba de una medida frecuente en perspectiva comparada que, además, había sido avalada por la jurisprudencia constitucional. Además, contó con el respaldo amplio de los expertos que comparecieron en las Corts. Sin embargo, la segunda proposición ha modificado esta medida, siendo, de hecho, la única variación entre ambas propuestas. La segunda proposición incluye un mínimo de 40% de hombres en las candidaturas y de un 50% de mujeres. Posiblemente, se trate este del aspecto más controvertido de la reforma. Esta medida supondrá, sin duda, un obstáculo para obtener el apoyo de alguno de los grupos parlamentarios de la oposición,

⁸ La proposición de ley incluye también, en su artículo 68, un incentivo económico para aquellas candidaturas que celebren primarias abiertas a la ciudadanía.

indispensables para alcanzar la mayoría requerida de dos tercios de los votos. Además, en caso de que la norma finalmente llegara a aprobarse, muy probablemente esta regulación, atendiendo a las posiciones políticas de los grupos de la oposición, sería objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional y habría que ver qué interpretación daría el Alto Tribunal del precepto en cuestión y su constitucionalidad o no. Sin embargo, en ocasiones anteriores, el TC ha avalado medidas similares, como en el caso de Euskadi (STC 13/2009, de 19 de enero, FJ11). Además, cabe señalar, desde un punto de vista estrictamente técnico, las dudas que genera establecer porcentajes en tramos de dos personas (¿cuánto es el 55% o el 60% de dos candidatos, por ejemplo?). Con respecto a este aspecto de la reforma, es necesario hacer referencia también a que, si bien la introducción de un suelo del 50% de presencia de las mujeres en la candidatura supone un avance en materia de igualdad y representatividad, no es esta la única medida propuesta desde el ámbito académico. Así, se han propuesto medidas no solo en el ámbito del sistema electoral, sino del procedimiento electoral en sentido amplio, como ampliar la cobertura mediática o la financiación de aquellas candidaturas que presenten a mujeres como cabezas de lista, o medidas de naturaleza parlamentaria, como incluir la exigencia de paridad en los grupos parlamentarios o en los órganos colegiados de la Cámara (Aldeguer Cerdá y Pardo Beneyto 2019, 332).⁹

En cuanto a los efectos que podría producir una reforma como la planteada, una rebaja de la barrera electoral reduciría la desproporcionalidad del Parlamento y alejaría la posibilidad de mayorías artificiales. Además, en cuanto a los efectos psicológicos, podría preverse la pérdida de efectividad de la táctica del *voto útil*, principalmente. Asimismo, medidas como la incorporación del voto preferencial y la mayor presencia de mujeres en la candidatura

⁹ No es objeto de este estudio entrar a valorar estas propuestas que exceden del ámbito del sistema electoral. Ello no obstante, se mencionan a efectos de constatar que, en materia de igualdad entre mujeres y hombres en la esfera electoral, existen otras medidas más allá de determinados porcentajes de mujeres en las candidaturas.

podrían ayudar a incrementar la identificación de los electores con sus representantes y, en consecuencia, producir mayor representación y más legitimidad, que son funciones básicas, junto con la de producir gobierno, de los sistemas electorales. Sin embargo, cabe advertir en este punto de que interpretar la representación política únicamente en un sentido descriptivo supone una reducción peligrosa de un fenómeno muy complejo. De acuerdo con Pitkin (1987), la representación no solo se compone de congruencia (representatividad o representación descriptiva), sino también de otros elementos como la forma en que esa representación tiene lugar (por ejemplo, a través de una elección democrática), y responsabilidad (en el sentido de *actuar por*). Por ello, sería interesante que la reforma electoral incluyese también elementos dirigidos a reforzar esos otros elementos constitutivos de la relación de representación política, por ejemplo, ampliando el abanico de opciones del elector a la hora de emitir su voto (algo que esta reforma ya introduce, pero tímidamente) o materializando la previsión estatutaria de comarcalización electoral, para vincular a los diputados con circunscripciones más pequeñas. Son solo ejemplos de lo que podría ser.

Por su parte, la reducción de la barrera electoral podría facilitar la entrada de más partidos en la Cámara, lo que podría llevar a una mayor dificultad para formar gobierno. Pero esta posibilidad debe considerarse menor, debido a la mayor frecuencia con la que se han formado gobiernos de coalición a nivel autonómico en España (Matas Dalmases 2015, 14), lo que supone un bagaje a la hora de facilitar acuerdos de gobierno entre varios partidos.

En relación con la introducción del voto preferencial, creo que su introducción no surtirá efectos relevantes, por dos motivos principales: por un lado, porque se ha excluido del mismo a los cabezas de lista; teniendo en cuenta que los primeros candidatos son los más conocidos entre el electorado, lo que hace este mecanismo menos atractivo para la ciudadanía. Esto, sumado a la mayor complejidad del mecanismo y a la exigencia de un 10% de votos preferenciales para que su activación, lleva a pensar que el electorado seguirá optando por emitir un voto

categorico a favor de una candidatura. Cabría preguntarse si el deseo de inmunizar a los cabezas de lista frente al voto preferencial no implica, de hecho, que este pierda su sentido, al convertirlo, probablemente, en una herramienta extraña para el electorado. Por otro lado, hay que tener en cuenta igualmente que la evidencia empírica ha demostrado que este tipo de instrumentos suelen ser poco utilizados por la ciudadanía (Oñate 2019, 257).

En último lugar, en cuanto al proceso de reforma en sí mismo, podemos considerar que se trata de un proceso coherente en tanto que ha seguido el *iter* aconsejado por la doctrina (Pavía Miralles 2016, 130-149): elaborar un diagnóstico (tarea que se atribuyó al Observatorio), definir unos objetivos y, a partir de estos, proponer la modificación de los elementos concretos del sistema electoral. Esta coherencia, como se ha podido comprobar, fue reconocida por la mayoría de los expertos que comparecieron en sede parlamentaria y ha contribuido a la calidad técnica de la norma (que, sin embargo, siempre puede mejorarse).

Pero no es posible concluir este apartado sin hacer referencia al desarrollo del proceso de reforma. Atendiendo a la propuesta concreta de reforma y al contexto político en el que se ha presentado, consideramos que la nueva ley electoral valenciana tiene pocas posibilidades de ser aprobada finalmente por las Corts Valencianes, lo que implicaría nuevamente el fracaso de la reforma, como ya ocurrió en la IX Legislatura. Ello sucede porque el Estatuto de Autonomía obliga a que la ley se apruebe con dos tercios de los votos de la Cámara, para lo que, en la presente legislatura, es imprescindible el concurso del principal grupo parlamentario de la oposición, el Popular, o de la combinación de alguno de los demás grupos contrarios al Consell (Ciudadanos, Vox o los No Adscritos). Comparto con parte de la doctrina académica que este requisito procedimental, calificado incluso como «barrera infranqueable» (García Mahamut 2019a, 226), es demasiado alto y puede incluso desvirtuar la naturaleza del sistema parlamentario, regido (aunque no solo) por el principio de mayoría. En ese sentido, es positivo que elementos basales del

sistema democrático, como el procedimiento electoral, exijan mayorías reforzadas para su modificación, pero sería recomendable que en una eventual reforma del Estatuto de Autonomía se rebajara esta mayoría de los dos tercios a los tres quintos.

Los grupos referidos ya se mostraron contrarios a la reforma en la pasada legislatura. El hecho de haber presentado ahora prácticamente el mismo texto lleva a pensar que persistirán las razones por las que estos dos grupos se opusieron. Este previsible rechazo se sustenta también en las razones dadas por los grupos de la oposición en el debate de toma en consideración, a la que se opusieron, y en el número y en la naturaleza de las enmiendas presentadas. Además, no se aprecia un clima de consenso político favorable a una amplia mayoría parlamentaria, de dos tercios, que permita la aprobación de la reforma electoral. Así pues, se pone de manifiesto la cronificación de un grave problema para el sistema democrático: la incapacidad de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento para alcanzar acuerdos amplios sobre aquellos elementos básicos del sistema político, como es el caso del sistema electoral. Es esta la causa principal del previsible fracaso de la reforma de la ley electoral valenciana. Es, por cierto, la misma causa que hizo fracasar el inmediatamente anterior intento de reforma electoral (García Mahamut 2019a, 226).

V. Conclusiones

El objetivo de este trabajo era analizar las propuestas de reforma del sistema electoral valenciano, materializadas en dos proposiciones de ley presentadas en las IX y X Legislaturas, respectivamente. Para ello, el estudio se basaba en una metodología de estudio de caso de naturaleza cualitativa.

Las reformas de los sistemas electorales son fenómenos poco frecuentes, debido principalmente a la *ley de la inercia* (Oñate 2016, 151), pero que, en España, se han dado con mayor asiduidad en el caso de las Comunidades Autónomas que en el ámbito nacional

(Fernández Esquer 2017). Los sistemas electorales autonómicos vienen delimitados, esencialmente, por el artículo 152.1 de la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y por las respectivas leyes electorales autonómicas. Todas las Asambleas legislativas autonómicas se eligen a partir de sistemas electorales de tipo proporcional. En el caso de las Comunitat Valenciana, el sistema electoral se regula tanto en el Estatuto de Autonomía como en la ley electoral de 1987. El sistema electoral valenciano se caracteriza, además de por su naturaleza proporcional, por estar formado por tres circunscripciones provinciales que eligen 40, 35 y 24 escaños, respectivamente (el tamaño de la Cámara es de 99 miembros). Se trata de circunscripciones grandes, en las que la fórmula D'Hondt produce una asignación de escaños entre los partidos considerablemente proporcional. Aunque el sistema cuenta con un importante elemento corrector, la barrera electoral del 5% a nivel autonómico. Por último, y como es habitual en los sistemas electorales autonómicos, las listas son cerradas y bloqueadas. En cuanto a sus rendimientos, el sistema electoral valenciano ha cumplido correctamente con las tres funciones clásicas de los sistemas electorales (producir gobierno, representación y legitimidad). Si bien es cierto que también se han observado algunas disfuncionalidades, como cierta desproporcionalidad (mayor que en otras CCAA), que ha penalizado históricamente a algunas fuerzas políticas: el umbral legal del 5% en ocasiones ha dejado sin representación a partidos con un importante nivel de apoyo de nivel regional, lo que, a su vez, ha causado que se registre un alto número de votos desperdiciados.

Por todo ello, con el cambio político acontecido en 2015, se planteó la reforma de la ley electoral valenciana. Se produjo un proceso de debate en el que participaron partidos políticos y expertos, que dio como resultado una proposición de ley que contenía cambios relevantes, como el establecimiento por ley del tamaño del Parlamento (poniendo fin a la grave anomalía según la cual es el President de la Generalitat quien determina el número de escaños a elegir), la modificación de la barrera electoral por una doble barrera

del 3% autonómica y provincial, la apertura de las listas mediante la incorporación del voto preferencial o el establecimiento de listas cremallera. Finalmente, esta proposición no llegó a votarse en Pleno, al no prever sus impulsores que se pudiese alcanzar los dos tercios de votos afirmativos necesarios para su aprobación: la ruptura del acuerdo entre PSPV, Compromís, Podemos y Ciudadanos hizo naufragar el intento reformista.

En la actual X Legislatura, los grupos parlamentarios que apoyan al Consell han vuelto a presentar la proposición, aunque con un cambio relevante: se sustituye el modelo de listas cremallera por otro en el que, a la exigencia de estas, se añade una la obligatoriedad de un mínimo de 50% y un máximo de 60% de mujeres en la lista. El día 11 de febrero de 2021, la proposición fue tomada en consideración por la Cámara, dando paso a la fase de Comisión. No obstante, es de esperar que se mantengan las diferencias expresadas por los grupos parlamentarios en la pasada legislatura, lo que hace prever que el éxito de la reforma no esté ni mucho menos asegurado. Una vez publicadas las enmiendas, habrá que atender a los próximos debates parlamentarios y a la capacidad de los grupos progresistas para persuadir al Grupo Popular (poco favorable a la reforma) o al resto de la oposición (cuyos votos, por separado, son insuficientes), para que pueda lograrse una mayoría amplia que permita aprobar la nueva norma electoral.

A mi juicio, se trata de una propuesta en la buena dirección, desde el punto de vista de su planteamiento y de los objetivos que persigue, pero también desde la perspectiva de las novedades concretas que plantea. Es necesario actualizar la norma electoral para evitar situaciones anómalas desde el punto de vista de la técnica jurídica, como la relativa al tamaño de las Cortes.

Por otro lado, el voto preferencial puede ayudar, teóricamente, a *acercar* los electores a sus representantes y a mejorar la democracia interna de los partidos. Pero, como pusieron de manifiesto los expertos, la alta barrera (10%), así como la exclusión de los cabezas de lista hacen que, en la práctica, la capacidad del voto preferencial para alterar el

orden de la lista presentada por los partidos se prevea escaso. Sería igualmente recomendable continuar investigando el rendimiento de los sistemas que incorporan el voto preferencial.

Y, por último, pero, desde luego, no menos importante, debe señalarse que, aunque la ley avanza en proporcionalidad, se trata de una reforma tímida, tal y como han puesto de manifiesto previamente otros expertos. En concreto, considero que uno de los elementos más disfuncionales del sistema electoral, el prorrato, no ha sido debidamente abordado, lo que supone mantener las desigualdades en el valor del voto entre electores de distintas provincias de la Comunitat Valenciana. La negativa a abordar una reforma electoral más amplia que incluya el Estatuto de Autonomía mantiene un *status quo* alejado del principio de igualdad de voto. Pero, además, como se ha visto en este trabajo, la reforma de la ley electoral ha evitado medidas que, sin alterar la normativa electoral contenida en el Estatuto, podrían haber contribuido a mitigar la desigualdad entre circunscripciones.

Pero, en suma, este trabajo concluye con una reflexión que quiere ser positiva. Normalmente, los trabajos de investigación abordan reformas ya realizadas. En esta ocasión, nos encontramos en medio de un nuevo proceso de reforma electoral, lo cual permite albergar la esperanza de que la proposición de ley presentada sea un punto de partida y no de llegada y que, en el transcurso de su tramitación parlamentaria, puedan subsanarse algunas de las carencias y disfuncionalidades señaladas en este estudio, y así alcanzar un amplio consenso político. Esta última es una condición indispensable para el éxito de un sistema electoral que, en definitiva, debe servir para mejorar la manera en la que las instituciones articulan la representación democrática y salvaguardan los derechos y las libertades de los ciudadanos.

VI. Bibliografia

- Acord Ciutadà (2015): *Programa para las elecciones autonómicas 2015. Democracia*. Recuperado de: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/acord-ciutada-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].
- Acord del Botànic2os (2019). Disponible en: <https://compromis.net/wp-content/uploads/2019/06/Acord-Botanic-2.pdf> [Consulta: 19.02.2021].
- Acuerdo del Botànic (2015). Disponible en: <http://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/165320114/Acord+del+Botànic.pdf/da51c570-fe35-4dc4-be0b-7177ec741fa4> [Consulta: 19.02.2021].
- Aldeguer Cerdá, Bernabé, Gonzalo Pardo Beneyto (2019): «Democracia paritaria y sistema electoral valenciano: alcance institucional y propuestas de reforma», en Fernández Hernández, Antonio (dir.) e Ignacio Aymerich Ojea y Rosario García Mahamut (eds.): *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de Mejora de la Normativa Valenciana*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 315-335.
- Calabuig Vanyó, María José (2021): «La nova llei electoral del Botànic: un tir al peu?», en *Fundació Nexè*. Disponible en: <https://fundacionexe.org/articles/nova-llei-electoral-del-botanic-un-tir-al-peu/> [Consulta: 07.02.2021].
- Calvet Crespo, Jordi (2010): «El sistema electoral de les Corts Valencianes: orígens i reforma», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, pp. 225-256.
- Ciudadanos (2015): *Programa Electoral Comunitat Valenciana 2015*. Disponible en: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/Ciudadanos-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].
- Coalició Compromís (2015): *#ConValentía. Programa de Gobierno. Elecciones a Corts 2015*. Disponible en: <https://ambvalentia.compromis.net/files/2015/05/ProgramaCorts2015CAS.pdf> [Consulta: 19.02.2021].

Diario de Sesiones de las Corts Valencianes (2021, 10 y 11 de febrero): núm. 56-X, 10 de febrero de 2021 y núm. 57-X, 11 de febrero de 2021. Recuperado de: https://www.cortsvalecianas.es/es/consulta_dscv#dsp/intervencions/clau/X%20%20%2000056000005.000/56/X/20210210/pagina/1 y https://www.cortsvalecianas.es/es/consulta_dscv#dsp/intervencions/clau/X%20%20%2000057000004.000/57/X/20210211/pagina/1 [Consulta: 19.02.2021].

Europa Press (2015, 21 de octubre de 2015): «Les Corts creará una comisión para la reforma del Estatuto de Autonomía y la Ley Electoral», *Las Provincias*. Recuperado de: <https://www.lasprovincias.es/politica/201510/21/sigue-directo-pleno-corts-20151021082007.html> [Consulta: 18.02.2021].

Fernández-Esquer, Carlos (2017): «Las reformas de los sistemas electorales autonómicos», *Ponencia presentada en el XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA)*, Universidad de Santiago de Compostela.

García Mahamut, Rosario (2018): «La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos», *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, 41, pp. 185-212.

- (2019a): «El porqué de una urgente y necesaria reforma de la Ley Electoral valenciana», en Fernández Hernández, Antonio (dir.) e Ignacio Aymerich Ojea y Rosario García Mahamut (eds.): *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de Mejora de la Normativa Valenciana*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 223-248.
- (2019b): «Presentación», en Fernández Hernández, Antonio (dir.) e Ignacio Aymerich Ojea y Rosario García Mahamut (eds.): *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de Mejora de la Normativa Valenciana*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 217-219.

- Gozalbo, Marta (2018): «Así es la Ley Electoral Valenciana que quiere el Botànic», *Valencia Plaza* (edición de 15 de marzo de 2018). Recuperado de: <https://valenciaplaza.com/asi-es-la-ley-electoral-valenciana-que-quiere-el-botanic> [Consulta: 18.02.2021].
- (2021a, 11 de febrero): «La reforma de la ley electoral echa a andar sin los apoyos para salir adelante», *Valencia Plaza*. Recuperado de: <https://valenciaplaza.com/reforma-ley-electoral-sin-apoyos> [Consulta: 18.02.2021].
 - (2021b, 17 de junio): «El diputado de Cs Vicente Fernández abandona el grupo y se marcha a No Adscritos», *Valencia Plaza*. Recuperado de: <https://valenciaplaza.com/el-diputado-de-cs-vicente-fernandez-abandona-el-grupo-y-se-marcha-a-no-adscritos> [Consulta: 15.09.2021].
- Gozalbo, Marta, Ximo Aguar (2018, 23 de noviembre): «El Botànic tira la toalla y quita la Ley Electoral del último pleno del año», *Valencia Plaza*. Recuperado de: <https://valenciaplaza.com/el-botanic-tira-la-toalla-y-quita-la-ley-electoral-del-ultimo-pleno-del-ano> [Consulta: 18.02.2021].
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2020): «Población por provincias y sexo. 2020». Recuperado de: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2852#!tabs-tabla>. [Consulta: 16.02.2021].
- Lijphart, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York, Oxford University Press.
- Martín Cubas, Joaquín (2016): «El Estatuto de Autonomía como marco normativo de una reforma del sistema electoral de les Corts Valencianes», *Drets, Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1, pp. 99-129.
- Martínez Sospedra, Manuel (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. 121-145.

- Matas Dalmases, Jordi (2015): *La formación de un gobierno de coalición*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Montero Gibert, José Ramón, Pedro Riera Sagra (2009): «El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 13, pp. 225-270.
- Moreno Vázquez, Manuel (2016): «El bloque de la constitucionalidad como marco competencial en material electoral», *Drets, Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1, pp. 55-79.
- Nohlen, Dieter (2004): *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*, Lima, IDEA.
- Oliver Araujo, Joan (2011): *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms.
- Oñate, Pablo (2016): «Balance y propuesta de reforma del sistema electoral valenciano», *Drets, Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1, pp. 150-175
- (2019): «La reforma del sistema electoral valenciano: proporcionalidad, igualdad y participación», en Fernández Hernández, Antonio (dir.) e Ignacio Aymerich Ojea y Rosario García Mahamut (eds.): *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de Mejora de la Normativa Valenciana*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 249-263.
- Pavía Miralles, José Manuel (2016): «Algunas reflexiones para la reforma del sistema de elección de Les Corts», *Drets, Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1, pp. 130-149
- Pérez Moneo, Miguel (2014): «La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 31, pp. 129-153.
- Pitkin, Hanna (1985): *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- PPCV (2015): *Elecciones Autonómicas Mayo 2015. Programa de Gobierno Comunitat Valenciana*. Recuperado de: <http://servicios>.

- lasprovincias.es/documentos/ppcv-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf [Consulta: 20.02.2021].
- PSPV-PSOE (2015). *2015 Elecciones autonómicas. Programa electoral*. Recuperado de: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/pspv-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].
- Rama Caamaño, José (2017): «Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 34, pp. 241-266.
- Unides Podem (2019): *Programa electoral. Elecciones autonómicas Comunitat Valenciana*. Recuperado de: https://cvalenciana.podemos.info/wp-content/uploads/PR_electoral_val2019_cast_interactivo.pdf [Consulta: 19.02.2021].
- Uribe Otalora, Ainhoa (2010): «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», *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, pp. 319-349.

Normativa y jurisprudencia

- Constitución Española.
- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- 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.
- Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.
- Reglamento de las Corts Valencianes.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1983, de 16 de mayo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1998, de 25 de noviembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009, de 19 de enero.

Sentencia del Tribunal Constitucional 197/2014, de 4 de diciembre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2015, de 5 de febrero.
Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2015, de 2 de marzo.

La regulación del control parlamentario: el modelo discursivo de las comisiones de investigación

JOSEP GAVALDÀ ROCA

NEL·LO PELLISER ROSELL

Profesores Titulares del Departamento de Teoría de los Lenguajes
y Ciencias de la Comunicación, Universitat de València

Resumen

Las comisiones parlamentarias de investigación constituyen un instrumento primordial de la acción política regulada por nuestro ordenamiento constitucional. Forman parte del conjunto de las prácticas parlamentarias, siendo el suyo un estatus singular, en la medida en que su trabajo de control, la dilucidación de responsabilidades políticas, está tutelado penalmente. Este trabajo se centra en el estudio de una de las investigaciones parlamentarias más excepcionales de nuestra historia democrática y de la sentencia de que acabó siendo objeto por parte del Tribunal Constitucional (35/2020). La excepcionalidad del caso radica en el hecho de que la investigación parlamentaria se llevó a cabo en dos comisiones de investigación de las Cortes Valencianas, una en 2006, cuyo dictamen final rechazó cualquier responsabilidad política, y otra en 2016, que concluyó señalando 13 responsables políticos, uno de los cuales interpuso el recurso de amparo ante el TC. De forma específica se analizan algunos de los procedimientos esenciales del *iter* investigador, en particular, el calendario, la selección de los comparecientes, la documentación y el procedimiento de trabajo de ambas comisiones de investigación. A la luz del caso analizado y en el marco de los cambios

experimentados por los procesos de configuración de la opinión pública, se subraya la necesidad de reformar la regulación de este órgano parlamentario.

Palabras clave: control parlamentario, comisiones de investigación, responsabilidad política, interacción discursiva.

Resum

Les comissions parlamentàries d'investigació constitueixen un instrument primordial de l'acció política regulada pel nostre ordenament constitucional. Formen part del conjunt de les pràctiques parlamentàries, i el seu n'és un estatus singular, en la mesura en què el seu treball de control, la dilucidació de responsabilitats polítiques, està tutelat penalment. Aquest treball se centra en l'estudi d'una de les investigacions parlamentàries més excepcionals de la nostra història democràtica i de la sentència de què va ser objecte per part del Tribunal Constitucional (35/2020). L'excepcionalitat del cas rau en el fet que la investigació parlamentària es va portar a terme en dues comissions d'investigació de les Corts Valencianes, una el 2006, el dictamen final de la qual va rebutjar qualsevol responsabilitat política, i un altra, el 2016, que va concloure assenyalant 13 responsables polítics, un dels quals va interposar el recurs d'empara davant del TC. De manera específica s'analitzen alguns dels procediments essencials de l'*iter* investigador, en particular, el calendari, la selecció dels compareixents, la documentació i el procediment de treball d'ambdues comissions d'investigació. A la llum del cas analitzat i en el marc dels canvis experimentats pels processos de configuració de l'opinió pública, se subratlla la necessitat de reformar la regulació d'aquest òrgan parlamentari.

Paraules clau: control parlamentari, comissions d'investigació, responsabilitat política, interacció discursiva.

Abstract

Parliamentary committees of inquiry are a key instrument of political action regulated by constitutional order. They are part of the set of parliamentary practices and have a singular status, as their work of control, which is the elucidation of political responsibilities, is protected by law. This study focuses on one of the most exceptional parliamentary inquiries of our democratic history and the ensuing ruling by the Constitutional

Court (35/2020). The exceptional nature of this case lies in the fact that the parliamentary inquiry was carried out in two committees of inquiry of the Valencian Courts. The first committee, in 2006, found no political accountability and the second one, in 2016, concluded that 13 people were politically accountable, with one of them submitting an application with the Constitutional Court for amparo. The study specifically analyses some of the essential procedures of the investigative *iter*, and in particular, the calendar, the selection of the people appearing in court, the documentation and the work procedure of both committees of inquiry. In the light of the case being analyzed and within the framework of the changes experienced by the configuration processes of public opinion, the study stresses the need to reform the regulation of this parliamentary body.

Keywords: parliamentary control, committees of inquiry, political responsibility, discursive interaction.

Sumario

- I. Antecedentes de un recurso de amparo
- II. El *iter* procedimental de la investigación y los derechos de la minoría: el calendario, las comparecencias, la documentación y el «procedimiento»
- III. Responsabilidades políticas y penales: «el principio de no interferencia»
- IV. El control parlamentario y la interacción discursiva: el modelo dialógico de las comisiones de investigación. Información y comunicación
- V. La sentencia 35/2020. El falso testimonio en sede parlamentaria. Los informes periciales
- VI. Bibliografía

I. Antecedentes de un recurso de amparo

La sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en diciembre de 2018 (133/2018)¹ reabrió un capítulo parlamentario excepcional. Había comenzado, el 14 de julio de 2006, con la creación de la comisión de investigación «sobre el accidente ocurrido en la Línea 1 de Metrovalencia»² por las Cortes Valencianas y concluido, el 13 de julio de 2016,³ con la aprobación del dictamen de la comisión «sobre el accidente de la Línea 1 de Metrovalencia».⁴ El 3 de julio de 2006 perdieron la vida cuarenta y tres personas, y resultaron heridas cuarenta y siete. No hubo que acreditar interés legítimo en objeto y causa. El Juzgado nº 6 de lo Penal de Valencia cerraría el caso el 27 de enero de 2020, tras dos archivos en 2007, la reapertura de 2014 y el tercer archivo, decretado en 2017 y desestimado en 2018.

«La entidad forma parte de la Administración valenciana», señala la sentencia, «por lo que pudo ser, y de hecho fue, objeto de dos comisiones de investigación en dos legislaturas distintas que recogieron en sus conclusiones argumentos y razonamientos contradictorios entre

1 «Recurso de amparo 4877-2017. Promovido por XXX frente a las conclusiones del dictamen de la comisión especial creada en las Cortes Valencianas para la investigación del accidente de la línea 1 de Metrovalencia. Vulneración del derecho al honor: actuación de la comisión parlamentaria de investigación que no preserva el derecho del investigado a ser considerado y tratado como no autor o no participe en conductas ilícitas» (<https://www.boe.es/boe/dias/2019/01/15/pdfs/BOE-A-2019-458.pdf>).

2 Cortes Valencianas. *Diario de Sesiones*, nº 151, VI Legislatura, 14-07-2006 [en adelante DS].

3 DS, nº 55, IX Legislatura, 13-07-2016; BOCV, nº 94, 08.07.2016.

4 DS, nº 4, IX Legislatura, 03-07-2015. La segunda comisión cambió, por tanto, de preposición, signo «vacío» cuyo valor ha de determinarse en el marco de la instancia enunciativa en que se inscribe (Benveniste, 1971). En la fundamentación de la estrategia argumentativa del dictamen de la primera comisión y de los tres archivos de la causa, incluida, necesariamente, la ratificación de los dos primeros por la Audiencia Provincial de Valencia, es esencial, a pesar del nombre propio, la consideración de la «Línea 1 de Metrovalencia» como «una línea que no es de metro», sino «de cercanías». El presidente de la primera comisión lo rubricó en el Pleno que aprobó el dictamen (DS, 11-08-2016, nº 152, p. 5526). Lo estudiamos en «El mapa y el calendario», un apartado de *Las comisiones parlamentarias de investigación: «El accidente de la Línea 1»* (pp. 324-331), libro en el que hemos analizado el trabajo realizado por uno y otro órgano, sus respectivos «planes de trabajo» y «procedimientos», la fundamentación de sus respectivos dictámenes y la dilucidación de las responsabilidades políticas (Valencia, Tirant lo Blanch, 2019) [en adelante *Las comisiones*]. El conjunto de textos y vídeos recogidos en el blog <https://3julio2015.wordpress.com> da cuenta de la investigación que precede al libro.

sí» (p. 2991). El primer dictamen rechazó cualquier responsabilidad política y el segundo nominó trece «responsables», seis de ellos directivos de Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana. Solo uno, su Director de Recursos Humanos, eludió la intrincada instrucción judicial y, un año después de ser señalado por el dictamen,⁵ interpuso, con el tercer archivo de la causa acabado de decretar, un recurso de amparo ante el TC.

«La primera comisión», precisa la sentencia, «se desarrolló pocos meses después del gravísimo accidente y en ella también compareció el recurrente en amparo» (p. 2991). No fueron meses, sino semanas. Y, aunque resultara imprescindible su comparecencia, máxime teniendo en cuenta la responsabilidad atribuida, en exclusiva, al fallecido conductor, el futuro recurrente actuó, provisto de una voluminosa documentación, solo como «asesor», de la Directora Gerente y de los dos primeros ejecutivos de FGV.

Quien había desempeñado tan señalada misión en julio de 2006 compareció, sin documentos ni asesor, en enero de 2016 y declaró, tras escuchar el recordatorio del tercer apartado del artículo 502 del CP: «no tuve ninguna reunión».⁶ Con tan inverosímil respuesta despachó las insistentes preguntas relativas a una documentación y unas reuniones reiteradamente negadas por la cúpula de FGV. No prosperó en sede judicial, meses antes de la reapertura de la causa ordenada por la Audiencia Provincial, una denuncia por falso testimonio en sede parlamentaria.⁷

⁵ El calendario sería objeto de controversia en la tramitación del recurso. (*Las comisiones*, «Epílogo», pp. 427-436).

⁶ «No estuve en ninguna de esas reuniones, no sé de qué se habló ni qué se planteó. Me sorprendió tremendamente el lenguaje soez, basto e inadecuado e inoportuno de lo que salió, de situaciones, de contestadas y como muy interactivo, como muy no sé qué no sé cuántos. Pero no tenía ningún tipo de conocimiento de esto. (...) No tuve ninguna reunión, ni ninguna sistemática de trasladar información, ni de reunir, ni de recopilar, ¡en absoluto!, no hay nada de todo eso, ¿no? (...) Yo lo que seguí del accidente fue fundamentalmente las noticias que llegaban a través de los medios y las contestaciones que yo me preguntaba diciendo, oye, pero esto, ¿qué pasa?» (*DS*, 29.01.2016, p. 172).

⁷ *Las comisiones*, «La documentación y las reuniones clandestinas», p. 118.

II. El *iter* procedimental de la investigación y los derechos de la minoría: el calendario, las comparecencias, la documentación y el «procedimiento»

En el marco de la categorización del control parlamentario como derecho de la minoría (Loewenstein 1983; Rubio 1985, 1994, 1997; López Guerra 1997; VV. AA. 1997), la doctrina dedica amplio espacio a las reglas de proposición y creación de las comisiones de investigación.⁸ Nuestro ordenamiento, a diferencia del portugués o del alemán⁹, permite a la mayoría bloquear la activación de este y otros instrumentos de control.¹⁰ Las dos comisiones dedicadas al 3 de julio de 2006 fueron creadas sin ningún voto en contra. Sin embargo, la minoría, artífice de la iniciativa de creación de la primera, se abstuvo, el 14 de julio de 2006, en desacuerdo con el calendario impuesto por la mayoría.

El derecho parlamentario, los trabajos acabados de citar y otros (Arévalo 1997; Aranda 1997), subrayan la necesidad de contemplar «todo el *iter* procedimental» de este mecanismo de control. De nada sirve la creación de una comisión si «durante el *iter* investigador, la minoría no puede ejercitar un efectivo control parlamentario» (García Mahamut 2002, 33). Mediaron veintiocho días, festivos incluidos, entre el pleno de creación, el 14 de julio, y el de la aprobación del dictamen, el 11 de agosto. Se habían consumido prácticamente la mitad cuando concluyó, el 26 de julio, el debate sobre el «plan de trabajo», «el instrumento principal para organizar la actividad de la Comisión» (Aranda 2007, 117).

⁸ Del conjunto de la bibliografía cabría destacar las monografías de R. Medina Rubio (1994), R. García Mahamut (1996), M. Torres Bonet (1998), I. Torres Muro (1998) y A. Gude Fernández (2000).

⁹ Además de lo señalado en los estudios mencionados cabe citar los de F. J. Amorós (1989), I. Astarloa y M. Caverio (1998), F. Santaolalla (1990), A. Embid (1992), A. Arévalo (1995), M. Sánchez de Dios (2009), G. Garzón (2013), J. Porras Ramírez (2017) y M. García Pechuán (2017).

¹⁰ La tipología de los instrumentos de control ha sido analizada por un amplio conjunto de estudiosos (Santaolalla 1990, Sánchez de Dios 2002, Aranda 2007, Gómez Corona 2007, Seseña 2007, Tudela 2007).

Ese día su presidente presumiría de haber entregado la documentación, de la que ponderó su excepcional volumen, «antes del inicio de las sesiones» (DS, 26-07-2006, 5-6), en las horas previas al inicio de una vista pública desarrollada en cuatro jornadas consecutivas de mañana, tarde y noche, del 27 de julio al 1 de agosto, tras ser convocados por el procedimiento de urgencia los treinta y dos comparecientes. Un diputado calificó los plazos de «surrealistas».¹¹ El 2 de agosto debía concluirse la propuesta de Dictamen y el 4 se clausuraba la comisión, a la espera del Pleno del 11 de agosto.¹² «Puede regularse un plazo mínimo», observa E. Greciet, «ni tan escaso como para impedir el normal desarrollo de sus funciones, que desvirtuaría el objeto para el que fue nombrada la comisión, ni tan amplio que obviase el interés de la opinión pública» (2004, 155).

El «plan de trabajo» respondía inequívocamente al propósito de «obstaculizar» la investigación, tomando el término del artículo 502 del CP. Era impracticable el calendario e injustificables los vetos y las denegaciones.¹³ Las comparecencias, garantizadas y tuteladas por la CE y el CP (Recoder 1985; Murillo 1987; Amorós 1989; Medina 1993), serían, según M. Torres Bonet, «el rasgo que individualiza de forma más decisiva las particularidades de las Comisiones de Investigación respecto del sistema de Comisiones en general», tendrían un «carácter determinante para identificar el significado y naturaleza jurídica de los órganos de encuesta parlamentaria» (1998, 94). La mayoría vetó, en el caso analizado, la comparecencia, entre otros, de miembros del poder ejecutivo y de la empresa investigada, de la policía científica y de un apreciable número de ejecutivos, profesionales e investigadores del sector ferroviario (*Las comisiones*, p. 112).¹⁴

11 «Los plazos son tan surrealistas que nos otorgamos ocho escasas horas hábiles para redactar las conclusiones y cuatro días de comparecencias, cuando hemos tenido siete días con hoy para decidir el plan de trabajo» (DS, 24-07-2006, 12).

12 DS, 152, VI Legislatura, 11-08-2006; BOCV, 09-08-2006.

13 *Las comisiones*, «El calendario y el procedimiento. Denegaciones y vetos», pp. 109-113.

14 Solo obtuvieron el plázet la Universidad Politécnica de Valencia y Metro de Madrid, que participarían posteriormente en la elaboración de un informe, contratado por FGV, con amplio predicamento en sede judicial (*Las comisiones*, «Los prescriptores», pp. 91-97; «La investigación

Las demandas de documentación no gozan, en cambio, de idéntica protección constitucional y muchos autores subrayan la llamativa ausencia de las comisiones en el apartado del artículo 502 del CP que tipifica la conducta de quienes «niegan o dilatan indebidamente el envío de los informes» solicitados por «el Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas» (Astarloa y Caverio 1998, 157; Ciriero 2002, 77): «es inevitable preguntarse si será coherente haber dejado sin tipificar la negativa o la obstaculización cuando las que piden la información son las propias Asambleas a través de sus comisiones de investigación», observa A. Arce (1994, 85). Son los Reglamentos, del Congreso y del Senado, los que fijan un marco normativo replicado por las cámaras autonómicas (Embid 1996; Soriano 2014).¹⁵ No se dio ninguna «razón fundada en Derecho», en este caso, para avalar la denegación de un amplio conjunto de documentos propuestos por la minoría: del ente público, de los gobiernos autonómico y español; «documentación sindical y técnica, específicamente relacionada con la Línea 1, la explotación, los talleres, las inversiones, las cajas negras, la investigación del vuelco, la Inspección de Trabajo o los proveedores» (*Las comisiones*, p. 111).¹⁶

'externa': la pericia universitaria», pp. 281-287). «Los Reglamentos podrían establecer», apunta E. Greciet, «que los acuerdos *vitales* fuesen adoptados por una mayoría cualificada o que una determinada minoría pudiese *bloquear* otros que estimase *lesivos*, no entendiéndolo por vitales o esenciales sino las peticiones de comparecencia o las solicitudes de documentación e información escrita» (2004, 154).

15 «La Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en el plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impiden» (art. 7.2 del Reglamento del Congreso).

16 «Es fundamental tener la posibilidad de ampliar las demandas de información cuando las exigencias de la investigación lo requieran», puntualiza E. Aranda (2007, 117). Existe grabación (www.0responsables.com) de la denegación, con el voto de la presidencia, de la visita a las instalaciones de la empresa investigada para comprobar el estado de las piezas de convicción, o del adjunto del acta de la reunión del Comité de Seguridad en la Circulación de FGV celebrada unos meses antes, tras una triple colisión por alcance de excepcional gravedad («La documentación hurtada. Las estrategias publicitarias», pp. 43-68). El documento ocuparía lugar relevante en la segunda comisión («El 'informe Golf'», pp. 49-54) y en el auto del tercer archivo («Previsibilidad y evitabilidad», pp. 321-339). La grabación permite apreciar la providencial actuación presidencial que restableció la señal de audio perdida durante la votación, de la que no da fe el *Diario de Sesiones*: «Pasemos a votar ... Señorías. Estamos en

La práctica parlamentaria ha acreditado sobradamente la realización de «auténticos interrogatorios que intensifican la apariencia inquisitiva de este trámite», aunque la literatura recuerda que los Reglamentos «no han sido particularmente expresivos sobre el modo en que ha de desarrollarse la comparecencia» (Astarloa y Caveró 1988, 144),¹⁷ por lo que también el «régimen de las sesiones» queda al arbitrio de la mayoría (Bustos 2007, 157). Y, sin embargo, el modelo discursivo resulta determinante en una práctica indagatoria, como certifican los protocolos que ordenan la interacción dialógica en sede judicial, su estricta regulación del estatuto jurídico, del rol de los comparecientes en el «juego de lenguaje» en que se inscribe el procedimiento contradictorio (Wittgenstein 1999).

En el caso analizado, la mayoría distribuyó y secuenció las comparecencias con el propósito de abonar la indistinción entre *investigados*, testigos y peritos (*Las comisiones*, p. 115), lo que se sumaba al papel de la empresa en la investigación, inadmisibles según una Directiva europea en vigor desde 2004.¹⁸ Era de imposible cumplimiento el horario de las comparecencias, de setenta y cinco minutos, y el de la jornada, con nueve convocados. En la primera parte de la sesión, los cuatro grupos disponían de treinta y cinco minutos para formular sus preguntas y el compareciente de dieciocho para contestarlas; en la segunda, de dieciocho y diez respectivamente («El orden del diálogo», pp.114-117). «Es un poco difícil responder en menos tiempo del empleado en hacer las preguntas; lo intentaré, porque resulta materialmente imposible», comentaría un convocado (*DS*, 28-07-2006, 7); «me sale a diez segundos por respuesta», ironizaría otro (*DS*, 31-07-2006: 6). Quienes les precedieron no habían objetado cosa alguna.

comisión (*Se interrumpe la grabación*)» (*DS*, 01-08-2006, 32; *Las comisiones*, pp. 50-51; *Visto para investigar*, <https://www.youtube.com/watch?v=SidRIkkMF-4ç>).

¹⁷ Resulta especialmente ilustrativo el debate suscitado por el juramento, obligatorio, por ejemplo, en Francia, país que no permite la investigación parlamentaria en paralelo con la judicial (Astarloa y Caveró 1988, 127).

¹⁸ *Las comisiones*, «La Directiva europea», pp. 133-143.

La presidencia promovió abiertamente la respuesta «conjunta», inútil en un procedimiento indagatorio.¹⁹ Un porcentaje abrumador de las preguntas de la minoría quedó sin responder, mientras la mayoría dictaba el guion de la comparecencia, con una administración inadmisiblemente de las alusiones.²⁰ Un documento elaborado en FGV,²¹ conocido seis años después, conminaba a los directivos a contestar, «le pregunten lo que pregunten», que se había tratado de un «exceso de velocidad»: «aunque impracticable en sede judicial», señalamos, «esta táctica comunicativa, moneda de uso corriente en territorio mediático, es factible en sede parlamentaria» (*Las comisiones*, p. 120). La mecánica de turnos y el modelo de interacción que ampara la respuesta «conjunta» es terreno abonado para una práctica comunicativa tan alejada de las exigencias discursivas del modelo deliberativo habermasiano (1987-1988; 1998). Las cosas se agravan cuando se aspira a la dilucidación de responsabilidades, políticas. La presidencia de la comisión no consideró oportuno recordar, en ningún momento, el Código Penal, lo que hizo insistentemente la minoría, visto el balance de la rendición de cuentas.²²

19 «Esto se dilata demasiado», le advirtió a uno de los dos comparecientes, de un total de treinta y dos, que optó por contestar «separadamente»: «Puede contestar conjunta o separadamente, pero dado lo avanzado de la noche...» (DS, 28-07-2006, 43).

20 Hemos estudiado ambas cosas en «El modelo» (pp. 143-151) y en *El «procedimiento». Sin «sentido de réplica»* (<https://www.youtube.com/watch?v=OjGHhw0uiUY>).

21 Llevaba el logo de unos consultores, en la nómina del ferrocarril autonómico algo más de siete años, contratados para cuidar la «imagen» de la compañía («Los consultores de comunicación. HM&Sanchis y Mirror Imagen Profesional», pp. 23-43). El segundo dictamen declararía «responsable» a la Directora Gerente, entre otras razones, por «contratar a la empresa de comunicación H&M Sanchis, encargada de manipular y adoctrinar a los y las comparecientes en la comisión».

22 Repasamos, en «El modelo» (pp. 143-144), las consideraciones de la presidencia sobre la naturaleza del órgano bajo su dirección, encaminadas a despreciar su capacidad «inspectiva», «fiscalizadora», y a abonar una valoración de la «réplica» que excluía no solo el «debate» entre los grupos, sino el «diálogo» entre compareciente y diputado, necesario en una práctica que aspira a implementar un procedimiento contradictorio: «esto no es un interrogatorio judicial, ni siquiera un debate, sino una sesión informativa» (DS, 27-07-2006: 4); «es un sistema en el que no habrá un interrogatorio judicial, ni siquiera un debate con réplicas y contradicciones» (DS, 27-07-2006: 35). Titulamos uno de los videos de nuestro blog *El «procedimiento». Sin «sentido de réplica»*.

El dictamen determinó que un «incumplimiento del reglamento» había provocado el «exceso de velocidad», única causa del vuelco de la unidad.²³ Fallecido el conductor, quedaba descartada cualquier responsabilidad. Los Reglamentos hacen referencia al papel de los servicios jurídicos de la cámara en la elaboración de los informes (Aranda 2007, 121), aunque la literatura subraya que no hay mayores precisiones a propósito de los dictámenes. En este caso resulta más que impropia la calidad de las argumentaciones y los razonamientos, de la estructura y la redacción; «humilla a las Cortes Valencianas», señalamos en *Las comisiones* (p. 178).²⁴ Era el colofón de una investigación injustificablemente desarrollada por vía de urgencia,²⁵ conculcando los fundamentos de la doctrina del control parlamentario, en términos de «control informativo» o «control fiscalizador».²⁶ La regulación española permite a la mayoría no solo bloquear este y otros mecanismos de control, sino también arruinar su implementación. Tres meses después de la aprobación de un dictamen ilegítimo se constituyó la Asociación

23 «La causa. Las circunstancias», pp. 166-184.

24 Lo estudiamos en dos capítulos de *Las comisiones*, «Las reglas de juego» y «La primera comisión. El Dictamen», y en cuatro videos, *Amparar las preguntas. Faltar a la respuesta; El «procedimiento». Sin «sentido de réplica»; En campaña y Visto para investigar* (<https://3julio2015.wordpress.com>).

25 Una década después, la segunda comisión contaría con la documentación recopilada por el ente público para preparar las comparecencias de sus responsables. Ninguna urgencia podía justificar que la investigación se realizara sin un informe de FGV, de su Consejo de Administración, presidido por el Consejero de Infraestructuras y Transporte. Nunca se realizó, aunque se pagó un «informe externo», que devendría, en sede judicial, «pericia de los catedráticos de Ferrocarriles» («La investigación del vuelco», pp. 247-318). El segundo dictamen declararía a la Directora Gerente «responsable de no abrir investigación interna».

26 El debate doctrinal sobre la definición constitucional y la fundamentación política de la función de control, que «dista de ser pacífico», enfrenta ambas concepciones (García Morillo y Montero 1984; García Morillo 1985, 1997; Aragón 1986; Santolalla 1990, 2019; VV. AA. 1994; Arevalo 1995; Álvarez-Ossorio 1997; López Guerra 1997; Astarlúa y Caverro 1998; Massó 2001; Tudela 2007). Algunos autores proponen contemplarlo desde una «visión multifuncional» de los procedimientos de control (Rubio 1997). Al «control-inspección» y al «control-sanción» se añadiría el «control-orientación» (Manzella 2002; Sánchez de Dios 2002), una función a la que ha concedido especial atención la propia práctica parlamentaria. La Comisión sobre el 11 M recomienda realizar «una evaluación del cumplimiento de las recomendaciones por parte de las Instituciones» (Giménez 2015). Habría que señalar, en este sentido, que el paquete legislativo incorporado al dictamen aprobado por el parlamento valenciano en agosto de 2006 había sido íntegramente incumplido nueve años después.

Víctimas del Metro 3 de Julio. Su lema sería «43 muertos + 47 heridos = 0 responsables». Su primer manifiesto reclamó una «auditoría independiente» y una nueva comisión.

III. Responsabilidades políticas y penales: «el principio de no interferencia»

La segunda comisión pretendía, según un portavoz parlamentario, «realizar una auditoría independiente de la gestión de FGV, elaborar un informe sobre las medidas de seguridad e investigar la gestión posterior del accidente de la comisión de la vergüenza, del Consell y de Canal 9» (*DS*, 03-07-2015, 63). Cuatro de los cinco grupos de la cámara aprobaron, en la primera votación de la IX Legislatura (2015-2019), la creación de la comisión «del accidente de la Línea 1», rechazada en veintiuna ocasiones por el Grupo Parlamentario Popular. El nuevo presidente de las Cortes Valencianas juró su cargo en una jornada dedicada íntegramente al 3 de julio de 2006. «La comisión empieza hoy», diría un diputado de la primera comisión, compareciente ante la segunda, en la apertura de una vista pública que duraría seis meses (*DS*, 15-01-2016, 44).

El órgano investigador asumió el compromiso de promover una «auditoría independiente», universitaria, y de enjuiciar a un gobierno y a una comisión parlamentaria, a FGV y a RTVV. Lo conocido sobre el 3 de julio desde principios de 2012 comprometía a ambas entidades, inmersas en drásticos expedientes de regulación de empleo, a un gobierno cuyo presidente había abandonado la política por motivos judiciales tras conseguir su tercera mayoría absoluta y al grupo parlamentario que había impuesto sus reglas a la primera comisión²⁷.

27 Aunque la segunda comisión solicitó a la Sindicatura de Greuges un informe sobre la resolución de la «queja» presentada en 2007 por la AVM3J, esta se limitó a remitir la documentación archivada. Seguía en la dirección quien la había firmado, un exdiputado miembro de la primera comisión, a quien le sobraban motivos para haberse abstenido. Al defensor del pueblo valenciano le correspondió uno de los papeles más indignos en la historia del 3 de julio.

El PP empuñó durante años el modelo de regulación que sigue vigente y esgrimió, frente a quienes invocaban la «verdad política», los dos archivos de la causa decretados en 2007, la «verdad material».²⁸ «Estamos ya en otro estadio», declararía ante la segunda comisión, a propósito de la reapertura de la causa, la Directora general de la Abogacía de la Generalitat, quien compareció en su condición de antigua letrada de FGV, entre 2006 y 2014 (DS, 18-04-2016, 689). Sus valoraciones sobre el papel desempeñado en el proceso por la Abogacía, hasta ser apartada, resultan perturbadoras.²⁹ Camino de las prescripciones, en el juzgado de instrucción, sin embargo, nada había cambiado cuando aprobó su plan de trabajo una comisión que había adquirido el compromiso de concluir su investigación en el décimo aniversario de la tragedia.

I. Astarloa y M. Caveró, entre otros, han destacado que el artículo 76 de la CE confiere al parlamento unas «potestades extraordinarias» mediante una regulación «demasiado genérica y algo confusa». Es «uno de los más problemáticos de la constitución», de los que ha cosechado «juicios más encontrados» (1988, 123-124). Resulta significativo el debate en torno a la tipificación del falso testimonio en sede parlamentaria (Arce 1994, 81-82) y el espacio que ocupa en la bibliografía una relación que ha sido definida como «asintótica», el conflicto entre las dos «verdades», la «mera verdad material», el «establecimiento de los hechos verdaderos», y los «meros juicios de

²⁸ Y lo seguiría haciendo, en su Voto Particular al segundo dictamen, que contraponía al «perfecto conocimiento de los hechos de la autoridad judicial» una investigación parlamentaria «amateur» (*Las comisiones*, 398).

²⁹ «Había que investigar, y a lo mejor esa hubiera sido nuestra posición», declaró (DS, 18.04.2016, 686; <https://3julio2015.wordpress.com/18-de-abril/>). La antigua letrada reconoció que el «posicionamiento» de la Abogacía en el proceso hubiera podido ser bien distinto («La Abogacía de la Generalitat», pp. 307-318). Fue un momento crucial de la segunda investigación parlamentaria del 3 de julio, como el protagonizado, semanas después, por otro Director General de la Abogacía, el responsable del «posicionamiento» de la institución, su superior en 2006 y 2007, antes de convertirse en diputado del PP («Asociación Víctimas del Metro 3 de julio: 20 de octubre de 2006-3 de julio de 2015», pp. 185-218): «creo que sabemos para qué valen las comisiones de investigación parlamentarias», sentenció (DS, 06-06-2016, 1270) <https://3julio2015.wordpress.com/6-de-junio/>.

oportunidad política». Impedir la coexistencia de ambas investigaciones, como plantean algunos, supondría para otros «la consagración de la confusión entre responsabilidad política y penal», «la renuncia parlamentaria» al control del ejecutivo, «la destrucción del principio de responsabilidad política» (Bustos 2007, 156).³⁰

La doctrina reitera una y otra vez «el principio de no interferencia»³¹ y autores como M. Torres Bonet (1998 75-76) o I. Torres Muro (1998 145 y 153-154) invocan la conveniencia de la autolimitación parlamentaria cuando coincidan ambas investigaciones. Las Cortes Valencianas y el Juzgado compartieron calendario un año. La supuesta comparecencia de la magistrada instructora, descartada por el ejecutivo valenciano, acabó disipándose como mera especulación, pero fue convocado el secretario judicial. «A quien nos gustaría estar preguntando estas cuestiones no es a usted», le confesó una diputada, «es a quien adoptó todas esas decisiones, me imagino que lo entiende perfectamente» (DS, 16-05-2016, 975). En su momento calificamos de «fallida» la comparecencia³². «Sentimos que el poder legislativo no termina controlando al poder judicial, es una cuestión de división de poderes», observó una diputada; «el poder legislativo no puede controlar al poder judicial, gracias a Dios», le replicó otro (p. 979). Planeó sobre la sala un nombre jamás pronunciado. No se autorizó la comparecencia de la policía judicial, aunque el litigio más relevante

30 A las monografías ya citadas cabría añadir un conjunto de trabajos que dan cuenta de las distintas posiciones doctrinales, como los de J. R. Montero (1985), F. Caamaño (1994), M. Torres Bonet (1995), M. Cervero (1997), I. Astarloa y M. Cervero (1998), F. Navas (2000), M. F. Massó (2002), E. Greciet (2004), R. García Mahamut (2007), J. Tudela (2007), R. Bustos (2001, 2007), M. Auzmendi del Solar (2010) e I. Carrasco (2019). El Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el 11 de Marzo de 2004 recomendó «regular especialmente las relaciones de colaboración y mutua información entre la investigación parlamentaria y la judicial, deslindándose bien los ámbitos que corresponden a cada una de ellas» (BOCG, nº 242, 14-07-2015).

31 Omnipresente en la fundamentación de la sentencia del TC, de sus dos votos particulares y de la propuesta de inadmisión del Ministerio Fiscal.

32 «Bien, pues nada» <https://3julio2015.wordpress.com/16-de-mayo/>. El juicioso funcionario, obligado a comparecer y preocupado por la obligación de reserva, realizó una declaración modélica.

afectó a la documentación negada al órgano parlamentario.³³ El Ministerio Público no logró la citación de varios comparecientes.

El dictamen parlamentario de 2006 y los dos archivos judiciales de 2007 fueron enmendados a la totalidad por la comisión que, en 2016, enjuició al gobierno valenciano, al portavoz del GPP,³⁴ a RTVV y a seis directivos de FGV, entre los que concedió lugar de privilegio, obviando el organigrama, a quien, una década después de los hechos, no había sido investigado, ni lo sería nunca. Aparecía en la lista de «responsables» inmediatamente después de la Directora Gerente: «XXX, responsable de recursos humanos de FGV. Responsable por la falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales». Era el futuro recurrente en amparo, quien había protagonizado una comparecencia incalificable e inquietante.

En mayo de 2017 fue el Juzgado de instrucción quien formuló su enmienda a la totalidad, decretando el tercer archivo de la causa, devolviendo la controversia sobre la «seguridad laboral» e «industrial» a lo preceptuado en 2007.³⁵ En febrero de 2018 la Audiencia Provincial migraría del «riesgo socialmente tolerable» al «jurídicamente desaprobado o socialmente intolerable», abriendo el juicio oral (*Las comisiones*, 363-367). Meses después, la sentencia del TC, invocando el principio de «no interferencia», la necesidad de «evitar toda confusión» entre las dos investigaciones, desbordó la historia del 3 de julio (pp. 2992 y 2994). Le quedaba, solo, un capítulo.

33 Lo estudiamos en el primer capítulo de nuestro libro, «Responsabilidades políticas y penales» (pp. 15-22). «La información que se obtiene en cada ámbito resulta necesariamente valiosa para el otro», apuntan I. Astarloa y M. Cavero al analizar las «líneas de cruce» (1998, 137). Las «interferencias» se han agravado con la digitalización. Algunos documentos negados al órgano parlamentario podían leerse en la red, como es ya práctica habitual, a pesar de los pronunciamientos del Consejo General del Poder Judicial.

34 «Lo de pedir responsabilidades al portavoz por 'coordinar a su grupo' no es más que acusarlo de cumplir con sus obligaciones», argumentaría el Voto Particular del GPP: «¿decidía el portavoz con un voto qué se hacía y qué no?» (p. 415). Efectivamente, eran necesarios todos los votos, también el del presidente.

35 *Las comisiones*, 376-377. Del conflicto entre las dos estrategias argumentativas nos ocupamos por extenso en «La investigación del vuelco» (pp. 247-318) y «La segunda comisión. El dictamen» (pp. 319-394).

IV. El control parlamentario y la interacción discursiva: el modelo dialógico de las comisiones de investigación. Información y comunicación

«El Tribunal ha dado un paso más en la precisión del ámbito constitucionalmente posible de la actividad de las comisiones parlamentarias de investigación», ha señalado P. J. Peña, «adentrándose en una zona no transitada hasta la fecha»: «la sentencia permite anticipar que puede abrirse una nueva etapa en la práctica de estas comisiones, en la que se produzca una corrección apreciable de alguna de las notas más problemáticas y controvertidas que han presidido su evolución reciente» (2019, 591 y 594). En su día el recurso había sido admitido a trámite por «apreciar como motivo de especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) que plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC155/2009, FJ 2 a]» (p. 2990). Declarando «vulnerado el derecho al honor» del recurrente (p. 3006) y, consecuentemente, «la nulidad de la conclusión referida al demandante de amparo contenida en el apartado IX de la resolución de las Cortes Valencianas 289/IX que le declara responsable de dicho accidente 'por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales'» la sentencia ha determinado lo «constitucionalmente admisible» (p. 3011). «El criterio aplicado por la opinión mayoritaria», observa J. A. Xiol Ríos en su voto particular, «obligaría a anular las principales conclusiones del dictamen hasta hacerlo inoperante en el caso de que el recurso hubiera tenido una mayor amplitud subjetiva» (p. 3023).

«El Parlamento dispone de libertad de apreciación para calificar los hechos investigados y declarar la existencia de responsables políticos», argumenta el TC, «salvo límites constitucionales o legales» (p. 2992), entre los que figura «el derecho a la presunción de inocencia», «que opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogo a éstos, sin previa resolución dictada por

el poder público u órgano competente que así lo declare» (p. 3002). Diez años después de la tragedia, en el momento de la aprobación del dictamen, el futuro recurrente no había sido investigado en sede judicial, lo que tuvieron bien presente los diputados que firmaron la conclusión condenada por el Tribunal.

La sentencia recuerda, una vez más, que «dista de ser pacífico el debate doctrinal» a propósito de la naturaleza de «la actividad parlamentaria de investigación, como instrumental de la función de control político, como mecanismo de información, como una facultad de carácter polivalente» (p. 3006). «En ambas comisiones», señala el TC, «se ejerció por la Cámara valenciana un control político». De su alcance, en el caso de la primera, da cuenta la creación, nueve años después, de la segunda. A sus conclusiones, mientras la causa seguía su curso en sede judicial, les aguardaba una sentencia sobre la que el voto particular de J. A. Xiol Ríos advierte: «El carácter absoluto del pronunciamiento estimatorio responde a una opinión jurídica que, a mi juicio, amenaza con hacer inoperante el papel de las comisiones de investigación, ya que resulta inimaginable que los hechos de los cuales pueden derivarse responsabilidades políticas sean siempre ajenos a responsabilidades penales o jurídicas de otro tipo. Casi puede afirmarse que en la mayoría de los casos más graves ocurre exactamente lo contrario» (p. 3022). Puede afirmarse, con absoluta seguridad, y sería oportuno recordar la deuda parlamentaria vigente con las víctimas del avión de Spanair y del tren de ADIF.

Podría abrirse «una nueva etapa en la práctica de las comisiones», señala P. J. Peña³⁶. Cabrá hacer balance cuando proceda. No deja de resultar paradójico, mientras tanto, que la inflexión pueda traer causa,

³⁶ Este autor, como hiciera J. A. Xiol Ríos en su voto particular, apunta tanto al tenor de muchos dictámenes como a la proliferación de las comisiones. La regulación española propicia fluctuaciones periódicas. El parlamento valenciano llegó incluso a limitar su creación en la IX Legislatura, pero las cosas han cambiado drásticamente en la décima. Tras la moción de censura su multiplicaron las comisiones en el parlamento español, llegándoles el turno, incluso, a las víctimas de los casos Spanair y Alvia, pero queda por ver el balance de la actual legislatura. No se trata, desde luego, de un derecho de la minoría.

entre otras cosas, de una singular comparecencia. La presidencia de la primera comisión jamás invocó el «control político», ni nombró el Código Penal. «Comparece ante una comisión», pudo escuchar en la segunda el futuro recurrente, «a través de la que el parlamento ejercita su función de control político»: «la información debe ser veraz, conminándole a que debe ajustarse en su declaración a esa premisa por estar penalizado el falso testimonio en el artículo 502 del CP» (DS, 29-01-2016, 168). El convocado comparecía sin documentación ni asesor (Arevalo 1995, 188; García Mahamut 1996, 239-245). No podía invocar su derecho a no declarar por estar inmerso en un procedimiento judicial, como habían hecho algunos exdirectivos.

«Ninguna vulneración de derechos fundamentales puede apreciarse en la comparecencia», subraya el Ministerio Fiscal al rebatir la estrategia argumentativa del recurso y fundamentar su propuesta de inadmisión. Convendría, en su opinión, precisar «aspectos tan esenciales» como «la eficacia del dictamen de una comisión» o «el concepto en que se ha de comparecer», la «confusión» entre «testigos e 'investigados'», a la que habría que unir la discusión en torno al «deber de declarar» (p. 2995), contemplado de modo distinto al de comparecer o al de «faltar a la verdad» (Recoder 1985; García Morillo 1985; Torres Muro 1988; Arevalo 1995, 2014; Ciriero 2002; Vázquez-Portomeñe 2005; Carrasco 2014; Santaolalla 2019). Sus consideraciones sobre la comparecencia del recurrente volvían a invocar los déficits regulatorios de un instrumento de control con «poderes excepcionales» (Torres Muro, 1998, 45).

El recurrente había «comparecido de modo regular», «debidamente informado de sus derechos», sin «formular ninguna objeción», ni «reclamar la asistencia de persona alguna», lo que permitiría hablar de una «declaración perfectamente válida», «máxime cuando en la demanda de amparo no se concretan las preguntas que el interesado entendiera improcedentes o perjudiciales para sí mismo y que se viera compelido a contestar» (p. 2997). Sería «regular» y «válida» a la luz de sus derechos, no de sus obligaciones. «Respetados los derechos

fundamentales del compareciente», observa el Ministerio Fiscal, «este tendría la obligación de responder, incurriendo en el tipo penal del art. 502.3 CP si falta a la verdad, si omite datos o hechos relevantes o si incurre en reticencias o inexactitudes tendentes a generar equívocos» (p. 2996). No procedía, en el marco de la controversia del recurso, someter a consideración las respuestas del compareciente a los cinco grupos parlamentarios, aunque resultaría instructivo hacerlo, atendiendo al *Diario de Sesiones* y a la grabación del Canal GVA³⁷.

El calendario, la nómina de comparecientes y el archivo documental de la segunda comisión representaron una enmienda a la totalidad del «plan de trabajo» de la primera, aunque, nueve años después, el «procedimiento» fue protagonista indiscutible. «En otras comisiones», advertiría una diputada, «el ponente hace una exposición exhaustiva y los grupos al mismo tiempo que preguntan introducen juicios de valor o trasladan, junto con su pregunta, lo que opinan», para concluir: «Hemos cambiado la forma de trabajo, para que sea fructífero. Queremos respuesta inmediata, pregunta de otro grupo, respuesta inmediata; pregunta, respuesta. Pero pregunta, repuesta». El compareciente no iba a tener ninguna limitación temporal en una primera ronda de preguntas

37 Antes de conocer la sentencia del TC, a la que dedicaríamos el «Epílogo» de nuestro libro, habíamos escrito a propósito del futuro recurrente: «Puso a prueba a los redactores del *Diario de Sesiones*, responsables de convertir la oralidad en escritura. Puede comprobarse la reiteración con que recurren a los puntos suspensivos o a los 'ininteligibles' quienes tenían que dotar de coherencia sintáctica a unos monólogos ayunos de documentación, ajenos a las preguntas formuladas, que integraban a conveniencia, a pesar del reglamento, las voces de la sala, recogidas, no siempre, por los redactores. Puede comprobarse, también, la frecuencia de las 'voces', las 'risas', los 'rumores' y los paréntesis, que acompañan, parcialmente, al diálogo prohibido, a los conatos de repregunta o de réplica. '¿De quién salgo en defensa?', preguntó el compareciente. El *Diario* no recoge las palabras pronunciadas por quien le responde, a pesar de las reglas: 'de la verdad'. El convocado se aventuró por una narración errática, por tiempo indefinido: 'De la verdad, y, ¿cuál es la verdad? Todo, todo, pero que salga la verdad, pero la verdad no, no, no tiene que ser aquella narración que yo hago...'. Fue una comparecencia de ciento dieciocho minutos, salpicada de referencias truculentas e injustificables, con alguna onomatopeya inadmisibles, sin aportar ninguna información relevante, rematada de este modo: 'Lo que ocurre es que a veces la verdad no está donde uno cree que está. La verdad está en Dios, o no. Si yo no creo en Dios, a lo mejor no es ese el camino que me lleva a la felicidad. Por lo tanto, son situaciones distintas y hay que ser flexibles. Yo no lo sé. Yo creo que estoy hablando demasiado'. Los redactores concluyen con la voz del auditorio: 'Risas y voces'» (*Las comisiones*, p. 406).

con tres minutos para cada grupo, quedando incondicionalmente excluida la respuesta «conjunta»: «el ponente toma nota de todas las preguntas de cinco portavoces, se le quedan en el tintero cuatro o cinco o casi todas, responde algo de lo que no se le ha preguntado y terminamos con una sensación de frustración de no saber qué ha pasado» (DS, 23-10-2015, 11).

Esta diputada acabaría realizando la siguiente amonestación a un «consultor de comunicación»: «Perdone, pero no, se ha dejado muchas preguntas en el tintero, pero muchísimas» (DS, 05-02-2016: 256). Le había precedido la cúpula directiva de FGV, que había llenado el «tintero» una comparecencia tras otra, como harían después dos expresidentes, del gobierno y del parlamento, un exvicepresidente, un exconsejero, dos exdirectores generales, una jefa de comunicación, un portavoz parlamentario, dos peritos judiciales, dos exdirectores de los servicios médicos, la cúpula de la radiotelevisión pública e incluso el «Instructor del expediente interno» jamás hecho público, exresponsable de los Servicios Jurídicos de FGV, quien compareció indocumentado, «hablando memorísticamente»³⁸.

«Ellos van a hablar durante tres minutos y usted contestará a continuación, no es pregunta respuesta», le aclaró la presidencia a la única compareciente que provocó la fulminante, y controvertida, actuación del Juzgado (DS, 13-06-2016, 1.282; *Las comisiones*, pp. 71-72). No lo era, efectivamente. Un diputado pretendió formular en sus tres minutos hasta veintitrés preguntas (*Las comisiones*, 409) y un compareciente descubrió, tras una prolija enumeración, que no se podía «ir dialogando»: «es que no contempla esta comisión el debate», le advirtió la presidencia (DS, 07-03-2016, 526). «No dialoguen», había ordenado a dos exconsejeros, diez años antes, la presidencia de la primera comisión (DS, 28-07-2006, p. 12).

38 «Cuando el 1 de julio del 2007, creo recordar, o 2008, es que no me acuerdo», llegó a declarar quien zanjó la cuestión del siguiente modo: «lo desconozco de memoria» <https://3julio2015.wordpress.com/25-de-abril/>.

No está justificado el debate entre los grupos en una comparecencia (*Las comisiones*, 397-398). Resulta imprescindible, sin embargo, el diálogo entre compareciente y diputado para mejorar la eficiencia del control, que aumentaría con un arbitraje efectivo de la controversia, de la enunciación de preguntas y respuestas, de réplicas y contrarréplicas (p. 412). Si la respuesta «conjunta» es inadmisibile, el modelo dialógico de la segunda comisión resulta igualmente inapropiado, apto para eludir las obligaciones, para las maniobras de distracción y las narraciones impertinentes (pp. 410-411).

A pesar de que el CP tipifica la conducta de quien «faltare a la verdad en su testimonio», sigue sin existir jurisprudencia (Arce 1997, 39-40). M. Carrasco lo destaca en un trabajo en el que señala: «la declaración es un acto de comunicación interpersonal, en el que se integran tanto las manifestaciones como los gestos o los silencios y como tal debe ser valorado de forma global» (2014, 179). Efectivamente, la valoración de los «silencios», en la «narración» o en la «contestación de las preguntas», primordial para la dilucidación del falso testimonio (Bernal 1992), exige contemplar la interacción oral y gestual, en el marco del modelo pregunta-respuesta (*Las comisiones*, p. 416). Es la razón de ser de la vista pública. Las reglas del «juego de lenguaje» judicial, referente inequívoco de una apreciación como la referida, son estrictas.

«Hubo una auditoría, sí que es verdad», declaró el futuro recurrente: «Creo que fue 2005, ¿puede ser? ¿Tiene los datos? En el año...fue..., es que no lo recuerdo, en qué año» (DS, 29-01-2016: 172). Ni siquiera podían auxiliarle, a tenor del orden del discurso. Comparecer sin ningún documento ante un órgano de control supone una omisión manifiesta, el anuncio cierto de reticencias e inexactitudes, narraciones dolosas y silencios³⁹. Diez años antes el Director de Recursos Humanos había

39 Rehuyó contestaciones por el procedimiento habitual, «¿han preguntado por aquí en algún otro momento a los directores técnicos que pueden haber pasado?» (DS, 29-01-2016, p. 179), pero informó a la comisión de que «la libertad de pensamiento en la empresa había sido muy amplia» (p.172), además de regalarle consideraciones «históricas»: «Porque los muertos siempre se levantan, ¡coño!, siempre se levantan, acaban levantándose. Pero no es una

flanqueado a tres directivos debidamente pertrechado, pero, llegada su hora, renunció, incluso, a un asesor, otra declaración de intenciones inequívoca. Había olvidado todo lo relativo a los incumplimientos del Plan de Prevención de Riesgos Laborales denunciados por una auditoría y, a cambio, diseminó, sin aval documental alguno, insinuaciones de excepcional gravedad, sin repercusión alguna en la otra sede investigadora: «había memorias, allí había planes de prevención, otra cosa es que los planes no se cumplieron» (DS, 29-01-2016: 174); se habían «detectado maquinistas sin ningún sentido del miedo, que asumían riesgos, y a alguno tuvimos que decirle que no» (p. 170); «eso era peligroso, sobre todo cuando había situaciones en las cuales había habido una conducta temeraria, imprevista o una conducta peligrosa porque significaba que de alguna manera la seguridad se quedaba minada»(p. 178).

Dos semanas después, el Director de Recursos Humanos fue desmentido en la comisión por el responsable del Servicio de Seguridad⁴⁰ y tanto las declaraciones de los miembros del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales bajo su dirección como las de los maquinistas, algunos vetados en la primera comisión, pusieron en evidencia sus omisiones, inexactitudes y reticencias. Teniendo en cuenta las facultades «inspectivas» que nuestra regulación otorga

cuestión de ahora, es una cuestión de siempre, es una cuestión de historia. Si no respetas a tu propia gente, al final acabas, acabas..., pues eso, ¡en la mierda!, con perdón» (p. 180). Aunque hizo un amago contra quienes le habían nombrado, aludiendo a una «estrategia política equivocada», sentenció sin paliativos las «dinámicas sindicales perniciosas», «de constante enfrentamiento», «envenenadas», «donde había unos y otros, y los malos eran la dirección de la empresa»: «por lo tanto, ante un problema de cualquier tipo, pum, pum, pum, pum, pum» (p. 180). En su monólogo de noventa minutos, dijimos en nuestro blog, «ridiculizó las reglas de juego que ordenan la práctica parlamentaria de las comisiones de investigación» («Pum-pum-pum-pum-pum», <https://3julio2015.wordpress.com>; *Las comisiones*, pp. 262-269).

40 El arrepentido ya había mostrado a las cámaras de Barret Films y de La Sexta, tres años antes, una documentación inconveniente, dando detalles de unas reuniones, en los días previos a la vista pública de la primera comisión, reiteradamente negadas en sede parlamentaria, también por el recurrente.

a las comisiones resultaría imprescindible el careo⁴¹ y un uso de la documentación bien distinto.

Aunque la Unión Europea aprobó en fecha muy tardía su Recomendación de «Acceso a los documentos oficiales» (2002, 2),⁴² algunos estados democráticos, pocos, habían regulado con notable sentido de la anticipación este derecho ciudadano, sin esperar a la digitalización y mucho menos a las leyes de «transparencia». En el caso analizado, solo la segunda comisión contó con el archivo documental exigible. En aras a la eficiencia, este debería encontrarse a disposición de los comparecientes, para acotar las lindes de la rendición de cuentas. Los ciudadanos, por su parte, deberían poder acceder a toda la documentación de una entidad pública sobre la que no pesen restricciones, conocer, por ejemplo, la partida destinada por FGV a la publicidad y las relaciones públicas, a esa producción de opinión unánimemente ponderada por la doctrina (García Mahamut 2002; Manzella 2002; Tudela 2002). Gracias al desarrollo de la red, señala J. Tudela, «el Parlamento puede poner a disposición de la sociedad cantidades notables de información»: «su página se convierte en un canal permanente de comunicación, puede ofrecer a los ciudadanos el acceso directo a toda clase de documentos políticos» (2008, 23-24).⁴³

41 En nuestro libro enumeramos el conjunto de declaraciones, entre ellas las de los trece «responsables» del dictamen, desmentidas por las de otros comparecientes (*Las comisiones*, pp. 419-420). Los dos directores generales de la Abogacía iluminaron con sus palabras las narraciones y los silencios de distintos comparecientes. Se llegó a plantear una segunda convocatoria del arrepentido, aunque no llegó a sustanciarse, ni sus graves imputaciones tuvieron trascendencia en la otra sede investigadora (*DS*, 19-02-2016, 350).

42 [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec\(2002\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec(2002)2&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true)

43 Se hace imprescindible precisar la definición de los tres conceptos, «documentación», «información» y «comunicación». «La expresión *información*,» señala J. Lavilla, «ha sido interpretada en la práctica parlamentaria en el sentido de que el destinatario de la solicitud no está obligado a elaborar el informe o el documento requerido, sino que ha de obrar previamente en su poder, de ahí que puedan no tramitarse las solicitudes de informes o documentos que todavía no existen o se encuentran en proceso de elaboración» (1991, 2015). De no pesar algún tipo de restricción, es injustificable la obstaculización del acceso a un «documento» público ya «elaborado», máxime tratándose de comisiones, que deben tener garantizada su capacidad de reclamar «informes» *ad hoc*, primordiales para la comunicación parlamentaria.

La digitalización ha permitido desarrollar nuevos modelos de relaciones entre parlamento y ciudadanía. «Internet posibilita», apunta J. Tudela, «eliminar dependencias de los medios de comunicación» (2008, 23). La transmisión en *streaming* y los repositorios permiten poner a disposición de los ciudadanos la totalidad de la documentación parlamentaria, sin montaje ni cuotas, lejos de las rutinas que determinan la producción mediática. Las distintas empresas de comunicación continuarán instrumentando el consabido «juicio de opinión pública», pero el poder legislativo, gracias a las redes, puede depositar su documentación en el espacio público sin depender de canales parlamentarios ni, por supuesto, de las televisiones públicas, de las que ya nada cabe esperar en España (Gavalda 2014, 2017). El Director de RTVV y su Director de Informativos figuran entre los trece «responsables» del segundo dictamen, por «manipular» una información que no habría sido «inmediata, veraz y objetiva».⁴⁴ A la implacable censura, hasta la liquidación de la radiotelevisión pública valenciana (Gavalda 2014a), se sumaron el «Plan de comunicación» y los «Informes de presencia pública de FGV» encargados por la entidad,⁴⁵ con el objetivo de vigilar a los «medios amigos y hostiles», sus «contenidos desfavorables, neutros o favorables». Lo hemos analizado en un capítulo titulado «Producción de opinión y censura» (*Las comisiones*, 219-246).

Los conceptos de «publicidad» y «opinión pública», esenciales en la fundamentación del constitucionalismo democrático (VV. AA 1992; Habermas 2002), constituyen una referencia obligada para la categorización del control como «mecanismo de información», que enfatiza el carácter «multifuncional» de los procedimientos parlamentarios y traslada a las urnas las consecuencias futuras de la

44 Hemos estudiado la actuación de RTVV en «La contraprogramación» (pp. 97-104) y «RTVV» (pp. 226-230). En su Voto Particular (p. 411), el GPP realiza unas interesantes consideraciones sobre su declaración como «responsables políticos» (*Las comisiones*, pp. 380-381).

45 Como hemos señalado, la Directora Gerente de la entidad fue declarada «responsable», entre otras cosas, por haber contratado a los «consultores de comunicación» responsables de los mismos.

rendición de cuentas (López Guerra 1997; Rubio 1997). Las categorías de información y comunicación devienen entonces primordiales. Es imprescindible advertir que en sede mediática los géneros informativos se integran con los de ficción, de entretenimiento e híbridos en la producción de opinión (Gavaldà 2004, 2013), fundamento de las estrategias comunicativas de las empresas audiovisuales, de su producción de audiencias.⁴⁶ En la «publicidad» habermasiana se inscribe, también, un dominio, el mediático, donde no rige la categoría jurídica de objetividad, ni dualidades emblemáticas de la doctrina, como información y opinión, o publicidad y propaganda (González Requena 1989; Debray 1993 y 1994; Comolli 2007; Azúa 2010; Gavaldà 2019). La irrefrenable deriva propagandística de la «publicidad institucional»⁴⁷ daría la medida del valor de las tácticas comunicativas de un sistema mediático estructurado como mercado, con un modelo de negocio esencialmente publicitario.

V. La sentencia 35/2020. El falso testimonio en sede parlamentaria. Los informes periciales

«O se trasladan las garantías del artículo 24 de la Constitución a las comisiones parlamentarias de investigación», advierte E. Roca Trías en su Voto particular a la sentencia del TC, «o, en virtud del principio de exclusividad jurisdiccional (art. 117 CE), solo los integrantes del Poder Judicial pueden realizar determinados juicios, incurriendo las citadas comisiones en la vulneración del derecho a la presunción de inocencia de los comparecientes, caso de realizarlos» (p. 3015). El Tribunal Constitucional ya dispone de doctrina. Su sentencia ha determinado que «lo relevante», «desde la perspectiva constitucional», no sería la

⁴⁶ La valoración de la función del dominio mediático por parte de la literatura jurídica bascula entre los conceptos de mediación y mediatización, siendo habitual la referencia de la «videopolítica» de G. Sartori, de tan discutible provecho (Breton 1998; VV. AA. 1998; Sartori 2000).

⁴⁷ La hemos estudiado en dos casos concretos: la red de Metrovalencia y la alta velocidad en Galicia (*Las comisiones*, pp.61-64).

«extralimitación» parlamentaria, sino la conclusión del Dictamen que «imputa al recurrente la autoría de ilícitos» (p. 3009). Un año y medio después, las Cortes Valencianas no han realizado actuación alguna relacionada con la «conclusión».

El «Poder Judicial» dictó sentencia el 27 de enero de 2020. Siete de los ocho procesados en el juicio oral finiquitado mediante una sentencia *in voce* en menos de una hora, entre los que no se encontraba el Director de Recursos Humanos recurrente en amparo, quien jamás ha declarado en el palacio de justicia, habían comparecido por dos veces en el parlamento valenciano, en 2006 y en 2016. En sede judicial, la declaración de los cuatro culpables confesos iluminó el falso testimonio en sede parlamentaria de muchos comparecientes, por dos veces en algunos casos. Reveló el alcance de las «reticencias» y las «inexactitudes», del «silenciamiento de hechos o datos relevantes» en los testimonios de miembros del gobierno y la administración autonómica, de algunos expertos y peritos, de los directivos del ente público, el recurrente entre ellos.

«En 2006, FGV no tenía elaborado Plan de Prevención de Riesgos Laborales, y esto es un incumplimiento de la LPRL», señala la Sentencia 35/2020 del Juzgado nº 6 de lo Penal, que subraya que «la empresa no realizó ninguna investigación del siniestro, cuando es obligado por la normativa de prevención» (p. 39). La «falta de cumplimiento», según la letra del dictamen, deviene «incumplimiento» en sede judicial, del que sería responsable directa la Dirección de Recursos Humanos, ausente en el banquillo, innominada por tanto, y constantemente aludida en la sentencia que cierra la historia del 3 de julio.⁴⁸ La inexistencia de un Plan de Prevención, de protocolos para la habilitación de los maquinistas y de planes de formación, del «control físico y psíquico», supuso «un riesgo muy importante para la seguridad de los trabajadores y para los viajeros».

⁴⁸ Pueden verse las páginas 18- 20, 30 y 34-41.

La controversia en torno a las dos concepciones del control, más «amplia» o más «restringida», enmarca la categorización del vínculo entre «responsabilidad» y «control», objeto de apreciaciones contrapuestas cuando se analiza la función de las distintas modalidades de la tipología de instrumentos de control. Las comisiones parlamentarias de investigación, en tanto que órgano de control dotado de «poderes excepcionales», tienen su razón de ser en la dilucidación de responsabilidades.

Los culpables confesos iluminaron, también, la bondad de un conjunto de pericias decisivas en la dilucidación de la «verdad material», las que abonaron los tres archivos de la causa, firmadas por el Ministerio de Trabajo y el INVASSAT, por la AESF y ADIF.⁴⁹ Quien fuera Director de Seguridad del Administrador de Infraestructuras realizó, en su condición de perito judicial, tres informes, en la primera y en la segunda fase de la instrucción, es decir, también después de la tragedia ferroviaria de Santiago de julio de 2013, a pesar de la recusación propuesta por la AVM3J una vez planteada su presunta responsabilidad en el siniestro.⁵⁰ A la espera de la apertura del juicio oral del caso Alvia, es, hoy, uno de los procesados. Interrumpida la desgraciada investigación parlamentaria del vuelco de la curva de Angrois, la Plataforma Alvia 04155 continúa reivindicando, avalada por las autoridades europeas, una «investigación independiente», que solo fugazmente pareció contemplar el Ministro de Transportes del anterior gobierno y del actual.

El 3 de julio de 2015 las Cortes Valencianas encomendaron al órgano de control el encargo de una «auditoría independiente», que habría debido realizar la UPV. Así aparece consignado en el dictamen, que concluye, sin más explicación: «la auditoría no se llevó a cabo» (DS,

49 «Las pericias» <https://3julio2015.wordpress.com/el-ultimo-capitulo-2/>

50 Los problemas derivados de la «interferencia» entre las dos investigaciones pesaron muy significativamente sobre la comparecencia parlamentaria de los representantes del Ministerio de Trabajo y de ADIF, cuyo balance resultó desolador. Los culpables confesos iluminaron sus declaraciones en ambas sedes, judicial y parlamentaria. Lo hemos analizado en *Las comisiones* (pp. 271-280), donde nos preguntamos por la posibilidad efectiva de realizar una investigación «independiente» en casos como los de Metrovalencia, Spanair o Alvia.

08-07-2016: 11.268).⁵¹ Se trataría, como ha señalado la doctrina, de poder «actuar con eficacia técnica frente asuntos de gran complejidad» (García Mahamut 2002, 46). Los peritos, «independientes», deberían comparecer ante la comisión para someter a discusión los resultados de una investigación que, careciendo de poder vinculante, podría otorgar a los «juicios de oportunidad política» el estatuto exigible en el espacio público democrático.

En su comparecencia ante la comisión parlamentaria de investigación, la AVM3J cifró en cuatro los objetivos de su movilización a lo largo de nueve años: una ley autonómica y una agencia valencia de seguridad ferroviaria, un protocolo de atención a las víctimas y una nueva regulación de las comisiones de investigación. Semanas después de la deestimación del tercer archivo de la causa, unos meses antes de la sentencia del TC, se publicó la Ley de seguridad ferroviaria (7/2018), estando todavía pendiente de constitución la Agencia Valenciana de Seguridad Ferroviaria. Ambas cosas estaban contempladas en un paquete legislativo incumplido, el que acompañó, doce años antes, al dictamen parlamentario de 2006. Los ciudadanos valencianos ya cuentan con el protocolo que ha de evitar lo sufrido por las víctimas tras la tragedia, sin embargo, como los ciudadanos españoles, tendrán que aguardar pacientemente una nueva regulación de este órgano de control parlamentario.

VI. Bibliografía

Álvarez-Ossorio Fernández, Carlos (1997): «Las comisiones de investigación: ¿actos de control o instrumentos de información parlamentaria?», en VV. AA. *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 805-837.

51 «Por acuerdo de la Mesa de Les Corts, de 3 de noviembre, se resuelve que, conocida la cuantía de la auditoría y los informes onerosos, se requiriera la correspondiente retención de créditos», recoge el Dictamen. El GPP criticó el incumplimiento en su Voto Particular (*Las comisiones*, pp. 349-352). La renuncia a la «auditoría independiente» pone en evidencia, más si cabe, la escasísima presencia de expertos «independientes» en la lista de comparecientes.

- Amorós Dorda, Francisco Javier (1989): «Artículo 76. Comisiones de investigación», en Alzaga Villamil, Óscar (dir): *Comentarios a las Leyes Políticas, tomo VI*, Madrid, Edersa, pp. 559-593.
- Aranda Álvarez, Elviro (1997): «El procedimiento en las comisiones de investigación», en VV. AA.: *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- (2007): «Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario», *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, pp. 105-134. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2473791.pdf>
- Aragón Reyes, Manuel (1986): «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, pp. 9-39.
- Arce Janáriz, Alberto (1994): «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias», en Silva Ochoa, Juan C. (coord): *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, pp. 225-360.
- (1997): «Las comisiones de investigación en las asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo código penal», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 3, pp. 63-94. Recuperado de: https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/media/file_author/63_las_comisiones.pdf
- Arévalo Gutiérrez, Afonso (1995): «Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43, pp. 113-205.
- (1997): «Poderes de las comisiones de investigación para recabar información y documentación: el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril», en VV. AA., *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 791-804.
- (2014): «Las entidades privadas como sujetos destinatarios del control parlamentario desarrollado por las Comisiones de Investigación: (Acerca del alcance de la obligación de comparecencia y suministro de información a requerimiento

- de una Comisión de Investigación)», *Asamblea*, 30, pp. 125-169. Recuperado de: https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.30._Alfonso_Arevalo_Gutierrez.pdf/a25a9220-3411-9403-896a-db2eb05ce5e0
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio y Manuel Caveró Gómez (1998): «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación». UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, 1, pp. 123-181. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/199573.pdf>
- Auzmendi del Solar, Montserrat (2010): «El control parlamentario a través de las comisiones de investigación», en VV. AA.: *Treinta años de Constitución: congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Azúa, Félix de (2010): *Autobiografía sin vida*, Barcelona, Mondadori.
- Benveniste, Emile (1971): *Problemas de lingüística general*, I, México, Siglo XXI.
- Bernal Valls, Jesús (1992): *El falso testimonio*, Madrid, Tecnos.
- Breton, Philippe (1998): «Medios, mediación, democracia. Para una epistemología crítica de las ciencias de la comunicación política», en VV. AA.: *Comunicación y política*. Barcelona. Gedisa.
- Bustos Gisbert, Rafael (2001): *Responsabilidad política del Gobierno. ¿Realidad o ficción?: la necesaria reformulación de un principio esencial del sistema parlamentario*, Madrid, Colex.
- (2007): «Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario», *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, 19, pp. 135-160.
- Caamaño Domínguez, Francisco (1994): «Comisiones Parlamentarias de Investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (apuntes para su debate)», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 6, pp. 153-176.
- Carrasco Andirino, María del Mar (2014): «Tutela penal de las Comisiones parlamentarias de investigación y de la actividad de otros órganos constitucionalmente reconocidos», *Anuario de*

Derecho Penal y Ciencias Penales, 67, pp. 155-192. Recuperado de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/60249/1/2014_Carrasco_ADPCP.pdf.

Carrasco López, Ignacio (2019): «Las complejas relaciones entre el proceso penal y el ejercicio de las funciones parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, 106, pp. 269-309. Recuperado de: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1409/1403>.

Cavero Gómez, Manuel (1997): «Control parlamentario y Poder Judicial», en VV. AA.: *Problemas actuales del control parlamentario: VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 65-86.

Ciriero Soleto, Francisco Javier (2002): «La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación: análisis del artículo 502 del Código Penal», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 13, pp. 15-41. Recuperado de: https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/15_la_no_comparecencia.pdf.

Comolli, Jean (2007): *Ver y poder*, Buenos Aires, Nueva Librería.

Debray, Régis (1993): *El estado seductor*, Buenos Aires, Manantial.

— (1994): *Vida y muerte de la imagen*, Barcelona, Paidós.

Embid Irujo, Antonio (1992): «El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», *Revista de las Cortes Generales*, 25, pp. 7-30.

— (1996): «El derecho a la información del Parlamento y de los parlamentarios: nuevas reflexiones a la luz de las innovaciones del ordenamiento jurídico», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 2, pp. 289-320.

García Mahamut, Rosario (1996): *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el derecho constitucional español*, Madrid, MacGraw-Hill.

— (2002): «¿El reconocimiento del derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación resultaría suficiente para un ejercicio eficaz del control parlamentario?», *Cuadernos de derecho público*, 17, pp. 27-48.

- (2007): «Las comisiones de investigación y el poder judicial», en AA. VV.: *Relaciones entre el poder legislativo y el poder judicial*, Vitoria, Parlamento Vasco, pp. 45-76.
- García Morillo, Joaquín (1985): *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- (1997): «El control parlamentario de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades autónomas: autonomía y comisión de investigación», en VV. AA.: *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 101-120.
- García Morillo, Joaquín y José Ramón Montero Gibert (1984): *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- García Pechuán, Mariano (2017): «En clave de reforma constitucional: un modelo alemán para reordenar el derecho español de comisiones parlamentarias de investigación», en Martín Cubas, Joaquín (coord), *Constitución, política y administración: España 2017, reflexiones para el debate*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 213-225.
- Garzón Clariana, Gregorio (2013): «El control parlamentario del ejecutivo en la Unión Europea», en Francesc Pau i Vall (coord): *El control del Gobierno en democracia*, Madrid, Tecnos, pp. 19-40.
- Gavaldà Roca, Josep (2004): «Referencia y performatividad en el discurso publicitario: las reglas del flujo televisivo», en Girona, Nuria y Manuel Asensi (eds), *Tropos del cuerpo*, Valencia, Quaderns de Filologia.
- (2013): «Hibridación discursiva y programación televisiva: *infoshow* y docuficción», en AA. VV. (coords.): *El documental en el entorno digital*, Barcelona, UOC.
- (2014): «La política de comunicación de la crisis», en Francés, Miquel y Josep Gavaldà (coord), *La televisión de la crisis ante el abismo digital*, Barcelona, Gedisa.
- (2014a): «La calidad democrática y la regulación audiovisual», en Boix Palop, Andrés y José María Vidal Beltrán (coord): *La nueva*

- regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, Cizur, Aranzadi.
- (2017): «De "la regulación de los contenidos audiovisuales". Así de claro», en AA. VV.: *Regulación y control sobre contenidos audiovisuales en España*, Pamplona, Aranzadi.
 - (2019): «Los profesionales del contacto», en Pellisser, Nel·lo y Joan Oleaque (coord): *Mutaciones discursivas en el siglo XXI. La política en los medios y en las redes*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Gavaldà Roca, Josep y Pellisser Rosell, Nel·lo (2019): *Las comisiones parlamentarias de investigación: «El accidente de la Línea 1»*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Giménez Martínez, Miguel Ángel (2015): «Las comisiones de investigación en las Cortes Constituyentes (1977-1979)», *Revista de estudios políticos*, 167, pp. 133-164. Recuperado de: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=1338&IDA=37287>
- Gómez Corona, Esperanza (2007): «El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, pp. 365-396.
- González Requena, Jesús (1989): *El espectáculo informativo o la amenaza de lo real*, Torrejón de Ardoz, Akal.
- Greciet García, Esteban (2004): «Posición constitucional de las comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes», *Asamblea*, 10, pp. 53-156. Recuperado de: <https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.10.%20Esteban%20Greciet%20Garcia.pdf/a0af3e3f-57a9-28bc-e232-fe784137c714>.
- Gude Fernández, Ana (2000): *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.
- Habermas, Jürgen (1987-1988): *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus.

- (1998): *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- (2002): *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*, México, Gustavo Gili.
- Lavilla Rubira, Juan José (1991): «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en Martín-Retortillo Baquer, Sebastián (coord): *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 3, Madrid, Civitas, pp. 2003-2056.
- López Guerra, Luis María (1996): «El control parlamentario como instrumento de las minorías». *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, 8, pp. 81-104.
- (1997): «El titular del control parlamentario», en VV. AA.: *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 155-178.
- Loewenstein, Karl (1983): *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel.
- Manzella, Andrea (2002): «El Parlamento del siglo XXI», Francesc Pau i Vall (coord), *El Parlamento del siglo XXI*, Madrid, Tecnos, pp. 17-27.
- Massó Garrote, Marcos Francisco (2001): *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho Constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Medina Rubio, Ricardo (1994): *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Civitas.
- Montero Gibert, José Ramón (1985): «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española», en AA. VV: *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, pp. 203-230.
- Murillo de la Cueva, Pablo Lucas (1987): «Las comisiones de investigación de las Cortes», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, pp. 143-174.
- Navas Castillo, Florentina (2000): «Las Comisiones de Investigación y el Poder Judicial», *Revista del Poder Judicial*, 60, pp. 13-33.

- Pau i Vall, Francesc (coord) (2013): *El control del Gobierno en democracia*, Madrid, Tecnos.
- Peña Jiménez, Pedro J. (2019). «Una nueva etapa para las Comisiones Parlamentarias de Investigación: los límites que imponen a su actividad la dimensión extra procesal de la presunción de inocencia y el derecho al honor», *Revista De Las Cortes Generales*, 106, pp. 583-594. <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/106/1390>.
- Porras Ramírez, José María (2017): «Las comisiones de investigación del Parlamento Europeo: un instrumento de control necesitado de reforma», *Revista de derecho comunitario europeo*, 66, pp. 201-231.
- Recoder de Casso, Emilio (1985): «Artículo 76», en Garrido Falla, Fernando *et al: Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, pp. 1169-1181.
- Rubio Llorente, Francisco (1985): «El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, 1, pp. 83-103.
- (1994): «Las Comisiones Parlamentarias», en Juan C. Silva Ochoa (coord), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria, Parlamento Vasco, pp. 205-223.
 - (1997): *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sánchez de Dios, Manuel (2002): «La práctica del control parlamentario en el Congreso de los Diputados entre 1977 y 2000», *Revista de las Cortes Generales*, 57, pp. 99-134.
- (2009): «El control del ejecutivo en la democracia parlamentaria europea. Estudio comparado de España, Francia, Reino Unido, Italia y Portugal desde la «teoría de la agencia», *Revista de las Cortes Generales*, 78, pp. 135-174
- Santaolalla López, Fernando (1990): *El parlamento y sus instrumentos de información (Preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa.
- (2019): *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson.
- Sartori, Giovanni (2000): *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.

- Seseña Santos, Laura (2007): «Los Grupos Parlamentarios y la función de control», *Asamblea*, 1, pp. 301-334.
- Soriano Hernández, Enrique (2014): «Facultades de las comisiones de investigación. El caso de la comisión de investigación de la CAM», en VV. AA: *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios de homenaje a la profesora Julia Sevilla Merino*, València, Corts Valencianes, pp. 597-618.
- Torres Bonet, María (1995): «Las relaciones entre las comisiones de investigación y el Poder Judicial», en VV. AA.: *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 657-676.
- (1998): *Las comisiones de investigación. Instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Torres Muro, Ignacio (1998): *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tudela Aranda, José (2002): «Parlamento y nuevas tecnologías», en Francesc Pau i Vall (coord): *El Parlamento del siglo XXI*, Madrid, Tecnos, pp. 105-155.
- (2005): «La función parlamentaria de información política», en Francesc Pau i Vall, *Parlamento y comunicación (nuevos retos)*, Madrid, Tecnos, pp. 53-74.
- (2007): «La renovación de la función parlamentaria de control», UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, pp. 75-104.
- (2008): «La función parlamentaria de información política», Jornadas «Exige la sociedad-red una nueva democracia», Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Vázquez-Portomeñe Seijas, Fernando (2005): *El falso testimonio ante comisión parlamentaria de investigación (art. 502.3 CP). Tipo de injusto*, Barcelona, Atelier.
- VV. AA. (1992): *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa.
- (1994): *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- (1997): *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados.
 - (1998): *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- Wittgenstein, Ludwig (1999): *Investigaciones filosóficas*, Barcelona, Altaya.

III. NOTAS, DICTÁMENES E INFORMACIONES



CORTS VALENCIANES

Las enmiendas parciales o al articulado en todo tipo de iniciativas parlamentarias. Especial referencia a las Corts Valencianes

JOAQUÍN J. MARCO MARCO

Letrado de las Corts Valencianes

Profesor de la Universidad CEU Cardenal Herrera

Resumen

El trabajo, tras una referencia teórica al concepto de enmienda, tanto en el ámbito doctrinal como en el jurisprudencial, analiza el devenir de las enmiendas parciales en procedimientos tanto legislativos como no legislativos, con especial referencia a la regulación establecida en el Reglamento de las Corts Valencianes.

Palabras clave: enmienda parcial, procedimiento legislativo, proposiciones no de ley.

Resum

El treball, després d'una referència teòrica al concepte d'esmena, tant en l'àmbit doctrinal com jurisprudencial, analitza l'esdevenir de les esmenes parcials tant en procediments legislatius com no legislatius, amb especial referència a la regulació establida en el Reglament de les Corts Valencianes.

Paraules clau: esmena parcial, procediment legislatiu, proposicions no de llei.

Abstract

The paper, after a theoretical reference to the concept of amendment, both in the doctrinal and jurisprudential field, analyzes the evolution of partial amendments in legislative and non-legislative procedures, with special reference to the regulation established in Valencian Parliament.

Keywords: partial amendment, legislative procedure, non-legislative proposals.

Sumario

- I. Marco teórico
- II. Las enmiendas parciales en el procedimiento legislativo
 - 1. Presentación de enmiendas
 - 2. Enmiendas de participación ciudadana
 - 3. Enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos
 - 4. Fase de Ponencia
 - 5. Fase de Deliberación y Dictamen en Comisión
 - 6. Mantenimiento de enmiendas y votos particulares
 - 7. Fase de Pleno
 - 8. El procedimiento de lectura única
 - 9. Las enmiendas que deban comunicarse a la Comisión Europea
- III. Las enmiendas en las proposiciones no de ley y las mociones subsiguientes a interpelación
- IV. Conclusiones
- V. Bibliografía

I. Marco teórico

El Tribunal Constitucional afirma que la enmienda, «conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad»,¹ lo que evidenciaría el «carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado».²

De modo similar se manifiesta la doctrina. Así, de María Peña (1996, 295) habla de su «carácter vicarial y subordinado con respecto a los textos legislativos, puesto que no existe enmienda sin la previa presentación de éstos», mientras Santaolalla (2018, 138-140) considera que las enmiendas no son otra cosa que iniciativas legislativas derivadas, esto es, propuestas normativas no formuladas autónomamente, sino en relación con una iniciativa principal de la que dependen; por su parte, García-Escudero (2012, 59) las considera una «iniciativa legislativa secundaria, derivada, incidental, frente a la originaria». De conformidad con lo anterior, para Merino Merchán y de la Peña Rodríguez (1991, 139), «la enmienda se revela como instrumento idóneo para resolver por vía suplementaria (sustitución) o por vía complementaria (adición y/o supresión) las deficiencias y lagunas que arrastre el texto legislativo objeto de debate».

Como apunta la mayor parte de la doctrina y reitera la jurisprudencia, esa –y no otra– debería ser la finalidad de las enmiendas parciales. Sin embargo, «a menudo, el contenido de los textos presentados como enmiendas es más propio de una iniciativa que de una propuesta de modificación o de adición» cuando, en realidad, la enmienda debería ser un «texto accesorio que debe guardar siempre relación de subordinación con el principal al que va referido» (Redondo, 491).

Dicha afirmación, palpable por aquellos que viven de cerca el procedimiento legislativo, nos lleva a plantearnos qué requisitos y formalidades se deben cumplir en la presentación de las enmiendas

¹ STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6.

² ATC 118/99, de 10 de mayo, FJ 4.

o, desde otra perspectiva, qué límites tienen las mismas. No considero necesario abordar en este punto los requisitos formales que deben cumplir las enmiendas (plazos, firmas, etc.), más allá de las consideraciones concretas que, posteriormente se realizarán al analizar el articulado del Reglamento de les Corts, siendo de mayor utilidad la referencia a cuestiones materiales pues, como indica Redondo (2001, 496) «la enmienda es un instrumento parlamentario que, (...) cuando se desnaturaliza, se convierte en un peligro para la coherencia del texto y, en consecuencia, para su conocimiento y aplicación».

En España, a diferencia de lo que sucede en otros países de nuestro entorno donde esta cuestión está incluso constitucionalizada, son los Reglamentos Parlamentarios los que regulan las enmiendas, estableciendo requisitos formales, pero no requisitos materiales, al menos no en la mayoría de los supuestos. Una de las excepciones la encontramos en el artículo 118.2 del vigente Reglamento del Parlamento de Cataluña que dice que «las enmiendas pueden ser de supresión, de modificación y de adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda debe contener el texto concreto que se propone como modificación o como adición, que debe ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa». Como digo, este reconocimiento reglamentario de la exigencia de congruencia es excepcional en nuestra legislación, si bien también se puede encontrar en otros Reglamentos³ como el de la Asamblea de Extremadura,⁴ el del Parlamento de las Islas Baleares⁵ y del Parlamento de Navarra.⁶

3 Sobre la distinta regulación de las enmiendas en los distintos Reglamentos Parlamentarios puede verse la obra de Ciriero (2019).

4 Su artículo 166.1 dice que «las enmiendas deberán ser congruentes con la materia objeto de modificación».

5 Su artículo 118.1 *in fine* dice que «La Mesa de la comisión únicamente admitirá a trámite aquellas enmiendas cuyo contenido tenga relación con la materia de denominación del proyecto de ley, excepto acuerdo adoptado por unanimidad».

6 Su artículo 128.8 dice que «No se admitirán las enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto a que se refieran, ni aquellas otras que, estimadas en su conjunto, se identifiquen con el texto completo alternativo contenido en una enmienda a la totalidad».

En el derecho comparado es paradigmático el caso francés; la Constitución vigente establece, en su artículo 41, la exigencia de un vínculo entre las enmiendas presentadas y el proyecto o proposición de ley en tramitación. La finalidad es evitar lo que la doctrina gala denomina el *cavalier législatif*. Por su parte, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 158 indica que «todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto (...)».

Como apuntan, entre otros, De la Peña (2009, 299) y Santaolalla (2018, 174), entiendo que resultaría muy positivo que los reglamentos parlamentarios, entre ellos el de les Corts Valencianes, incorporaran la exigencia de que las enmiendas tengan que ceñirse al ámbito material del texto afectado y, en paralelo, como sucede en otros Parlamentos, que se requiriera una breve justificación de los motivos de las enmiendas que se presentan, explicación que también ayudaría a entender la pretensión que las mismas persiguen.

A falta de dicha exigencia reglamentaria, la jurisprudencia constitucional deviene fundamental, pero a este respecto la posición del Tribunal Constitucional ha sido oscilante. Así, mientras en una de sus primeras sentencias sobre la materia (STC 99/87) defendió la inexistencia de límites materiales en la presentación de enmiendas,⁷ pocos años después, en la STC 23/1990, consideró necesario que las enmiendas versaran «sobre la materia a la que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar». Dicha Sentencia tuvo continuidad en el ATC 275/1993, pero, sin embargo, con posterioridad, la STC 194/2000 retornó a los argumentos esgrimidos en 1987.

⁷ Fundamento Jurídico 1, apartado B: «Ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno».

No es hasta 2011 cuando la jurisprudencia constitucional adopta una posición más estable, aunque, eso sí, repleta de matices. El inicio de la línea jurisprudencial que se ha marcado en los últimos años lo comienza la STC 119/2011, de 5 de julio. En la misma se indica la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, necesidad que «se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado (...). La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva».⁸ Esta última afirmación ya la exponía Arce (1997, 375) bastantes años antes cuando afirmaba que «si por vía de enmienda pudiera hacerse lo mismo que por vía de iniciativa, ¿para qué la legitimación agravada de esta última?».

En consecuencia, la STC 119/2011, que tuvo continuidad en la STC 199/2011, vino a establecer (García Escudero 2012: 78) la necesidad de una conexión material o relación de homogeneidad⁹ entre la iniciativa y la enmienda, pero el matiz llegó en la STC 216/2015, donde el Alto Tribunal consideró que no resulta exigible «que las enmiendas deban responder a la misma finalidad concreta que las medidas contenidas en el proyecto de ley presentado». Es decir, conexión sí, *ma non troppo* y ello pese a que lo sensato sería que la materia y el objeto del procedimiento viniera claramente delimitada por el autor de la iniciativa legislativa pues «la falta de congruencia material entre las enmiendas y el texto principal genera unas consecuencias negativas particulares en el plano estrictamente parlamentario» y «dificulta el trabajo de los parlamentarios, especialmente de la oposición, en la misma medida que posibilitan a la mayoría la introducción tardía de cambios sustanciales nuevos, hurtando así las ocasiones de debate y análisis que proporciona su tramitación separada» (García-Escudero 2016: 139).

⁸ Fundamento Jurídico 6. En la misma línea se manifestó el Alto Tribunal en la STC 199/2011.

⁹ Según la STC 209/2012 (FJ 4), congruencia u homogeneidad no significa identidad de contenido, sino afinidad material.

La STC 155/2017, de 21 de diciembre, establece en su FJ 3 a) que «una consolidada jurisprudencia de este Tribunal (...) tiene establecido que la facultad de enmienda de los grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo (...) no carece de límites constitucionales. En tal sentido, este Tribunal ha declarado repetidamente que las enmiendas al articulado de un proyecto o proposición de ley deberán guardar una *conexión mínima* con el objeto del texto que aspiren a modificar o, dicho en términos negativos, que no podrán incurrir en la *más absoluta desconexión* respecto de aquel». Continúa diciendo que es la iniciativa legislativa la que fija, genéricamente, «el objeto sometido a la consideración inicial y a la posterior deliberación, modificación y decisión final de las Cámaras; y si ese objeto llegara a ser, por vía de enmienda parcial, alterado de manera radical, podría llegar a verse afectada la posición parlamentaria de las minorías» al verse inmersas en lo que «debiera haber sido canalizado, vista la total y *absoluta ajenidad* de lo propuesto al texto originario, a través de un específico proyecto o proposición de ley».

En la Sentencia 4/2018, de 22 de enero de 2018, el Tribunal Constitucional analiza el supuesto de existencia de enmiendas a la totalidad «troceadas», es decir, la existencia de enmiendas parciales que, conjuntamente, componen un texto alternativo al proyecto o proposición de ley de que se trate. El Tribunal, que ya abordó esta cuestión en el Auto 275/1993 (Ciriero 2019, 140), entiende, en palabras de García-Escudero (2019, 613) que «el Tribunal Constitucional admite la calificación de enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad encubiertas, siempre que la consiguiente inadmisión sea motivada, que no se parta de un presupuesto erróneo y que no se vulnere el principio de igualdad de trato», lo que, como indica la propia autora, no arroja demasiada luz sobre la necesidad de congruencia o no de las enmiendas al articulado con la iniciativa legislativa en cuestión.

En las sentencias más recientes, la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional sigue sin estar totalmente definida. La Sentencia del

Tribunal Constitucional 128/2019, de 11 de noviembre de 2019¹⁰ establece¹¹ que «las facultades de las mesas de las asambleas en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias lo son sobre todo a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, de modo que las mesas no deben, con carácter general, inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, lo que infringiría el derecho fundamental de sus impulsores (artículo 23.2 CE)». Ahora bien, «esta regla general lo es sin perjuicio de que las mesas puedan inadmitir a trámite (...) las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el derecho o inconstitucionalidad sean *palmarias* y *evidentes* (...) en aquellos casos en los que la contradicción con la Constitución sea clara e incontrovertible».¹² Y profundiza todavía más al afirmar que «cuestión distinta es que la decisión de la mesa de admitir a trámite una iniciativa parlamentaria constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional»,¹³ que es lo que dicho órgano entiende en este supuesto, al afirmar que «resulta evidente que el contenido de dichas enmiendas contraviene frontalmente los pronunciamientos contenidos tanto en la STC 114/2017 con en el ATC 144/2017, dictado en ejecución de ella».¹⁴ La admisión por la Mesa del Parlament de Cataluña de tales enmiendas propició que el Tribunal Constitucional estimara el recurso de amparo presentado por 35 Diputados del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

En resumen, deberíamos entender que las enmiendas parciales, como subordinadas o incidentales respecto de la iniciativa legislativa a la que vienen a suplementar o complementar, deben tener una conexión mínima con el objeto fijado por el autor de la iniciativa o, dicho de otro modo, no deben resultar total y absolutamente ajenas a la misma o alterarla radicalmente. La desconexión absoluta –lo

10 Puede verse una exégesis de la misma en Sanz (2020).

11 Fundamento Jurídico 2. a)

12 Fundamento Jurídico 2 b).

13 Fundamento Jurídico 2 c).

14 Fundamento Jurídico 3.

que el italiano Ainiis llama el *maxi emendamento*—, debería llevar a la inadmisibilidad de dichas enmiendas. Pero, a la vez, salvo que haya una flagrante vulneración constitucional no se puede entender que las mesas de las asambleas puedan inadmitir enmiendas, lo que resulta ciertamente contradictorio.

Como indican algunos letrados, en este caso de les Corts Valencianes, habría que «establecer con claridad en los reglamentos parlamentarios quién cumple la función de calificación de estas enmiendas, ante quién cabe recurrir su decisión y qué tipo de calificación (formal o de contenido) procede que se haga» (Visiedo y Soriano 2000, 147). Algunos reglamentos sí lo establecen con claridad y en todos sus términos. Otros, como el de les Corts Valencianes establecen, de manera genérica, que corresponde a la Mesa de les Corts «calificar, con arreglo al reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» (artículo 34.1 Sexto RCV) lo que, *prima facie*, nos podría llevar a pensar que dentro de esos «escritos y documentos» a calificar por la Mesa se deberían incluir las enmiendas parciales, pero un estudio más detallado del RCV nos debe hacer abandonar esa idea: el artículo 116.4 *in fine* RCV dice, respecto a las enmiendas parciales, que «la Mesa de la comisión se reunirá al finalizar el debate de totalidad a los efectos de su calificación».

Pero lo cierto, es que dicha «calificación», en la práctica de les Corts Valencianes, no se produce *strictu sensu* y las enmiendas, por lo general, suelen aceptarse sin más y, o bien se constituye la ponencia —lo que es inusual—, o bien, que viene siendo lo más habitual, se «procederá a la ordenación de enmiendas para su posterior debate» (120.4 RCV). La práctica que se sigue en les Corts Valencianes no es excepcional; en otros Parlamentos «la práctica parlamentaria ha sido proclive a la admisión a trámite de enmiendas cualquiera que sea su contenido y su mayor o menor proximidad material con la iniciativa a enmendar en una interpretación favorable y extensiva del derecho de enmienda» (Del Pino 2016: 229).

La descentralización de la calificación a la Mesa de las Comisiones tiene sentido en pro de la división y especialización del trabajo, pero presenta un problema práctico: mientras el artículo 34.2 RCV establece un recurso de reposición frente a la calificación de documentos y escritos que lleve a cabo la Mesa de les Corts Valencianes, no existe – por ejemplo– en el Reglamento de les Corts Valencianes una vía similar respecto a la calificación de las Mesas de Comisión, aunque en la práctica se lleve a cabo.

Según de María (1996, 294), «la función calificadora consiste en la emisión de un juicio de admisibilidad o no de la enmienda, en razón a los requisitos formales y materiales que ha de guardar esta última», puesto que «sería peligroso que la incorporación de una enmienda sin sujeción al orden público constitucional y parlamentario, pudiera ser finalmente incorporada a la iniciativa legislativa principal con vulneración del ordenamiento»¹⁵ (Merino y de la Peña 1991, 140).

En todo caso, el órgano que debiera calificar las enmiendas tendría que contar con un margen significativo de apreciación –«una flexibilidad que no tiene límites» (Soriano 2012, 78)–, de tal modo que «sólo en casos muy patentes de extrañamiento se declare la inadmisión, aunque es obvio que debe existir una mínima congruencia» (Santaolalla 2018, 154).

Existe jurisprudencia constitucional que también insiste esa línea. Así, la STC 155/2017, en su FJ 3 a) dice que «los órganos correspondientes de las Cámaras han de contar con un amplio margen de valoración en orden a apreciar si la enmienda propuesta guardaba o no algún nexo de afinidad, que no necesariamente de identidad, con el objeto del proyecto o proposición (...). Y se ha constatado asimismo que, a la hora del enjuiciamiento, es obligado valorar la entidad y la mayor o menor novedad de la enmienda que se tacha de heterogénea

¹⁵ No se debe olvidar que mientras, por ejemplo, el texto de un proyecto de ley es analizado en el caso de la Comunitat Valenciana, por el Consell Jurídic Consultiu, las enmiendas que se presentan a ese mismo proyecto de ley y que pueden terminar formando parte del texto legislativo no tienen control de legalidad alguno.

(...). Todo ello sin olvidar, en fin, que la impugnación de normas legales, como la que se hiciera invocando cualesquiera otros vicios de procedimiento, sólo podría prosperar si la infracción denunciada *alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras* [STC 2016/2015, FJ 5 a), por todas].¹⁶

En esa línea, Recoder (2011, 220) considera que «corresponde un amplio margen de valoración al órgano que reglamentariamente corresponda analizar si concurre o no la conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa de ley y la enmienda presentada. El procedimiento legislativo ha de mantener una cierta flexibilidad, no puede ser el debate parlamentario un procedimiento completamente reglado. No obstante, ha de tratarse de una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa» (Recoder). En la misma idea de la necesidad de motivación de la calificación –particularmente, sobre la motivación de la inadmisión de una enmienda–, encontramos, entre otros, a Santaolalla (2018, 154).

Las dos últimas ideas que he expuesto (la excepcionalidad de la inadmisión de enmiendas parciales, así como la necesidad de motivar dicha inadmisión) van directamente incardinadas con el hecho de que, como afirma de la Peña (2009, 296), el ejercicio del derecho de enmienda «se encuentra protegido por el artículo 23.2 de la Constitución, como una de las manifestaciones del derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Es un *ius in officium* de los parlamentarios. De ahí que las limitaciones en el ejercicio del mismo deban estar suficientemente fundadas en el ordenamiento

¹⁶ Se puede encontrar un estudio detallado de esta STC en el trabajo de Sanz Pérez que se referencia en la bibliografía.

jurídico».¹⁷ Entre otras, la STC 119/2001 considera que el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios no es un mero derecho reglamentario, «sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 CE».

II. Las enmiendas parciales en el procedimiento legislativo

Tras el planteamiento teórico-general voy a proceder ahora a analizar el caso concreto de les Corts Valencianes.

1. Presentación de enmiendas

No parece que la inicial presentación de enmiendas parciales a un proyecto o proposición de ley (artículo 116 RCV¹⁸) presente mayor dificultad en lo que respecta a los requisitos de plazo (116.1 RCV), legitimación activa (116.1 y 3 RCV) y firma (116.1 RCV). Además, a diferencia de lo que sucede en otras Cámaras, nuestro Reglamento (116.4 RCV) no exige que se lleve a cabo una justificación de las enmiendas parciales.

La cuestión clave en este punto pasaría por lo que establece el artículo 116.4 *in fine*, cuando indica que «la Mesa de la comisión se

¹⁷ En la misma línea se manifiesta Díaz Romeral (1999, 155-156).

¹⁸ Artículo 116.1. Publicado un proyecto de ley, los diputados y diputadas y los grupos parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo, mediante escrito dirigido a la Mesa de la comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del síndic o portavoz adjunto del grupo parlamentario a que pertenezca el diputado. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en comisión. 2. Las enmiendas podrán ser a la totalidad o parciales. 3. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución del mismo al Consell, y las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los grupos parlamentarios. 4. Las enmiendas parciales, podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga. A tal fin y, en general, a todos los efectos legislativos, las enmiendas parciales pueden presentarse: al título de la ley; a los títulos; a los capítulos; a las rúbricas; al articulado; a cada disposición adicional, transitoria, derogatoria o final; a la exposición de motivos y a los anexos. La Mesa de la comisión se reunirá al finalizar el debate de totalidad a efectos de su calificación.

reunirá al finalizar el debate de totalidad a efectos de su calificación», en referencia a la calificación de las enmiendas parciales. Desde mi punto de vista, la ausencia de esta reunión –que no suele producirse– sí supone una carencia relevante en la tramitación; sería en ese momento en el que debería valorarse, con la asistencia de los Servicios Jurídicos, la posible existencia de enmiendas sin conexión con la iniciativa legislativa. Esta carencia debería subsanarse, pudiendo –incluso– incorporarse en el Reglamento la posibilidad de recurso ante la Mesa de les Corts de dicha calificación.

2. Enmiendas de participación ciudadana

Tampoco parece que exista ningún aspecto a matizar respecto a las enmiendas que pueda presentar la ciudadanía (117 RCV), más cuando una de sus incógnitas, la relativa al plazo de presentación cuando existen comparecencias de participación ciudadana, se ha resuelto en la Resolución de Presidencia 5/IX, de 27 de marzo de 2018.

Es cierto que los Grupos Parlamentarios, en algunos casos, no han adoptado el hábito de indicar que algunas de las enmiendas que presentan provienen de las presentadas por la ciudadanía; no se trata de un problema trascendental, aunque debería corregirse.

Por otra parte, cuando se asumen enmiendas de participación ciudadana, si bien el apartado 10 de la Resolución 5/IX establece que «las enmiendas de participación ciudadana serán asumidas, en su caso, por los grupos parlamentarios en un escrito que deberá precisar el contenido exacto de cada una de las enmiendas que individualmente son asumidas, debiendo dejar constancia de dicho extremo», en la práctica, es frecuente que los Grupos Parlamentarios limiten su labor de «asunción» a la identificación del número de registro de entrada de la enmienda propuesta por la ciudadanía. Dicha situación plantea el problema de la identificación de la enmienda en los términos exigidos por el artículo 117.4 del Reglamento y, en no pocas ocasiones, un problema adicional y de mayor calado, dado que no es extraño que

las enmiendas de participación ciudadana carezcan de una redacción adecuada que permita, llegado el caso, su correcta incardinación en el texto legal.

Por todo ello, sería necesario aclarar que las enmiendas que deriven de la asunción por los Grupos Parlamentarios de las planteadas durante el trámite de participación ciudadana deberían presentarse en un documento *ad hoc* en el que el Grupo Parlamentario presente la enmienda, con los requisitos previstos en el art. 117.4 RCV y donde se haga constar, expresamente, que la enmienda tiene su origen en una enmienda del trámite de participación ciudadana.¹⁹

3. Enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos

El artículo 118 RCV establece que las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Consell para su tramitación.²⁰ Respecto de este tipo de enmiendas los letrados Visiedo y Soriano (147-148) consideran oportuno «que se regule con claridad quién puede resolver la potencial discrepancia del Parlamento frente al criterio del Gobierno (Pleno, Comisión, Mesa, del Parlamento, Mesa de Comisión, Junta de Portavoces...) y mediante qué procedimiento, por cuánto resulta inadecuado que tan solo se considere suficiente el criterio del Gobierno».

La acertada apreciación de ambos Letrados no ha tenido efecto y su regulación no se ha incorporado a nuestro Reglamento. Sin embargo, sí contamos con reciente jurisprudencia constitucional sobre la materia: las SSTC 34/2018, de 12 de abril y 44/2018, de 26 de abril, que resuelven sendos conflictos constitucionales entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, así como en la STC 94/2018, de 17 de

¹⁹ Para mayor profundidad puede verse el trabajo de Javier Guillem (2017).

²⁰ Puede verse la obra de Gómez Corona (2018).

septiembre, que resuelve un recurso de amparo presentado por un Diputado del Congreso frente a la decisión de la Mesa de dicha Cámara.

La primera de ellas, centrada en el Proyecto de Ley de Presupuestos, que es donde suele producirse el supuesto que nos ocupa (aunque sería extensible a otros muchos), considera que la prerrogativa del Gobierno «se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el Presupuesto sea real y efectiva» (FJ 7 a) y que la motivación del Gobierno debe precisar «las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, y teniendo en cuenta que su eventual no conformidad, esto es, el veto presupuestario, tiene una influencia directa sobre la propia función del Legislativo», añadiendo que debe haber una motivación formal y material (FJ 7 c). Sin embargo, todo lo anterior no impide «un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos (...). En suma, (...), corresponde a este órgano de la Cámara ejercer una función limitada en función de calificación del criterio del Gobierno, como parte de su función genérica de calificación en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remita el Gobierno» (FJ 7 d). En resumen, el Tribunal Constitucional entiende que la Mesa «ha de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios» y «para ello, la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo y no una mera hipótesis» (FJ 7 d).

4. Fase de Ponencia

Nada se indica en el Reglamento de les Corts Valencianes sobre el funcionamiento de la Ponencia que se pudiera constituir. Se trata de una figura poco utilizada en las últimas Legislaturas en nuestra Cámara –únicamente en una ocasión en la presente– y que, desde el punto

de vista de los Servicios Jurídicos, sería aconsejable generalizar para poder llevar a cabo un debate más sosegado de las normas en vías de elaboración, lo que redundaría en una mejor calidad de las mismas. En todo caso, resulta complejo determinar qué labor pueden desempeñar las Ponencias en lo que a las enmiendas se refiere, dado que se trata de un órgano informal cuyo trabajo consistiría en indicar «aquellas enmiendas que se recomiendan para su incorporación o no» (Visiedo y Soriano 2000, 71-72).

En todo caso, no debemos olvidar que la Ponencia se crea en el seno de la Comisión y que su trabajo fundamental consiste en la elaboración de un Informe que sirva de base para el debate del proyecto o proposición de ley en la Comisión.

5. Fase de Deliberación y Dictamen en Comisión

Respecto a la fase de Comisión (120 y ss. RCV) hay que referirse, por un lado, a las enmiendas de aproximación y, por otro, a las enmiendas que tengan como finalidad corregir errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.

a) Respecto a las enmiendas de aproximación hay que llevar a cabo dos consideraciones fundamentales: por un lado, si caben enmiendas de «autoaproximación», esto es, enmiendas firmadas por un único Diputado/a o Grupo Parlamentario, que pretenden una aproximación entre su propia enmienda y el proyecto legislativo, sin que medie la intervención de ningún otro Diputado/a – grupo parlamentario; y, por otro, qué límites presentan estas enmiendas.

En relación a la primera de las cuestiones, la literalidad del artículo 121 no resulta de fácil interpretación puesto que, si bien, en un primer inciso indica que «la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que se presenten en ese momento por escrito por un miembro de la comisión, siempre que tiendan a conseguir un acuerdo por aproximación entre la enmienda o enmiendas ya formuladas y el texto del proyecto», lo que daría a entender que sí cabría la «autoaproximación», a continuación añade que «la enmienda de

aproximación tendrá que estar firmada por su autor y por el autor de la enmienda en que se ampara», lo que da a entender la necesidad de una doble firma: por una parte, la del autor de la enmienda inicial, que ahora se aproxima, que, firmando, acepta la retirada de su enmienda inicial; y, por otra, la de aquel que está sugiriendo la aproximación entre la enmienda que presentó un tercero y el texto original. Desde mi perspectiva, que no es unánime en el cuerpo de Letrados de la Cámara, el espíritu de la norma responde a la segunda de las posiciones, esto es, a la necesidad de la intervención de representantes de dos Grupos Parlamentarios distintos. En todo caso, se entendiera o no de esta forma, lo que sí resulta evidente es que la Mesa «podrá admitir» o no estas enmiendas y que, en consecuencia, debería llevar a cabo una labor de calificación a la recepción de las mismas.

En cuanto a los límites materiales, también debería llevar a cabo una labor de calificación la Mesa de la Comisión dado que una enmienda de aproximación –venga firmada únicamente por el autor inicial de la enmienda que ahora se aproxima o por dos autores–, debería conllevar una variación o novación sobre una propuesta preexistente –para eso se hace– pero no debería suponer una innovación sustancial respecto de las enmiendas ya presentadas.

También han manifestado en nuestra Cámara dudas respecto al momento límite para la presentación de este tipo de enmiendas. El artículo 121.4 dice que la Mesa las podrá admitir «durante la discusión de un artículo», lo que provocó que un Grupo Parlamentario considerara que una vez finalizado el debate –que en nuestras Comisiones no suele producirse artículo por artículo– ya no cabía la presentación de este tipo de enmiendas, aunque todavía no hubieran comenzado las votaciones. A este respecto, coincidiendo con lo informado en esta misma Cámara por el Letrado José Carlos Navarro (2017, 7), «realizar una interpretación restrictiva del Reglamento que limitara la posibilidad de consenso y acuerdo que comportan las enmiendas de aproximación durante el debate en Comisión abocaría a que la práctica totalidad del debate legislativo llegara en bruto al Pleno. (...) No contando con el debate en

profundidad en Ponencia, restringir el debate en Comisión comportaría la consecuencia indeseada de limitar el consenso y un acabado más adecuado de las iniciativas legislativas».

b) Respecto a las enmiendas de corrección de errores, terminológicas, técnicas o gramaticales, las dudas son menores ya que el artículo 121.4 RCV únicamente exige «la firma de quien la presente», debiendo comprobarse, únicamente por la Mesa que, efectivamente, se trata de una enmienda de dicha índole y que responde a uno de los supuestos enumerados en el citado artículo.

En todas ellas debe tenerse en cuenta que su presentación se debe formular por escrito, sin que quepa su presentación *in voce*, pero dada «la regulación tan sucinta que contiene nuestro Reglamento en relación con la tramitación de las enmiendas de aproximación, transaccionales, técnicas y gramaticales (...) aconsejaría desarrollar sus previsiones adoptando una Resolución de Presidencia en la que se precisaran determinados extremos que permitieran dotar de mayor seguridad jurídica y publicidad (...) al procedimiento legislativo» (Navarro 2017, 6). Dicho Informe propone que estas enmiendas no sólo se presenten por escrito, sino que dicho documento se presente antes de la Comisión (o del Pleno) de que se trate y, si no fuera así, se prevea, dentro de la flexibilidad que permita un trabajo parlamentario ágil y eficaz, la eventual suspensión de la reunión; que el documento se registre de entrada; y que se reparta entre los parlamentarios. Por todo ello, el citado Informe sugiere los elementos básicos que debería contener la Resolución de Presidencia que pudiera dictarse al respecto.

6. Mantenimiento de enmiendas y votos particulares

De conformidad con el artículo 124, una vez finaliza el dictamen, los grupos parlamentarios y los diputados/as cuentan con un plazo de 48 horas para, mediante escrito dirigido al President/a de les Corts, «comunicar los votos particulares y enmiendas que, habiendo sido

defendidas y votadas en comisión y no incorporadas al dictamen, pretenden defender en el Pleno».

Este artículo puede presentar tres problemas a dilucidar:

- El primero sería el cómputo del plazo. El Reglamento dice, literalmente, «dentro de las 48 horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen», lo que combina dos elementos distintos: una fecha, la de terminación del dictamen, y un plazo de 48 horas. En la práctica, el asunto se ha solucionado de la forma más laxa, considerándose que el plazo abarca desde el mismo momento en que finaliza la Comisión y finaliza con el cierre del Registro dos días después.

No obstante, existe un supuesto que puede ser perjudicial en el cómputo del plazo: me refiero, por ejemplo, al caso de una Comisión que se celebre en miércoles y la hora de finalización de la misma sea posterior (pongamos las 18 horas) a la hora de cierre de Registro de un viernes (las 14.30 horas). En ese supuesto, el plazo se concedería desde el final de la Comisión (18 horas del miércoles) hasta las 14.30 horas del viernes, lo que no cubriría la exigencia de 48 horas establecida en el Reglamento. En un supuesto como el de este ejemplo, las horas no satisfechas durante el viernes deberían computarse en la jornada del lunes.

En todo caso, la existencia del Registro electrónico podría permitir salvar el problema planteado.

- La segunda cuestión sería la relativa al contenido del escrito de mantenimiento. Supone práctica habitual que los Grupos Parlamentarios presenten estos escritos de forma genérica, esto es, indicando que se mantienen todas las enmiendas defendidas, votadas y no incorporadas al Dictamen, cuando resultaría más razonable una indicación concreta de las enmiendas que se desean mantener. De hecho, en no pocas ocasiones, ese mantenimiento genérico conlleva, por ejemplo, el mantenimiento de enmiendas imposibles de aprobar al hacer referencia a artículos o apartados que se han suprimido y, por tanto, han dejado de existir.

- La tercera cuestión, menos usual pero que también se ha producido, versaría sobre el mantenimiento de enmiendas de aproximación. Lo usual es que las enmiendas de aproximación se aprueben y, por tanto, no estén en el supuesto de ser mantenidas para el Pleno, pero existen supuestos en que no es así. Si la enmienda fuera de «autoaproximación» el problema no existiría: el grupo proponente la mantendría (o no) según su propia voluntad; en todo caso, el mantenimiento afectaría a la de aproximación pues la inicialmente presentada habría decaído. El problema podría surgir –de hecho, ha surgido– cuando la enmienda de aproximación está firmada –como debería ser, desde mi punto de vista– por integrantes de varios grupos parlamentarios y alguno de ellos, en su escrito de mantenimiento, por el motivo que sea, no ha mantenido dicha enmienda. Desde los servicios jurídicos consideramos que la enmienda de aproximación hizo decaer las enmiendas iniciales que serían, por tanto, irrecuperables, pero también consideramos que las enmiendas de aproximación deberían poder mantenerse por uno solo de sus firmantes, aunque la cuestión sea discutible.

Lo que se establece en el artículo del RCV para los proyectos de ley –y acabamos de analizar– resulta igualmente de aplicación para las proposiciones de ley.

7. Fase de Pleno

De conformidad con el artículo 125.5 RCV, durante el debate en Pleno «la Presidencia podrá admitir enmiendas, mediante un escrito²¹ firmado, al menos, por un grupo parlamentario, que tengan como finalidad enmendar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales», sin que esta referencia conlleve más dificultad que la que ya se planteó en la fase de Comisión: que la Mesa de les Corts califique dichas enmiendas y compruebe que responden a la finalidad indicada.

²¹ En el Congreso de los Diputados pueden presentarse *in voce*. Al respecto puede verse el trabajo de Aizpuru (841).

Por otra parte, «también podrán admitirse a trámite enmiendas de transacción entre las ya presentadas y mantenidas y el texto del dictamen, cuando se presenten por escrito firmadas por su autor o autora y por el autor o autora de la enmienda en la que se ampare, así como de los síndicos, sindicas o portavoces adjuntos de sus respectivos grupos, e implicará la retirada de esta última en el mismo momento». La redacción de este fragmento es novedosa, incorporándose en la versión actual en julio de 2018. La modificación que se ha producido conlleva que no es necesaria la firma de todos los grupos parlamentarios –como se exigía anteriormente, aunque fuera a efectos de tramitación– sino que bastaría con el acuerdo de dos grupos parlamentarios. Si bien se puede pensar que la rebaja de la exigencia supone una mayor laxitud, lo cierto es que las diferencias prácticas son escasas. En realidad, para que se pueda producir una transacción de este tipo, tiene que haber una enmienda inicial, presentada en plazo, que pudo aprobarse (incluso por aproximación o «autoaproximación», si la Mesa entendiera que tiene cabida) en la fase de Comisión y que, por el motivo que fuera, no se aprobó. Considerando que las mayorías en Pleno y Comisión se reproducen, nada impediría haberla aprobado en aquel momento por lo que la modificación no es sustancial y, al contrario, permite mayor agilidad en el funcionamiento al no necesitarse la firma de todos los Grupos de forma que, uno sólo, pudiera bloquear la presentación de la enmienda. De *facto*, venía a suponer un derecho de veto –generalmente de un grupo minoritario– y concedía muy poco margen para modificar el texto del Dictamen. García Fernández respecto a esta exigencia que ahora se ha retirado de nuestro Reglamento pero que se mantiene en el Congreso de los Diputados indica que se trata de «una limitación importantísima, que ha determinado que, en algunos casos, enmiendas que podían contar con la mayoría de la Cámara no hayan podido ser votadas, precisamente por la oposición de un solo grupo parlamentario a su admisión. Ello ha determinado, asimismo que, en algún momento, las enmiendas transaccionales en Pleno se hayan reducido y casi desaparecido, habiéndose elevado, a la vez, el número de enmiendas

transaccionales a tramitar en Comisión». Como ya se dijo al comenzar este apartado la clave estaría, una vez más, en la calificación que se haga de dichas enmiendas para evitar que se pueda generar indefensión.

En ambos casos (enmiendas de *corrección* y enmiendas transaccionales), «para su aprobación, serán objeto de reproducción y reparto a todos los diputados y diputadas, para después ser sometidas a votación». Desde los servicios jurídicos, a esa exigencia de reproducción y reparto añadimos –como ya se dicho anteriormente– la de registro, lo que sin duda facilita el conocimiento de las enmiendas, que es lo que persigue la reproducción y reparto.

Lo aquí indicado también resultaría de aplicación a las proposiciones de ley.

8. El procedimiento de lectura única

Sin ánimo de profundizar en ello, sí me gustaría resaltar que el artículo 139.1 RCV indica que el acuerdo de tramitar un proyecto o proposición mediante el procedimiento de lectura única «supondrá el decaimiento del derecho de presentación de enmiendas».

Sin embargo, lo establecido en el artículo en cuestión respecto a dicho decaimiento podría devenir inconstitucional a la vista de la Sentencia 139/2017, de 29 de noviembre, en la que el Tribunal, tras analizar el precepto equivalente del Reglamento del Parlamento de Cataluña –el relativo al procedimiento de lectura única–, en el que no se explicita que haya posibilidad de presentar enmiendas pero tampoco se impide, indica (FJ 8) que «su silencio en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única no significa que excluya y prescinda de dicho trámite en esta modalidad de procedimiento legislativo, tratándose, en los términos y condiciones que han quedado expuestos, de una fase preceptiva y necesaria del procedimiento legislativo. Aquel silencio únicamente es revelador de la falta de una expresa previsión normativa de esta fase». De hecho, el Tribunal lleva a cabo una sentencia interpretativa que tiene cabida ante el silencio

de la norma catalana, pero que conllevaría –caso de aplicarse la misma doctrina– la inconstitucionalidad en el caso de la nuestra. El fallo de dicha Sentencia indica que «no es inconstitucional el artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña,²² interpretado en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8, en el sentido de que su redacción no significa que excluya la posibilidad de articular un trámite de proposición de enmiendas y debate sobre ellas».

En consecuencia, les Corts Valencianes deberían replantearse el alcance del artículo 139 RCV, teniendo en cuenta que debería ser de uso excepcional y que, si no existiera unanimidad respecto a su aplicación, la exclusión del trámite de enmiendas entraría en contradicción con la jurisprudencia constitucional. Respecto a la unanimidad, debe tenerse en cuenta que la eventual existencia de Diputados/as no adscritos, que no cuentan con representantes en la Junta de Síndics, dificultaría la adopción de este tipo de acuerdos en dicho órgano, debiendo recurrirse a soluciones alternativas.

9. Las enmiendas que deban comunicarse a la Comisión Europea

Como explica Guillem (2018: 144), a raíz de la Directiva Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, es obligatorio notificar a la Comisión Europea la adopción de normas (legales, reglamentarias o administrativas) que afecten al acceso al mercado o conlleven una subvención catalogable como ayuda de estado. En principio, «estas notificaciones deben ser realizadas por los Ejecutivos (...) [que] así lo hacen cuando se trata de un proyecto de ley o de cualquier otra norma». Sin embargo, hasta la fecha, los reglamentos parlamentarios no prevén qué hacer cuando la norma se incorpora en un trámite parlamentario, esto es, si el texto procede

²² No obstante, dicho artículo fue reformado en julio de 2017, pocas fechas antes de la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional. Desde dicha reforma y la reenumeración del articulado, actualmente es el artículo 138.

de una proposición de ley, o si tratándose de un proyecto de ley, se introduce por vía de enmienda.

En el caso de les Corts Valencianes la laguna reglamentaria se ha cubierto mediante el Acuerdo de la Mesa de les Corts 2236/IX, de 19 de diciembre de 2017, sobre el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la directiva de normas técnicas, en la directiva de servicios o en el artículo 107 TFUE. En dicho Acuerdo se solicita al Consell de la Generalitat que, «cuando remita a les Corts un proyecto de ley o un decreto ley para su convalidación, realice la identificación de aquellos preceptos de los mismos que se encuentren dentro del ámbito de obligada notificación» para establecer, posteriormente, que «cuando dicha identificación se haya producido, se remitirá al Consell el texto de las enmiendas que resulten aprobadas y que afecten a los citados preceptos». Además, junto al texto de la enmienda se trasladarán otros elementos como los enlaces a las grabaciones de la sesión de Comisión o Pleno y los diarios de sesiones correspondientes.

Como explica Guillem (2018, 159-160), esta cuestión «pone de manifiesto la importancia de la coordinación del poder ejecutivo y el poder legislativo en estas materias europeas, pues la norma se genera directamente en el Parlamento (...) pero es el gobierno el que tiene la obligación de comunicar la misma a la Comisión europea».

III. Las enmiendas en las proposiciones no de ley y las mociones subsiguientes a interpelación

Si bien el eje principal del trabajo versa sobre el procedimiento legislativo, no podemos dejar de referirnos a las enmiendas en las proposiciones no de ley y las mociones, figuras que merecen un tratamiento conjunto, a la vista de lo establecido en el artículo 155.3 RCV: el debate y votación de las mociones subsiguientes a interpelación «se realizará de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley», por lo que, en este apartado, debo referirme exclusivamente a la

regulación que para las proposiciones no de ley hace el artículo 165 y 166 RCV.

Una primera cuestión es la relativa a la inicial presentación de enmiendas. A este respecto, el artículo 165.3 RCV establece, en su segundo inciso, que «una vez publicadas, los grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas hasta 6 horas antes del comienzo de la comisión». Sin entrar en la cuestión del plazo (en muchas ocasiones el mismo finaliza con el cierre del Registro en la tarde anterior a la celebración de la Comisión si, en el día de celebración de la sesión no hay un margen de 6 horas entre la apertura del Registro y la hora de inicio prevista, salvo si se hiciera uso del Registro electrónico), querría referirme a las autoenmiendas a las mociones y las proposiciones no de ley. No es inusual que el propio autor de una proposición no de ley presente una enmienda a la misma y lo haga al límite del plazo temporal de presentación. Esta práctica tiene sentido cuando se aprecia un error en la moción o la proposición no de ley o, incluso, cuando por el tiempo transcurrido entre la presentación de la misma y su inclusión en el orden del día, es preciso hacer algún matiz o adaptación en la misma. Pero, en ocasiones, las autoenmiendas se han convertido en verdaderas enmiendas de texto alternativo. Esta situación provoca, por un lado, que las enmiendas que puedan haber presentado con anterioridad otros Grupos Parlamentarios queden total o parcialmente desvirtuadas, pues el texto de origen ha cambiado; por otro lado, provoca que, de facto, se impida el derecho de enmienda al resto de Grupos Parlamentarios pues no existe margen temporal para presentar enmiendas sobre el nuevo texto. No obstante, es cierto que el problema es menor, dado que las enmiendas a las proposiciones no de ley y mociones únicamente se admiten si las acepta el autor de la iniciativa matriz, por lo que aunque se hubieran podido ejercer en la forma adecuada, sin la voluntad de aceptación no existirían, pero considero que la Mesa de la Comisión debería calificar las autoenmiendas a estos textos y determinar si nos encontramos ante la misma iniciativa o si, realmente, como ha sucedido en algún caso, la misma ha mutado y lo que se está debatiendo y

votando no tiene nada que ver con lo que aceptó incluir en el orden del día, debiéndose ello a la voluntad de un único Grupo Parlamentario.

Por otra parte, el artículo 166.3 RCV indica que «durante la tramitación por el Pleno y la comisión, antes de la votación podrán presentarse enmiendas transaccionales que tiendan a la aproximación entre el texto de la iniciativa y de alguna de las enmiendas presentadas, siempre que el grupo parlamentario autor de la enmienda acepte el nuevo texto y que los diputados y las diputadas que hayan intervenido en el debate sean conocedores del texto de la enmienda transaccional. Asimismo, podrán presentarse propuestas alternativas, aunque no se hayan presentado enmiendas, siempre que vayan suscritas por todos los grupos parlamentarios».

Respecto a las propuestas alternativas no hay demasiadas cuestiones a aportar. Simplemente, la comprobación por la Mesa de la Comisión o el Pleno de la existencia de las firmas de todos los grupos parlamentarios. En cuanto a las enmiendas transaccionales, cuya regulación también ha variado recientemente, al igual que las transaccionales en el procedimiento legislativo, no puede añadirse nada nuevo a lo ya expuesto en ese apartado.

IV. Conclusiones

Si bien resulta difícil llevar a cabo una recapitulación de las cuestiones planteadas, que son numerosas y no siempre conectadas entre sí, dado que es habitual y necesario finalizar un trabajo de estas características con un extracto de las ideas principales, ofrezco las siguientes conclusiones:

1. De conformidad con la doctrina y la jurisprudencia sobre la materia, deberíamos entender que las enmiendas parciales, como subordinadas o incidentales respecto de la iniciativa legislativa a la que vienen a suplementar o complementar, deben tener una conexión material mínima con el objeto fijado por el autor de la iniciativa, lo que resulta particularmente relevante en el caso

del procedimiento legislativo. Dicho de otro modo, no deben resultar total y absolutamente ajenas a la iniciativa matriz o alterarla radicalmente, supuestos ambos que deberían llevar a la inadmisibilidad de dichas enmiendas. En este sentido, resultaría deseable que el Reglamento de les Corts Valencianes, tal y como sucede en los Reglamentos parlamentarios de otros parlamentos autonómicos como Baleares, Cataluña, Extremadura y Navarra, recogiera la exigencia de conexión material o congruencia de dichas enmiendas.

2. En esa tarea de garantizar la congruencia de las enmiendas resulta fundamental una fase, la de calificación de las mismas, que si bien está recogida en el Reglamento de les Corts Valencianes no viene desarrollándose de forma exhaustiva, aspecto que debería subsanarse. En todo caso, es cierto que el margen de apreciación de la Mesa de la Comisión (o el Pleno, en determinados supuestos) es amplísimo, por lo que la inadmisión de enmiendas parciales será un supuesto excepcional que, si llegara a producirse, debería estar adecuadamente motivado so pena de incurrir en una vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios garantizado por el artículo 23.2 d la Constitución Española.

La calificación no debería llevarse a cabo únicamente respecto de las enmiendas parciales presentadas inicialmente en el plazo previsto para ello sino, además y sobre todo, respecto de las enmiendas de aproximación, de las transaccionales y de las técnicas y de corrección de errores, enmiendas todas ellas que, por producirse en un momento de menor sosiego en la tramitación legislativa, pueden introducir elementos ajenos que puedan resultar de más difícil apreciación.

3. Debería valorarse la conveniencia de modificar la redacción del Reglamento de les Corts Valencianes para clarificar algunos aspectos que resultan interpretables y que, en ocasiones, generan conflictos en su aplicación. Así, a lo largo del presente texto se han apuntado sugerencias de mejora respecto de, entre otras, cuestiones como:

si caben o no enmiendas de «autoaproximación» en la fase de Comisión; cómo computar los plazos para el mantenimiento de enmiendas y votos particulares; cómo llevar a cabo el mantenimiento de enmiendas de aproximación no aprobadas en fase de Comisión; o la problemática que pueden generar las «autoenmiendas» en el caso de las mociones y proposiciones no de ley. La relación no es exhaustiva pues, tanto en este trabajo como, probablemente, al margen del mismo, existen otros supuestos que merecerían tal clarificación.

4. Indicar, por último, que se debería modificar la regulación reglamentaria del procedimiento de lectura única, particularmente en lo que tiene que ver con el decaimiento de la fase de enmiendas. De conformidad con la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional no cabe la posibilidad de privar a los diputados y diputadas de dicho derecho, por lo que la utilización de dicho procedimiento, tal y como está configurado reglamentariamente, debería desarrollarse, únicamente, tras una decisión unánime de la Cámara, debiendo abrirse plazo de enmiendas en caso contrario.

V. Bibliografía

- Ainis, Michele (2011): «Potere de emendamento, la ratio e l'aberratio: a proposito delle leggi nn 10 e 11/2011 della Regione Lazio», *Rassegna parlamentare*, 4, pp. 821-842.
- Arce Janáriz, Alberto (1997): «¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el tramite parlamentario de admisión?», en Pau i Vall, Francesc: *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Santiago de Compostela, Aranzadi, pp. 365-378.
- Aizpuru Segura, Ana (2012): «Artículo 118: debate en el Pleno de la cámara del dictamen de la Comisión», *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Ciriero Soleto, Francisco Javier (2019): «Las enmiendas y el procedimiento legislativo», en *Una vida dedicada al Parlamento*.

- Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia, Corts Valencianes, pp. 138-148.
- Díaz Romeral Gómez, Alberto (1999): «Notas en torno a la leyes de objeto diverso: elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional», *Cuadernos de Derecho Público*, 6, pp. 139-156.
- Dorado Frías, Fernando (2018): «Las enmiendas en el procedimiento legislativo en el Senado», *Revista de Las Cortes Generales*, 104, pp. 159-178.
- García Fernández, Lidia (2012): «Artículo 114: debate en Comisión», *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid. Congreso de los Diputados.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2012): «Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 3, pp. 58-67.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2016): «Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas: avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional», *La última jurisprudencia relativa al parlamento*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, pp. 91-154.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2019): «El TC admite la calificación de enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad encubiertas, siempre que la consiguiente inadmisión sea motivada, que no se parta de un presupuesto erróneo y que no se vulnere el principio de igualdad de trato: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/2018: recurso de amparo núm. 4931/2016», *Revista de las Cortes Generales*, 107, pp. 603-613.
- Gómez Corona, Esperanza (2018): «Las potestades financieras de las Cortes Generales: del uso al abuso del veto presupuestario sobre las enmiendas con repercusión financiera», *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, pp. 1-33.
- Guillem Carrau, Javier (2017): «Las enmiendas de participación ciudadana: su inserción en el procedimiento legislativo ordinario

- de Les Corts Valencianes», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36, pp. 115-138.
- Guillem Carrau, Javier (2018): «Las enmiendas o proposiciones de ley que afectan al acceso al mercado (Directiva Servicios, 2006/123/CE): el cumplimiento de la obligación de notificación a la Comisión Europea», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 38, pp. 143-162
- María Peña, José Luis de (1996): «Calificación y admisión a trámite de las enmiendas presentadas a textos legislativos», *Jornadas de debate sobre reforma de los reglamentos parlamentarios* celebradas el 2, 3 y 4 de noviembre de 1994 en el Parlamento de Andalucía. Publicaciones del Parlamento de Andalucía, pp. 293-297.
- Merino Merchan, José Fernando y Luis de la Peña Rodríguez (1991): «Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras», *Revista de las Cortes Generales*, 23, pp. 133-150.
- Navarro Ruiz, Jose Carlos (2017, noviembre): *Informe jurídico relativo a la admisión de enmiendas de aproximación durante el debate en Comisión de las iniciativas legislativas*, Valencia, Corts Valencianes, pp. 1-11.
- (2017, diciembre): *Informe jurídico relativo a la formulación de enmiendas de aproximación, técnicas o transaccionales durante el debate en Comisión y en Pleno de iniciativas legislativas*, Valencia, Corts Valencianes, pp. 1-9.
- Peña Rodríguez, Luis de la (2009): «Informe en relación a la admisibilidad de diversas enmiendas del Grupo Socialista, formuladas al proyecto de ley por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento CE núm. 1907/2006 [...] relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH)», *Revista de Las Cortes Generales*, 77, pp. 293-304.
- Pino Carazo, Ana del (2016): «Del tránsito de un concepto formal a un concepto material de enmienda en el procedimiento legislativo, ¿una cuestión zanjada?», *La Constitución política de España: Estudios*

- en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 223-239.
- Recoder Vallina, Tatiana (2011): «El contenido del derecho de enmienda a la luz de las últimas Sentencias del Tribunal Constitucional: (STC 119/2011, de 5 de julio y STC 136/2011, de 13 de septiembre)», *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 25, pp. 213-222.
- Redondo García, Ana María (2001): *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Santaolalla López, Fernando (2011): «¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?», *Revista de Las Cortes Generales*, 83, pp. 135-176.
- Sanz Pérez, Ángel Luis (2018): «De nuevo sobre el derecho de enmienda y de la aprobación de las leyes», *Revista Aranzadi Doctrinal*, 4, pp. 1-7.
- Sanz Pérez, Ángel Luis (2020): «Las proposiciones no de ley y sus enmiendas», *Revista Aranzadi Doctrinal*, 1, pp. 1-7.
- Soriano Hernández, Enrique (2012): «Algunas cuestiones de técnica legislativa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de 2011», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 3, pp. 68-78.
- Visiedo Mazón, Francisco J. y Enrique Soriano Hernández (2020): *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos.

La Cámara de los Lores: tenue metamorfosis

CARLOS GONZÁLEZ TORMO

Graduado en Ciencias Políticas

Máster en Derecho Constitucional en el CEPC

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo hacer un repaso de las diferentes reformas que la Cámara de los Lores ha experimentado, principalmente, a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta el mandato de Theresa May. Así las cosas, la Upper House de Westminster se trata de uno de los casos más llamativos dentro del parlamentarismo contemporáneo por varios motivos: su antigüedad, su conocido principio hereditario y su dificultad para reformar tanto su composición como, en especial, sus poderes en el juego parlamentario británico. Tomando como referencia la Parliament Act de 1911, el punto de partida del análisis en profundidad comienza con la Parliament Act de 1949. Así, tras observar las etapas de reforma incluyendo los intentos fallidos, se despliega un diagnóstico en términos de representatividad democrática, pluralidad, percepción ciudadana y, naturalmente, las posibles opciones de reforma susceptibles de aplicarse para la Cámara de los Lores.

Palabras clave: reforma, representatividad, Reino Unido, lores, cámara, parlamento, Westminster.

Resum

Aquest treball d'investigació té per objectiu fer un repàs de les diferents reformes que la Cambra dels Lords ha experimentat, principalment, a

partir de la Segona Guerra Mundial i fins al mandat de Theresa May. Així les coses, la Upper House de Westminster es tracta d'un dels caos més cridaners dins del parlamentarisme contemporani per motius diversos: l'antiguitat, el conegut principi hereditari i la dificultat per a reformar-ne tant la composició com, en especial, els poders en el joc parlamentari britànic. A partir de la Parliament Act de 1911 es prendrà com a punt de partida de l'anàlisi en profunditat que comença amb la Parliament Act de 1949. Així, després d'observar les etapes de reforma, inclosos els intents fallits, es desplega un diagnòstic en termes de representativitat democràtica, pluralitat, percepció ciutadana i, naturalment, les possibles opcions de reforma susceptibles d'aplicar-se a la Cambra dels Lords.

Paraules clau: reforma, representativitat, Regne Unit, lords, cambra, parlament, Westminster.

Abstract

The objective of this research work is to review the different reforms that the House of Lords has undergone, mainly from the Second World War until Theresa May's stage. Thus, the Upper House of Westminster is one of the most striking cases within contemporary parliamentarism for several reasons: its antiquity, its well-known hereditary principle and its difficulty in reforming both its composition and, especially, its powers in the British parliamentary game. Taking as reference the Parliament Act of 1911, the starting point of the in-depth analysis begins with the Parliament Act of 1949. Thus, after observing the reform stages including the failed attempts, a diagnosis is displayed in terms of democratic representativeness, plurality, citizen perception and, of course, the possible reform options that could be applied to the House of Lords.

Keywords: Reform, Representativeness, UK, Lords, House, Parliament, Westminster.

Sumario

- I. Introducción
 - 1. Funciones de la Upper House
- II. Antecedentes: finales del siglo XIX hasta 1949
 - 1. Estadios previos a 1911
 - 2. La Parliament Act de 1911
 - 3. Tras las guerras
- III. La Parliament Act de 1949
- IV. El Life Peerages Act de 1958
 - 1. Cambio de ciclo
 - 2. Materializar los cambios
- V. El Peerage Act de 1963
- VI. La Parliament (No 2) Bill de 1968
 - 1. La incómoda mayoría conservadora
 - 2. Fracaso de la reforma
- VII. La House of Lords Act de 1999 y la Royal Commission
 - 1. La necesidad de reformar de nuevo: primer estadio
 - 2. Conclusión de la reforma y la Royal Commission
- VIII. Siglo XXI
 - 1. La determinación de cambiar la composición
 - 2. Propuestas de reforma e inicios de Cameron
 - 3. Reform Acts (2014-2015)
 - 4. Mandato de Theresa May
- IX. Problemas de representatividad democrática y pluralidad
 - 1. La procedencia de los pares, racismo y xenofobia
 - 2. Soluciones, pero insuficientes
 - 3. El actual modelo y su necesidad de cambios
- X. Frentes posibles de reforma
 - 1. Principios orientadores
 - 2. Alternativas de reforma
- XI. Percepción ciudadana: reformismo o abolición
- XII. Conclusiones
- XIII. Bibliografía

I. Introducción

El sistema político británico es, en el sentido moderno, el primer y más antiguo de los sistemas políticos (García Cotarelo 1987, 15). Sus instituciones han logrado adaptarse a las diferentes coyunturas sin cambios básicos, desarrollándose sin presentar rupturas sustanciales del denominado modelo Westminster de democracia (Lijphart 1987, 46).

El Reino Unido se trata de un sistema político que pervive con una Constitución de naturaleza no-escrita. Si, en este caso, el propósito de una Constitución se basa en perfilar las principales instituciones de un Estado y regular sus interacciones, es fácil exagerar las diferencias prácticas entre una carta escrita y una no-escrita. Ciertamente, puede ser que la naturaleza antigua de una constitución oral, junto a la autoridad derivada de su longevidad, por así decirlo, ofrezca ventajas. Eso, al menos, fue sugerido en el siglo XX, sumado a la flexibilidad dada por el componente no-escrito (Shell 2007, 5), que se suponía como más adaptable a las cambiantes circunstancias políticas de las diferentes etapas dadas. La *Cámara de los Lores* tampoco escapa a las problemáticas de adaptabilidad de los tiempos políticos británicos, generando dudas sobre su utilidad, su valor o su reforma.

El origen de este artefacto político se remonta a 1154. Siglos después, a partir de la Gloriosa Revolución de 1688, madre de un *Bill of Rights* que anula la primacía del rey, no es posible gobernar ni contra el Parlamento, ni sin el Parlamento. Este sistema, en el que el monarca no puede hacer nada sin el control o la participación del Parlamento, se verá fortalecido con el paso del tiempo, especialmente a partir del siglo XVIII, que propicia al propio Parlamento un protagonismo derivado de la reducción de los poderes del rey. Así, la entrada en vigor del sistema parlamentario una vez consolidadas las instituciones de gobierno inglesas da comienzo a una etapa que asienta el modelo político liberal (Sotillos 2011, 65), un modelo tan sólido que permite al sistema político británico sobrevivir prácticamente sin cambios relevantes hasta pasadas las dos grandes guerras del siglo XX.

En este entramado histórico, institucional y político, la interacción entre *Lores* y *Comunes* es un engranaje fundamental, que no puede sino ser entendido como la dovela central de todas las transformaciones dadas en el sistema político del Reino Unido. El sistema británico se caracteriza por la soberanía parlamentaria: el Rey, los *Lores* y los *Comunes* comprenden juntos el poder soberano del Estado (Taucar 2014, 242). En este sentido, la *Cámara de los Lores* ha estado siempre muy vinculada con la administración de justicia en el Reino Unido, facultad que heredaron de la *Curia Regis* y que ostentaron hasta 2009, año en el que se creó la Corte Suprema del Reino Unido. Si bien los *peers* demuestran su hegemonía durante el siglo XVIII a través del control de los escaños en la *Cámara de los Comunes* por patronazgo, la progresiva independencia de los *comunes* y su ascendente protagonismo político a partir del siglo XIX erosionan el rol de los *lores*.

Si bien la *Cámara de los Lores* ha sufrido cambios desde el siglo XIX, es el siglo XX el que más problemáticas y reformas trascendentales ha presentado. El rol de esta segunda Cámara con respecto de la primera, a lo largo del siglo XX, la ha resignado a un papel subordinado; como tal, nunca ha escapado de las críticas derivadas de su composición pese a haber contribuido en varios momentos clave de decisión política (Jones y Norton, 2010: 350). La longevidad de esta criatura parlamentaria aporta un valor histórico e incluso sentimental a la identidad parlamentaria británica.

Esta es una Cámara cuyos representantes, tradicionalmente, debían su sitio a un principio hereditario que se mantuvo en vigor hasta 1999. Atendiendo a la composición actual, es bastante diferente a la que se observaría en 1950, por ejemplo, donde casi todos eran *pares* hereditarios y representantes destacados de la Iglesia Anglicana: hoy, la variedad de *Lores* es mucho mayor y el número de *pares* hereditarios es significativamente menor. Con todo, no debe olvidarse que la *Cámara de los Lores* ha sido, también, refugio y retiro de antiguos altos cargos de Whitehall.

1. Funciones de la Upper House

Entrando en materia, es llamativo que el debate sobre la reforma de esta Cámara de reflexión refiera bastante más a su composición que a las propias funciones que desarrollan sus miembros. Para el caso, dichas funciones pueden resultar similares a las que lleva a término la *Cámara de los Comunes*, si bien no son tan extensivas (Norton 2010, 357). Así las cosas, sus responsabilidades se tienen por:

- Control e influencia. Al electiva, no se centra en críticas generales, sino en el detalle, la coherencia y la forma –hecho sustentado por la presencia de expertos, pues los *Comunes* electos no tienen por qué serlo–. Su valor como órgano de revisión legislativa se trata de una de las dos funciones nucleares de la Cámara, tal y como afirma Philip Norton (1999), debiéndose incluir en ella la revisión e influencia –en clave positiva– de las políticas del Gobierno. Asimismo, los *Lores* poseen mucho más tiempo para el debate y la reflexión de los asuntos no-financieros que los *Comunes*. Para llevar a cabo estas tareas, se dispone del componente legislativo, que corresponde a la lectura de cada *bill* que elaboran los *Comunes*, por estadios análogos a los de la *Cámara de los Comunes* y con dos lecturas: una primera, en clave formal y sin debate, y una segunda lectura, donde no se vota pero se debate largo y tendido el contenido en cuestión. La tercera lectura es también posible si se requiere mediante procedimiento formal.
- Según las previsiones establecidas en el contenido de las distintas *Parliament Acts*, es preciso situar la *Cámara de los Lores* en la posición de una especie de guardián constitucional, ya que la *Cámara de los Comunes* no puede actuar como control constitucional sobre sí misma (Norton 2010, 360), siendo esta la otra función axial de esta institución parlamentaria cuya independencia de sus miembros se supone como idónea para el cumplimiento de las labores señaladas.
- Legitimar las propuestas surgidas de los *Comunes*. La autoridad tradicional de los *Lores* ha dado paso a una autoridad de carácter

técnico y experto, de forma que su legitimidad ha mutado en una identidad tecnocrática sin poder de veto, de menor calado que la legitimidad electiva que ostentan los *Comunes*.

- Selección de personal para el Gobierno y demás cargos de alto rango, en especial para ministerios –el número de *Lores* en el Gabinete suele ser entre dos y cuatro–. Existe una triple razón para defender esta función: proporciona personas con bagaje y experiencia, que pueden dedicar mucho más tiempo a su labor que otras que cuentan con *constituency duties*, además de situar en la Cámara representación directa y capaz para explicar o defender propuestas nacidas *in situ* ante los *lores*.
- Inserción en la agenda política de asuntos que de otro modo no podrían ser contemplados, bien por incapacidad de los *Comunes* o bien por falta de atención institucional. Es posible que los *lores* se encarguen de asuntos sobre minorías que necesitan ser atendidos o que no han sido observados en la *Cámara de los Comunes*, a pesar de que esta no sea una de las funciones que se presuponen como expresas para esta institución. Esta capacidad convierte a este órgano en algo de interés para los *lobbies*, que tratan de sujetarlo a su permeabilidad.
- Vetar *secondary legislation* –hoy en día en desuso– y plena potestad para la elaboración de sus reglamentos y códigos internos, destinados a regular la actividad de sus distintos miembros.

II. Antecedentes: finales del siglo XIX hasta 1949

1. Estadios previos a 1911

En los últimos momentos del siglo XIX, etapa de crítica social severa, la *Cámara de los Lores* tuvo una composición conservadora que le hizo jugar, durante veinte años, un papel amortiguador en la «democracia gobernada» (Burdeau 1959, 627). Las elecciones de 1906 dieron paso al

siguiente momento político, la denominada «democracia gobernante», donde la mayoría en los *Comunes* era de corte liberal y el Primer Ministro, Campbell-Bannerman, trataba de lidiar con una oposición escudada en el poder de veto de los *Lores*, donde solo 100 de un total de 600 eran afines al ejecutivo liberal.

Tras dos años de erosión, el Gobierno liberal cambió de líder, siendo Asquith el elegido. Los *Lores* representaban un objetivo ideal para unificar una gran fuerza mayoritaria: los liberales veían en la Cámara Alta un obstáculo para sus reformas, los irlandeses sabían que opondrían su veto al *Home Rule* y los laboristas estaban en contra de una segunda Cámara hereditaria (Fraga Iribarne 1961, 320). Este periodo se presenta en forma de choque entre los *Lores* y el Gobierno del partido Liberal (Lord Longford 1988, 136). Así pues, la creación de un *Budget* financiero con objetivos políticos y sociales dio lugar en 1909 al *Finance Bill*, creado para que los *Lores* quisieran «tumbarlo» y se presentase contra ellos una moción de inconstitucionalidad, pues se entendía que estos no poseían competencias de naturaleza financiera. La Cámara Alta, por su parte, se limitó a expresar que no sería aprobado de no darse nuevas elecciones o una renovación del mandato. Aunque los *Lores* defendían tener potestad legal para rechazar cualquier contenido, ese derecho había perdido su eficacia según lo previsto en el *Act* elaborado por Gladstone durante 1861, que combinaba todas las propuestas financieras del año en un solo proyecto de ley integral.

El argumento de Lord Salisbury –asentado en una doctrina con su mismo nombre–, fue usado por los liberales contra la Cámara Alta: «*Esta Cámara no tiene poder para cambiar al Gobierno ejecutivo, ni para rechazar un proyecto de ley de carácter presupuestario que deje al mismo Gobierno ejecutivo fuera de lugar; significaría una maniobra sin salida*» (Jones, 1912 :148). El Parlamento se disolvió el 15 de diciembre de 1909, teniendo los comicios británicos el motivo siguiente: *Derecho de los Lores a rechazar un presupuesto votado por los Comunes* (Maurois, 1960: 201).

Desafortunadamente, las elecciones no aclararon el panorama: los resultados variaron poco y se mantuvo la minoría conservadora en los *Comunes*. En marzo de ese mismo año, el Primer Ministro presentó en la Cámara Baja tres resoluciones sobre los poderes de los *Lores*, que fueron aprobadas el 14 de abril, dando lugar al *Parliament Bill*. Mientras tanto, el *Finance Bill* fue aprobado en ambas Cámaras (Fraga Iribarne 1960, 322). En esta refriega, el Rey Eduardo VII, uno de los partidarios de no dismantelar la Cámara Alta sino de reformarla, falleció en mayo de 1910, siendo sucedido por Jorge V. Este momento fue crítico para una monarquía británica que debía afirmarse como capaz de vivir en armonía con el estándar social democrático del siglo XX.

Tras una especie de tregua, donde muchas negociaciones políticas con el nuevo monarca y entre los propios partidos resultaron infructuosas, se presentó en la *Cámara de los Comunes* el *Parliament Bill*. A pesar de que los *Lores* todavía no se habían pronunciado, se anunció una nueva disolución del Parlamento que desembocó en unas nuevas elecciones en noviembre, comicios que depararon resultados muy semejantes a los obtenidos en enero. Con previa amenaza del Rey de una nueva «hornada» de *pares* para forzar la aprobación del *Bill*, el Parlamento presentó de nuevo el documento presupuestario.

2. La *Parliament Act* de 1911

El 11 de agosto de 1911 la *Parliament Act* salió adelante en la *Cámara de los Lores* por 131 votos favorables y 114 en contra. Esta reforma mantuvo la necesidad de que existiera el beneplácito de las dos Cámaras del Parlamento británico, pese a introducir limitaciones de gran calado con respecto al régimen anterior del que gozaban los *pares*. Así, se apostó por un bicameralismo en el que solo la *Cámara de los Comunes* podía, de forma privilegiada, conceder o rechazar créditos a la Corona.

En cuanto a proyectos de naturaleza financiera, los *Lores* no tenían poder de veto, más allá de disponer de un mes para sugerir modificaciones. Aun así, la Cámara Baja podía no aceptar dichas

enmiendas y tramitar el *bill*. En el caso de los demás proyectos, existía la posibilidad de dilatar los plazos de lectura por parte de los *Lores* hasta 2 años, sin que ello perjudicase la sanción real transcurrido ese tiempo. Sin capacidad de obstrucción al Gobierno, la reducción a cinco años – anteriormente siete– de la duración del Parlamento acabó por invalidar el empleo forzoso del poder de veto sin que ello comportase tener que hacer pasar por unas nuevas elecciones al Gobierno. La aristocracia inglesa, más antigua como principio que en linaje, había luchado por su poder y lo había perdido: el deber de la política era reflejar esta pérdida de responsabilidad, despojándola de su liderazgo parlamentario (Dangerfield 1935, 30).

En cualquier caso, no podría calificarse el contenido de la *Parliament Act* de 1911 como una forma de esterilizar, *de facto*, la *Cámara de los Lores*; en todo caso, acertó a codificar en un conjunto estatutario muchas convenciones que los *Lores* aceptaban de un modo tácito desde aproximadamente 1832. La diferencia radicaba tanto en la forma estatutaria de las convenciones como en el establecimiento de un vínculo forzoso: si los *Comunes*, con el apoyo popular, decidían poner en marcha ciertas medidas, sus señorías de la Cámara Alta debían recibir dichos proyectos en positivo. Con todo, el texto contiene toda una serie de salvaguardas para los *Lores*, asegurando que la *Cámara de los Comunes* no gobernase sin control parlamentario (Smith 1992, 178).

A modo de detalle, Lord Longford (1988) destaca dos aspectos que centran el grueso de la crítica que varios *Lores* hicieron acerca de los resultados que conllevaba la aplicación marcada por las estipulaciones de la *Parliament Act*; en primer lugar, se aludía a que las disposiciones resultantes desmejoraban ostensiblemente el equilibrio constitucional; en segundo lugar, derivado de lo anterior, la transacción de poderes en su conjunto tendía a desacreditar el conjunto institucional parlamentario. Únicamente dos leyes de naturaleza no financiera, entre 1911 y 1939, no consiguieron la aprobación de los *Lores* y tuvieron que salir adelante a pesar de ellos gracias a los mecanismos previstos por la *Parliament*

Act: la ley sobre la Iglesia de Gales y la *Government of Ireland Act*, que estableció, al fin, el *Home Rule* irlandés (Fraga Iribarne 1961, 329).

3. Tras las guerras

Pasadas las dos guerras mundiales, los *Lores* se limitaron a elaborar enmiendas técnicas y debatir hasta un momento que devolvió las fricciones al primer plano: un proyecto de ley por parte del Gobierno de Attlee para nacionalizar industrias como la del carbón o la siderúrgica. Haciendo uso de las facultades que le concedía la *Parliament Act* de 1911 de forma residual, la Cámara Alta se opuso a la propuesta de los *Comunes*, reavivando el choque.

Pese a no ser tan evidentes, las desavenencias parlamentarias reabrieron el debate sobre el papel de los *Lores* en el sistema Westminster, llevando al Gobierno de Attlee a, en 1947, presentar un *Parliament Bill* que proponía, concretamente, reformar el contenido de la *Parliament Act* de 1911 en clave limitativa, en sintonía con Lord Salisbury en 1943 –partidario de la supresión del carácter hereditario de los *pares*–.

III. La Parliament Act de 1949

En 1947, se dio la posibilidad de acometer una reforma de la *Cámara de los Lores* de manera firme; en primer lugar, porque la exposición de las políticas de nacionalización laborista a los poderes de *delay* de los *Lores* preocupaba al Ejecutivo; en segundo lugar, porque los mecanismos de la *Parliament Act* de 1911 podían amparar una propuesta de reforma; en tercer lugar, porque si la intención legislativa era introducida previamente a una confrontación entre los *Lores* y los *Comunes*, habría muchas más probabilidades de que tuviese lugar un debate racional sobre su problemática y utilidad (Donoughe y Jones 1973, 427), evitándose más que probables conflictos intercamerales; en último lugar, porque los laboristas todavía no contaban con una gran erosión política, de manera que su legitimidad permanecía firme.

En vista de lo anterior, toda propuesta de reforma giraría en torno a la capacidad de los *Lores* de dilatar plazos de puesta en marcha de los *bills*. Aunque el momento fundamental que privó a los *Lores* de su poder de veto sobre las *public bills* tuvo lugar en la cristalización de la *Parliament Act* de 1911, la creación del *Parliament Bill* de 1947 buscaba enmendar el contenido de 1911 para que todo proyecto de ley pudiera convertirse en ley, de forma efectiva, sin la necesidad de que los *Lores* lo aprobasen: así, solo era necesario que los *Comunes* lo sacasen adelante en dos sesiones sucesivas –en lugar de en tres– y habiendo pasado un año –en lugar de dos– entre la primera *second reading* en los *Comunes* y la fecha en que el proyecto de ley en cuestión salió de los *Comunes* por última vez (Ballinger 2014, 59).

Más allá de que los partidarios de enmendar los procedimientos de 1911 preferían una reforma sobre cuestiones procedimentales más que sobre poderes o composición de la Cámara Alta en sí, el *Parliament Bill* salió adelante en los *Comunes* pero fue suspendido en los *Lores*. La razón no fue otra que convocar una Conferencia entre los distintos partidos involucrados para discutir la reforma. Esta Conferencia, pese a no acabar en consenso, sentó las bases de ciertos acuerdos que se materializaron en futuros estadios, como fue el caso de la posibilidad de creación de los *life peerages*, la introducción de las denominadas *allowances*, aceptar a las mujeres como miembros válidos de la *Cámara de los Lores* o estar de acuerdo en el hecho de que no era posible, en caso de reformarla, que la Cámara Alta se mantuviese bajo la hegemonía de poder de alguno de los partidos. Finalmente, el *Parliament Bill* de 1947 recibió sanción el 16 de diciembre de 1949 bajo los términos de la *Parliament Act* de 1911.

En síntesis, es posible afirmar que la *Cámara de los Lores* continuaba sin una reforma importante, a pesar de que sus poderes formales fueron modificados y reafirmaron la tendencia a largo plazo pujante del dominio de la Cámara Baja. Con todo, los poderes en la práctica de la *Cámara de los Lores*, por encima del temor que ciertos sectores políticos manifestaron hacia su poder de retrasar la aprobación de los

bills –pese a la reducción de este a solo un año de *delay*–, no sufrieron modificaciones potentes, como tampoco se vio afectada su composición (Ballinger 2014, 73).

En este momento histórico –y en adelante–, destaca la tendencia desde el fin de la Segunda Guerra Mundial a suprimir las Cámaras Altas, siendo pocos los Estados que han instaurado segundas Cámaras –como es el caso de España–. Así, Dinamarca amortizó su Senado en la década de los cincuenta; De Gaulle intentó reducir el peso del Senado francés a finales de los sesenta, aunque perdió el referéndum convocado a estos efectos –que también aludía a otras cuestiones de relevancia– y dejó el cargo; poco después Noruega optó por una Cámara única y su ejemplo fue seguido por Islandia. Más trascendencia tuvo el hecho de que la Constitución sueca de 1974 recogiera un consenso para eliminar el Senado, además de la apuesta constitucional portuguesa por un modelo unicameral de 1976 (Alzaga *et al.* 2017, 334).

IV. El Life Peerages Act de 1958

1. Cambio de ciclo

En 1951, el número 10 de Downing Street recibió a Winston Churchill. La llegada al poder de los conservadores implicó considerar todas las propuestas posibles de reforma para la *Cámara de los Lores* (Craig 1975, 172). Sin embargo, los intentos fueron en vano –mayormente por las trabas que ponían los laboristas– e hicieron retomar la iniciativa a los *tories* cinco años después, remarcando la necesidad de solucionar el estatus de la Cámara Alta y no posponer más el debate. Así pues, el Gabinete logró poner en marcha un *short bill* para tratar de revertir la inadmisibilidad de los *life peers*, apostando por una cuestión histórica: la creación de *pares*.

En lugar de optar por una reforma centrada en las competencias de la *Cámara de los Lores*, habilitar la creación de *pares* –hombres

y mujeres– vitalicios se debía a un motivo en concreto: reformar la composición de la Cámara en lugar de un aumento de los poderes *de jure* obedecía a que dicho incremento llamaría la atención de un futuro gobierno de corte laborista. Pese a ello, reformar la composición terminaría por mejorar, inevitablemente, los poderes *de facto* de la Cámara Alta (Ballinger 2014, 76).

Sea como fuere, la creación de *life peers* era una problemática con un gran recorrido histórico. De recorrido histórico eran, también, el aumento del número de *pares* y la progresiva falta de asistencia a la Cámara Alta por parte de sus integrantes: a principios del siglo XIX había 150 *Lores*, muchos menos en comparación con los 846 miembros de 1955. Políticamente, los conservadores terminaron por asumir que los *Lores*, tal y como estaban configurados, tendrían poco peso como barrera frente a un futuro Gabinete laborista. Asimismo, los laboristas encontraron cierta ventaja en la *Cámara de los Lorens*, especialmente como asilo político (Clarke Adams 1950, 85), que dio nuevas oportunidades a antiguos altos cargos.

2. Materializar los cambios

Uno de los exponentes para la reforma fue el Comité encabezado por Lord Salisbury, que aportó dos propuestas: una corta y una larga. La corta se basaba en crear *pares* vitalicios sin límite, dotarles de dietas y viajes gratuitos en tren y darles potestad para renunciar a ciertos privilegios inherentes al título de *Lord*. Por su parte, la propuesta más extensa limitaba a 200 tanto el número de *pares* vitalicios como de hereditarios, igualaba los derechos y privilegios de las mujeres *pares* y sus homólogos masculinos, permitía a los *Lores* renunciar a ciertos derechos, tener un puesto en la *Cámara de los Comunes* y disfrutar de dietas y viajes gratuitos en tren. Además, proponía la inclusión de cinco representantes de la Iglesia de Escocia.

Tras un periodo de reflexión e influencias, la *short bill* de Salisbury fue la escogida para salir adelante. Sin embargo, la victoria de 1957 de

Macmillan –no demasiado partidario de reformar la *Cámara de los Lores* en esos términos–, se saldó con la salida de Lord Salisbury en marzo de ese mismo año. Lord Salisbury, que había ostentado el cargo de *Lord of the House of Lords* desde el fin de la guerra, fue sustituido por Lord Home, quien sugirió al Primer Ministro prescindir de las propuestas anteriormente citadas para acotar la reforma en torno a un único objetivo, basado en el pragmatismo: la creación de *pares*.

A finales de 1957, el *Life Peerages Bill to the House of Lords* comenzó su tramitación y recibió Sanción Real el 30 de abril de 1958 con la aprobación de las dos Cámaras. El 24 de julio de ese mismo año tuvo lugar la primera tanda de *pares* vitalicios: los 10 *pares* surgidos de la primera «hornada» eran todos hombres a los que, por su estatus social, se les podría haber ofrecido títulos nobiliarios hereditarios, aunque no todos habrían aceptado dichos títulos para convertirse en *Lores* (Crick 1957, 463). En suma, el *Life Peerage Act* de 1958 constató la disolución –pero no desaparición– del principio hereditario y su hegemonía en la *Cámara de los Lores*. Superó las objeciones que los propios *pares* habían planteado desde 1850 sobre la erosión de los derechos hereditarios, limitando la superioridad del número de pares hereditarios y abriendo las bancadas a la presencia femenina: las primera mujeres que se convirtieron en *pares* –bajo el título de *baroness*– lo hicieron en octubre de 1958, meses después de la primera hornada íntegramente masculina.

V. El Peerage Act de 1963

La muerte del padre de Tony Benn en 1960 abrió de nuevo el frente de reforma sobre los regímenes de incompatibilidades y la herencia del título. En el caso del hijo del señor Benn, que ocupaba un asiento en la *Cámara de los Comunes*, esto se hizo especialmente evidente: al morir su padre, integrante de los *Lores* por derecho de nobleza, éste debía abandonar los *Comunes* para incorporarse a su puesto hereditario. La intención del MP era quedarse en la Cámara Baja, pero no existía

la posibilidad de renunciar a la plaza vacante dejada por su padre. No podía renunciar a, en palabras de Mr Justice Dodridge en 1626, una dignidad personal, fijada en la sangre para la posteridad (Kellner 2014). Para resolver la problemática, se llegó a un acuerdo para remitir la cuestión de la renuncia a un Comité de selección, compuesto por miembros de ambas Cámaras.

Otro de los frentes, en términos de herencia, fue la situación de las mujeres. Era necesario admitirlas en el *quórum*, teniéndose en cuenta la debilidad y falta de prestigio que suponía para la institución el proceder al margen de la mitad de la población (Fraga Iribarne 1961, 335). Una mujer no podía heredar el asiento paterno en los *Lores*: paradójicamente sí que podía ser miembro de la *Cámara de los Comunes*, Ministra o Reina. Curiosamente, sí que existía la posibilidad de crear *life peers* mujeres. Muchos miembros de la Cámara Alta, ubicados entre los postulados más tradicionales, conservadores y nacionalistas ingleses mostraron reticencias a dejar que las mujeres heredasen su asiento, como fue el caso del Conde de Glasgow, quien pronunció en 1957: «*No queremos que esta Asamblea se convierta en una Cámara de los Lores y de las Ladies*».

Así las cosas, el gobierno de Macmillan puso en marcha un proyecto de reforma basado en la justicia y la necesidad de apostar por una mayor igualdad entre sus miembros. El primer cambio introducido solucionó la cuestión del señor Benn, autorizando la renuncia a la plaza hereditaria mediante una comunicación al Lord Chancellor. Asimismo, la *Peerage Act* de 1963 otorgó a las mujeres el derecho a ser designadas en calidad de *hereditary peers* y, por ende, sentarse en la *Cámara de los Lores*. Esta reforma introdujo un total de doce nuevas mujeres en calidad de *pares* hereditarias.

Además de la cuestión de las mujeres, el contenido de esta *Peerage Act* de 1963 otorgó a los *pares* escoceses exactamente el mismo derecho a poseer un asiento en la *Cámara de los Lores* que los *pares* de Inglaterra, de manera que los 16 *pares* representativos de Escocia vieron su número aumentado considerablemente. En segundo lugar, el

desarrollo del estatus de los irlandeses en la Cámara Alta suprimió, por un lado, la prohibición a los *pares* de Irlanda para votar en las elecciones de los miembros de la *Cámara de los Comunes*; por otro, les permitió sentarse en la Cámara Baja sin perder los privilegios derivados de la condición nobiliaria.

El 31 de julio de 1963 la *Peerage Act* recibió la Sanción Real. A pesar de los avances conseguidos con la reforma, el desequilibrio político continuó y nada de lo sucedido a lo largo de los trece años de gobierno conservador (1951-1964) logró mitigar el temor que muchos sectores del Partido Laborista tenían a que la *Cámara de los Lores* pudiera resultar un inconveniente, incluso amenaza, en el futuro.

VI. La Parliament (No 2) Bill de 1968

1. La incómoda mayoría conservadora

La revitalización de la *Cámara de los Lores* tras las modificaciones en su composición durante las últimas reformas aumentó la asistencia de los *pares* y renovó los perfiles habituales, a pesar de que la mayoría continuaba en sintonía con los postulados conservadores y pertenecía al sector hereditario. La propuesta electoral laborista de 1964 presentó una idea de reforma que trataba de hacer mucho más eficientes el proceso legislativo del Parlamento y la labor desarrollada por el Gobierno, afirmando que era necesario no estar al tanto –y por ende no depender– continuamente de si una mayoría de *Lores* conservadores que nadie había votado decidía frustrar las iniciativas llevadas a discusión.

Esta determinación laborista pretendía ir más allá de la Doctrina Salisbury mediante una acción preventiva independientemente de la postura que decidiese adoptar la *Cámara de los Lores* (Ballinger, 2014: 129). La propuesta tuvo buena acogida en la mayoría del Gobierno en los *Comunes* por una serie de factores y conveniencias: diluir la amenaza que suponía el propio potencial bloqueador de los *Lores* –no solo la capacidad de *delay*, también su poder para vetar *secondary legislation*–,

la oportunidad de abrir paso a reformas de la Cámara Alta tanto en poderes como en composición, agilizar tramitaciones legislativas y, en el sentido partidista del término, monopolizar la reforma para los Laboristas.

De forma sucinta, el *White Paper* de reforma, presentado en 1968, proponía eliminar el derecho a voto de los *pares* hereditarios –y anular que sus descendientes heredasen el asiento–, reducir el poder de *delay* de los *lores* a seis meses, retirar el derecho de voto a *pares* que superasen los 72 años al inicio de legislatura y, finalmente, conferir al gobierno del momento la garantía de una mayoría en la *Upper House*.

2. Fracaso de la reforma

Si bien la propuesta planteada parecía ajustada, al emanar del seno laborista quedaba marcada por una fuerte unilateralidad política. En este sentido, muchas de las partes –entre ellas varios de los *lores*– argumentaban que tratar de buscar una reforma únicamente en términos de composición era más sencillo que todo lo planteado por los laboristas. Tras mucha polémica, el 17 de abril de 1969, el gobierno mostró públicamente su firme disposición de «*no ir más allá por el momento con respecto a la aprobación de la Parliament (No 2) Bill para tratar de dirigir los esfuerzos parlamentarios hacia la legislación de asuntos de prioridad gubernamental*».

En este caso, se renunciaba a seguir adelante con la tramitación de una reforma de la Cámara de los Lores para tratar de impulsar los denominados *Industrial Relations Bill* y *Merchant Shipping Bill*, más allá de que los que sí eran partidarios de la reforma de la Cámara Alta carecían de la voluntad suficiente como para adscribirse al compromiso de quedarse hasta altas horas de la noche para aprobar el proyecto de ley (Morgan 1975, 213-218). Al final, sin embargo, el cese de las intenciones de aprobar el *Parliament (No 2) Bill* de 1968 no se debió solo a los factores institucionales ni los acontecimientos históricos, sino también a presiones políticas.

En 1970, las funciones de la *Cámara de los Lores* no habían variado un ápice de lo mostrado en 1963, pudiendo quedar resumidas en; controlar las acciones del Ejecutivo, la legislación privada y la legislación de carácter subordinado; revisar los *public bills* procedentes de la *Cámara de los Comunes*; sentar las bases para la puesta en marcha de legislación pública en ámbitos de menor controversia desde el punto de vista político, atendiendo también los *bills* procedentes de cualquier PM; servir como una Cámara para el debate de asuntos de interés público desde la libertad de su propia naturaleza orgánica, la complejidad que podrían aportar las aptitudes de los *pares* y el margen más relajado para la evaluación de las materias tratadas. A ello debe ser añadido, finalmente, el hecho de que la *Cámara de los Lores* no era solo una de las dos Cámaras del Parlamento británico, sino que realizaba, además, las funciones del *Court of Law* (Hollis 1973, 56) a través del desempeño llevado a cabo por los *Lores de Apelación*.

VII. La House of Lords Act de 1999 y la Royal Commission

1. La necesidad de reformar de nuevo: primer estadio

Desde finales de la década de los 60, hubo ciertos intentos para tratar de reducir los poderes de los *Lores*. En sintonía con esta tendencia política, durante los años 70, muchos artículos e informes sugerían una nueva reforma de la Cámara Alta, en contraste con la actitud de la propia *Upper House*, inmersa en un clima de confrontación con el gobierno laborista a lo largo de 1974 hasta 1979.

Esta estrategia de los *peers* terminó por apuntalar la animadversión que ya existía hacia ellos en el seno *labour*. Como resultado, en 1983 el *Labour Party manifesto* ponía sobre la mesa la propuesta de abolición de la Cámara Alta (Jones y Norton 2010, 367). El liderazgo de Neil Kinnock desde 1983 hasta 1992 ayudó a rebajar las tensiones, suavizando las

posiciones y dando lugar a la nueva propuesta del *manifesto* de 1992: lograr una *second chamber* de naturaleza electiva.

Con el paso de los años la idea cuajó y en enero de 1999 se introdujo en la *Cámara de los Comunes* el *bill* de reforma, que logró salir adelante por amplia mayoría. En su contenido, descansaba la idea de suprimir la identidad hereditaria de la Cámara Alta. Si bien los *Lores* se acogieron a la *Doctrina Salisbury* y no votaron en segunda lectura, el Gobierno tuvo que aceptar la enmienda que los *peers* introdujeron para que la tramitación no se viese frustrada. El denominado como *Weatherhill amendment* consiguió que un total de 92 *Lores* hereditarios no fueran expulsados de la *Upper House*, quedándose de forma interina hasta que el proceso reformador llegase a su fin.

2. Conclusión de la reforma y la Royal Commission

La primera etapa de la reforma prevista para la *Cámara de los Lores* parecía haber sido relativamente simple: requería de un breve *Parliament bill* que permitiera la eliminación de los *pares* hereditarios de la *Upper House*, más allá de las lógicas dificultades prácticas que implicaba poner en marcha dicho propósito. Con todo, la cuestión más compleja no era resolver los obstáculos de la primera etapa de reforma, sino cómo proceder con la segunda etapa de tal manera que el proceso arrojase un conjunto de propuestas tan oportunas como realistas (Ballinger 2014, 179).

Tras aprobarse el *Bill* de 1999, logrando la casi total supresión del componente hereditario en los *Lores* —su presencia no alcanzaba el centenar de miembros—, el Gobierno sacó adelante un *White Paper* titulado *Modernising Parliament: Reforming the House of Lords*, buscando crear un grupo imparcial *ad hoc* para seleccionar *life Peers*: la *Royal Commission*, cuyo trabajo dio como resultado un total de 132 recomendaciones para mejorar la *Cámara de los Lores* recogidas en *A House for the Future* (Wakeham Report, Cm 4534). De todo el contenido desarrollado, la cuestión electiva suponía el punto más importante

a resolver, por lo que la *Royal Commission* planteó un total de tres posibles soluciones para el *elected element*:

- Añadir, en las elecciones generales, un sistema complementario de elección. Así, se asignaría a los partidos un total de 65 asientos en los *Lores* según el porcentaje de voto obtenido. Los elegidos serían considerados miembros de naturaleza regional.
- Establecer un sistema de representación proporcional paralelo a la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo. Si bien el total de plazas de representación territorial electivas contempladas era de 87 miembros, solo se renovarían con cada elección un tercio del total; a la postre, 29 *Lores*.
- Hacer uso de un sistema parcialmente abierto de representación proporcional que contemplase la entrada de 195 miembros territoriales y tuviera lugar de forma simultánea al desarrollo de la jornada electoral vinculada a la composición de las instituciones pertenecientes a la Unión Europea.

Según lo indicado por el *House of Lords Annual Report 1999/2000*, antes de que los efectos de la *House of Lords Act* de 1999 entrasen en vigor, el número de *Lores* hereditarios constituía el 59% –759 miembros de 1290–, mientras que si se consulta el *House of Lords Research Paper 00/61*, se puede observar una variación con la entrada en vigor de la nueva reforma: el número de *Lores* hereditarios constituía un 13% del total, superado por un porcentaje de pares vitalicios del 83% –578 personas de un total de 695–.

VIII. Siglo XXI

1. La determinación de cambiar la composición

A principios de los 2000 y en línea con la propuesta de la *Royal Commission*, el Gobierno no tenía intención de reequilibrar los poderes de la Cámara, sino de reformular su composición orgánica. Así, previó

una *Upper House* de 550 miembros, variando el número de *elected Members* desde los 65 hasta los 195. La idea era que un comité de representantes de ambas cámaras se estableciese, con el tiempo, para examinar a fondo lo propuesto. Poco tiempo después, el Gobierno declaró su decisión de continuar reformando los *Lores* mediante el *White Paper The House of Lords: Completing the Reform*. La clave de la propuesta era asegurar que, al menos, casi un cuarto de la Cámara estuviese ocupado por miembros imparciales, esto es, no vinculados directamente a los partidos. Desafortunadamente, no salió adelante.

Buscando consensos, el Gobierno puso en marcha el *Joint Committee* en la primavera de 2002. Pese a que sus siete propuestas fueron rechazadas en las dos salas del Parlamento, hay dos detalles clave; en primer lugar, se planteó abiertamente una Cámara abiertamente designada, otra totalmente electiva y, finalmente, unos *Lores* combinando ambas vías de cinco modos distintos; en segundo lugar, la opción que fue desechada por menor diferencia de votos resultó la que apostaba por una Cámara en la que más de tres cuartos de los miembros fueran de naturaleza electiva. Esta dinámica de perseguir una reforma en la composición continuó en 2003 y años sucesivos: cada vez la opinión pública veía más lógico reformar la *Upper House*, además de ser un tema presente en los discursos de la Reina.

2. Propuestas de reforma e inicios de Cameron

Tras una serie de encuentros a lo largo de 2006, en 2007 se materializó un *White Paper*. De forma sintética, el conjunto resultante proponía suprimir el componente hereditario, reducir el número de asientos reservados a los obispos, apostar por una *Upper House* de 540 miembros donde ningún partido podría tener mayoría y los mandatos fuesen máximo de 15 años, presentar una composición dual –50 por ciento *elected* y 50 por ciento *appointed*– y aprovechar los comicios de asuntos europeos para celebrar las elecciones a los *Lores*. El contenido de este *White Paper* tampoco modificaba los poderes de los *Lores*, así

que la reforma no tocaba sus competencias. Desafortunadamente, las intenciones de esta reforma tampoco cristalizaron.

Con las elecciones de 2010, David Cameron asumió el cargo de Primer Ministro en un Gobierno apoyado por el partido Liberal: un requisito era reformar la *Cámara de los Lores*. Así pues, el ejecutivo de Cameron presentó el 27 de junio de 2012 un *Bill* para acometer la reforma. Resumidamente, proponía una Cámara de 450 miembros –mas representantes ministeriales y de orden clerical–, con mandatos de solo 15 años, que nunca tendrían la consideración de *Lord* –se buscaría otra denominación–: un 20% serían miembros por la *Statutory Appointment Commission*, mientras que el 80% restante serían *pares* directamente elegidos. Además, el número de *spiritual peers* se reduciría a 12 miembros.

El *Bill* no contenía modificaciones sobre el papel o las funciones de la *Cámara de los Lores*; tampoco trataba de conferir responsabilidades adicionales a los poderes ya dispuestos. Por tanto, el poder de *delay*, de un año para las *Public Bills* ordinarias y de hasta un mes en el caso de las *Money Bills*, permanecería vigente y tampoco sufriría alteración alguna (Carroll 2013, 226). Tras una serie de tensiones parlamentarias y luchas internas de partidos, el Gobierno cesó en su intento de reforma.

En 2012, Arend Lijphart publicó la segunda edición de *Modelos de Democracia*. Sobre el sistema Westminster, calificado de parlamentarismo bicameral moderadamente débil, destacó la pronunciada asimetría que propiciaba el modelo británico, señalando que la *Cámara de los Lores* constituía, de entre los Estados analizados, el único caso en el que la segunda Cámara no solo tenía cargos vitalicios, sino que además su número de miembros superaba al total de parlamentarios de la Cámara electiva. Además, Lijphart señaló que la debilidad del sistema británico, en términos comparados con el plano internacional, al respecto del plano ejecutivo, era también extensiva a la propia debilidad que los *Comunes* presentan en relación con la *Cámara de los Lores*.

Finalmente, la situación de las segundas Cámaras en otros Estados durante este periodo invitaba a tomar decisiones drásticas al respecto, siendo un caso interesante el referéndum irlandés de 2013, donde

un resultado muy parejo logró mantener con vida el Senado. Es obligatorio subrayar, tal y como resume Laurent Trivell (1975) en su obra *Le bicameralisme*, que se ha pasado, en el panorama del Derecho constitucional comparado, de un momento en que el sistema bicameral era mayoritario a una época en la que menos de un tercio de los Parlamentos censados en la Unión Parlamentaria lo son.

3. Reform Acts (2014-2015)

En 2014, Cameron se propuso reformar, de una vez por todas, la *Cámara de los Lores*. En sí, el contenido de la *Reform Act* de 2014 recogía ideas de los anteriores estadios de reforma, con la intención de enmendar lo dispuesto por el anterior texto sólido de reforma, esto es, la *Reform Act* de 1999. Aprobada el 14 de mayo de 2014 y sin carácter retroactivo, discurre en torno a dos metas: prever la renuncia del puesto en la *Cámara de los Lores* y sentar un procedimiento de expulsión en circunstancias específicas. El modo de cesar de su cargo a los *Lores* es bajo dos supuestos: la falta de asistencia –problema de largo recorrido– y la condena por delitos graves.

Desde su entrada en vigor hasta el fin de la década, alrededor de una centena de *Lores* se han acogido al procedimiento de renuncia, mientras que un total de 6 *peers* fueron expulsados de la *Upper House*. La media de edad de los expulsados, en el momento de su salida, se sitúa en torno a los 82,5 años. Tras el contenido aprobado, el Gobierno consiguió, durante 2015, sacar adelante otras dos nuevas *Reform Act* para la *Cámara de los Lores*: la *Expulsion and Suspension Act 2015* y la *Lords Spiritual Act 2015*.

La nueva reforma permitía a la *Cámara de los Lores* la emisión de dictámenes definitivos de suspensión a un miembro, pudiendo esta sanción ir más allá del fin de un periodo parlamentario; por otra, se apoyaba en lo previsto por la *Reform Act* de 2014 en materia sancionadora para aquellos que no asistieran o fueren sentenciados a más de un año de prisión (Kelly 2016, 3). En definitiva, complementaba

lo estipulado el año anterior con la novedad de poder suspender el ejercicio de los miembros de la *Upper House*. La otra reforma acometida en 2015, esto es, la *Lords Spiritual Act*, es comúnmente conocida como la *Lords Spiritual (Women) Act 2015*. Esta última introduce una novedad: el ingreso de mujeres que ostenten el cargo de obispo en la *Cámara de los Lores*. Así, en el contenido se introdujo una discriminación de naturaleza positiva: en caso de quedar una vacante en los *Lores* a lo largo de la década posterior en la que dicha *Act* fuere aprobada, debería ser asignada a una mujer obispo.

4. Mandato de Theresa May

Durante el mandato de Theresa May de 2017, el *Lord Speakers's Committee* elaboró un documento para acometer, de nuevo, una reforma de la *Cámara de los Lores*. En este *report*, además de recomendaciones técnicas, se planteó reducir el aforo a 600 miembros, mandatos limitados a quince años y *appointing peers* en función de las cuatro principales facciones presentes en la Cámara Alta, esto es, *tories*, laboristas, liberales y *crossbenchers*.

De este modo, el acceso a un asiento en el caso de las formaciones políticas mencionadas estaría basado en el promedio resultante de los votos obtenidos en los últimos comicios, así como por el total de escaños obtenidos en los *Comunes*. Desgraciadamente, este *report* tampoco logró llegar al seno de la agenda política británica y no salió adelante.

IX. Problemas de representatividad democrática y pluralidad

1. La procedencia de los pares, racismo y xenofobia

La historia de la *Cámara de los Lores* es una historia de continuidad institucional y cambios que van desde lo drástico hasta lo sutil, sin que ninguna de las mencionadas reformas pueda ofrecernos una visión clara

y estricta del papel de la Cámara Alta, ni mucho menos acerca del papel pleno y concreto que juega el Parlamento en la constitución del Reino Unido (Norton 2017, 72). Así, parece poco probable que la situación descrita cambie significativamente hacia una mejor conexión con la realidad.

Un aspecto interesante es que tanto las provisiones procedimentales como las bases reglamentarias de la *Upper House* ponen énfasis en asentar la igualdad de condición entre los *pares*. No obstante, incluso el esfuerzo por garantizar la equidad en la Cámara Alta encuentra límites: dentro de la mayoría –de hombres blancos–, ciertos grupos parecen encontrar más vías para obtener influencia. Este es el caso de miembros bien relacionados que pertenecen a la clase alta o media-alta, como podrían ser antiguos secretarios de Estado o los *landlords* (Crewe 2017, 106-107). Paradójicamente, no es así con los que tienen que trabajar mucho más si quieren tener buena reputación, como es el caso de los *pares* negros o asiáticos, abocados a que se recurra a su etnia cuando no hacen todo lo bien que deberían su trabajo o, simplemente, se dude de su criterio.

Si bien el estereotipo de hombre blanco de profunda ascendencia aristocrática queda arrinconado tras la exclusión de la mayoría de *pares* hereditarios, ello no comporta la extinción de actitudes clasistas o racistas en o para con miembros de la Cámara. El componente étnico y religioso en los *Lores* no puede ser medido de forma exacta más allá de lo que cada *peer* decida mostrar sobre su vida y creencias, aunque resulta evidente que la proporción de pares negros, asiáticos o no-cristianos ha aumentado considerablemente (Crewe 2017, 125) si se compara con etapas anteriores: en 1999, sin ir más lejos, 15 pares eran asiáticos –14 de ellos vitalicios–, 4 afrocaribeños –ninguno hereditario– y 2 se adscribían a la categorización *mixed-race* –uno hereditario y otro vitalicio–.

En el marco de actitudes racistas o xenófobas, destaca la innegable influencia negativa en los sectores más conservadores del componente nacionalista inglés, ligado a un nacionalismo integral que tiempo atrás sostenía la fantasía del destino conquistador anglosajón, basado en la

creencia de que el poder del conjunto de leyes y principios ingleses no era una cuestión meramente inglesa, siendo esencial para preservar la libertad de la humanidad su conservación y perpetuidad (Snyder 1990, 91).

Así las cosas, la ambivalencia de los citados *pares* blancos, temerosos del cambio cultural, funciona como reflejo representativo de las emociones que los *pares* negros evocan entre los británicos racistas –los autodenominados *Britons*– fuera de la *Cámara de los Lores*. Por desgracia, todos los *pares* negros reciben cantidades significativas de correos plagados de mensajes de odio (Crewe 2017, 127). Este contexto de acoso selectivo, además de ser obviamente perseguido por la justicia, puede ser visto como un foco de erosión de la pluralidad representativa de la *Upper House*, toda vez que el soportar amenazas y situaciones violentas como lo descrito puede conducir hacia posturas por parte de los *pares* que busquen ocultar condiciones personales distintivas no tan evidentes como sería el color de su piel, condiciones tales como profesar la fe judía o ser homosexual.

Todo lo anteriormente descrito tendría una mayor repercusión de no ser por la condición actual de la Cámara Alta, un estatus que aboca a los *Lores* hacia un rol menor, innegablemente orientado hacia la minimización de su influencia e impacto en la arena política británica.

2. Soluciones, pero insuficientes

Si el músculo político de los *pares* mantiene alguna fortaleza en términos relativos es gracias a las reformas del siglo XX. Decantar la balanza de lo hereditario (de todo punto anacrónico en términos democráticos modernos) en favor de miembros elegidos bajo criterios meritocráticos fue un acierto que, seguramente, sea el principal rasgo por el que este órgano sigue teniendo un papel en el Palacio de Westminster. Este cambio, además de la muy recurrida Doctrina Salisbury y sus beneficios de aplicación, constituye un esfuerzo de calibración de la tendencia política de la *Cámara de los Lores*, antaño anclada en un rol de búnker conservador. Por otra parte, podría

argumentarse que la composición de la Cámara Alta tiende hacia una mejor representatividad que la que suele presentar la Cámara Baja, cuyo sistema circunscripcional tiende a dar como resultado parlamentos con mayorías sobredimensionadas para quien gobierna y minorías desproporcionadas para quien no.

Sea como fuere, los múltiples puntos vulnerables que presenta la *Cámara de los Lores* no son nada desdeñables. Tratándose de una Cámara con las características y procederes descritos, no parece lógico su enorme tamaño, como tampoco se justifica la fragilidad del procedimiento para los nombramientos de *pares* de naturaleza externa –la forma en la que la Comisión de Nombramientos evalúa las nominaciones podría dar pie a maniobras nepotistas o clientelares–. De este modo, no es tampoco armónico con la democracia contemporánea que esta Cámara ostente el privilegio de no ser elegida por sus ciudadanos, lo que no solo garantiza a los *pares* mantener el puesto hasta morir, sino que imposibilita simultáneamente a los ciudadanos británicos tanto el pedirles responsabilidades como el decidir renovarles en su puesto.

Esta situación, más ligada a la cristalización de una oligarquía dotada de poder para asegurar su continuidad y sucesión que a la idea de representatividad, no favorece la rendición de cuentas de los miembros y acentúa desigualdades con respecto al resto de los ciudadanos británicos; empezando por los propios miembros de la *Cámara de los Comunes*, cuya responsabilidad y fragilidad ante la ciudadanía tiene mayor peso. Así, no sería el escenario descrito el marco ideal para la garantía de buenas praxis, toda vez que estos legisladores carecen tanto de algún tipo de supervisor efectivo como de vínculos de rendición de cuentas con respecto de nadie que no sean ellos mismos.

Dadas las circunstancias, cualquier defensor de la independencia de la actual *Cámara de los Lores* coincidiría en señalar hechos como la Doctrina Salisbury de forma histórica y la derrota de los créditos fiscales en otoño de 2015 de forma reciente. Resulta evidente que, en los últimos tiempos, la función de revisión cobra especial relevancia si se

critica cualquier contenido emanado de la Cámara Baja –representativa y electa–, básicamente porque se trata de una función que refuerza el juicio crítico, los equilibrios de poder y el control parlamentario. Para ello, es indispensable contar con *Lores* duchos en materia, partir de una concepción tecnocrática y madura de los mismos ligada a, en términos de renovación, una mayor diversidad étnica y social de la membresía. Pese a lo dicho, no debe caer en el olvido que la representación en los *Lores* de las otras entidades territoriales integradas en el Reino Unido sigue siendo, también en este aspecto, deficiente.

3. El actual modelo y su necesidad de cambios

En estos momentos, las posiciones defendidas por los partidarios de la *Cámara de los Lores* tal y como está concebida parecen poco realistas, toda vez que el patrón bicameral asimétrico presenta pocas ventajas para la democracia representativa, el control parlamentario efectivo y los roles complementarios dados entre las dos cámaras. Llegados a este punto, si se busca mantener la Cámara Alta tal y como está, su recorrido futuro tiende a parecer breve, habiendo autores como Chris Ballinger (2014) que afean directamente a la *Upper House* la inexistencia de una reforma severa y efectiva que la actualice acorde a los tiempos desde 1911.

Este tipo de opiniones, claramente partidarias de una reforma intensiva o de la directa supresión de la segunda Cámara, refuerzan su posición partiendo de una vista panorámica de todas las modificaciones que han logrado salir adelante desde 1911. A excepción de las *Parliament Act* de 1911 y 1949, en las que sí se imponían ciertas reconfiguraciones relativas a los poderes de los *Lores* –concretamente, se eliminó el poder de veto de sus señorías con respecto a leyes de carácter presupuestario, se concedió un poder de *delay* máximo de dos años inicialmente y reducido a un año finalmente, además de condensar las etapas parlamentarias a solo cinco años de extensión en lugar de los tradicionales siete–, el resto de reformas acometidas no han ahondado en la relación con los *Comunes* ni en las propias responsabilidades de

los miembros de la *Upper House*, sino que han sido orientadas hacia una redefinición en términos orgánicos de la Cámara.

Así, a partir de la *Life Peerages Act* de 1958, las reformas han tratado de introducir *pares* vitalicios de ambos sexos, permitir tanto la renuncia a títulos hereditarios en los *Lores* como que las mujeres pudieran heredarlos –*Peerage Act 1963*–, suprimir la mayoría del componente hereditario de la Cámara hasta dejarlo en 92 miembros –*House of Lords Act 1999*–, habilitar la suspensión y posible expulsión de *Lores* y promocionar el ingreso en la *Upper House* de mujeres obispas en calidad de *pares* espirituales –*Expulsion and Suspension Act 2015* y *Lords Spiritual (Women) Act 2015*–.

X. Frentes posibles de reforma

1. Principios orientadores

Para las perspectivas de reforma, hay toda una serie de principios básicos sobre los que discurrir en futuros estadios. El primero es el respeto por la primacía de la *Cámara de los Comunes* a nivel constitucional. Prosiguiendo en esta línea, cualquiera que fuese el poder que se diese a los *pares*, debería tener suficiente legitimidad como para no generar fricciones parlamentarias. Esta legitimidad no tendría por qué emanar de un carácter electivo –copiando el marco legitimador de los *Comunes*–, pudiendo considerarse alternativas como un sistema de nominación o aspiración a un asiento en la *Upper House* basado en méritos, con férrea evaluación y características de oposiciones al puesto. A todo lo descrito debe sumarse la dificultad añadida de que no existen vías firmes de contrastar qué maniobra tiene o no legitimidad constitucional, contando con la posición especial en términos de constitucionalidad que presenta el sistema Westminster más allá de lo obvio: que el poder de la *Cámara de los Lores* se limita a una serie de *law and conventions*.

Además, sería también interesante reforzar la dotación de una naturaleza independiente para la Cámara, desarrollándose dicha ambición en dos direcciones: modificar la configuración orgánica para que ninguna formación política pudiera gozar de mayoría en la Cámara y canalizar el papel de los *crossbenchers* en esa idea de independencia y tecnocracia. Seguramente, este perfil debería sobrepasar en más de un tercio el total de miembros adscritos a los *Lores*.

Cerrando este bloque de principios orientadores, podría aprovecharse la oportunidad histórica para mejorar la confianza de los ciudadanos británicos en sus instituciones, en concreto sobre la percepción de utilidad que estos puedan tener de la *Cámara de los Lores*; bien con mecanismos de participación y recogida de opinión pública – empleando la herramienta de *delay* como vía para dar un protagonismo relevante a la opinión ciudadana–, bien apostando por perfiles de gran bagaje y prestigio que ofrezcan ese valor añadido intelectual del que tanto suelen adolecer los actuales parlamentarios netamente electivos. A su vez, no estaría de más reforzar el papel de actores sociales relativos a minorías, territorios y etnias contenidas en el Reino Unido.

2. Alternativas de reforma

La primera de las alternativas estaría basada en reconvertir la composición de la *Cámara de los Lores* en un modelo totalmente electivo, de forma que los *pares* tuviesen que depender de comicios para sentarse en la *Upper House*. Esta posibilidad brinda un mayor potencial de representatividad, pues amplía el abanico de personas que podrían ser elegidas en dichas elecciones. A su vez, solucionaría las deficiencias democráticas actuales e influenciaría toda futura revisión, propuesta o control de una legitimidad mayor, siendo posible así rejuvenecer la Cámara con la elección de miembros más jóvenes.

Sin embargo, este escenario implicaría definir con consensos cuándo serían esos comicios, así como asumir los costes adicionales de la celebración. Paralelamente, el dar lugar a dos cámaras electas iría en

detrimento de esa superioridad legítima de los *Comunes*, además de correr un riesgo importante: es posible que los nuevos *pares* cambiaran el perfil habitual, sustituyendo gente muy válida y técnica por personas que podríamos calificar como políticos profesionales.

La segunda ruta se orienta hacia la constitución de una *Cámara de los Lores* cuya composición fuese completamente designada, eliminando *pares* hereditarios, conservando a los *crossbenchers* existentes y descartando cualquier vía democrática de elección en favor de fórmulas asociables a comités de selección como la *Comisión de Nombramientos*. Es evidente que no resulta muy acorde con la democracia involucrar en procesos de redacción, control o aprobación de material legislativo que afecte a los votantes a personas que no han sido votadas, además de perpetrar esa excepcionalidad británica –y canadiense– de tener una segunda Cámara no electiva; más valdría apostar por un sistema de reforma que implicase mecanismos mucho más democráticos y participativos.

En favor de este tipo de Cámara, esto es, totalmente designada, cabría argumentar que se preservaría la superioridad democrática de la Cámara Baja, renunciando a tareas económicamente costosas como la celebración de unas elecciones y asegurando –supuestamente– algo importante: el acceso de personas válidas, no de políticos profesionales.

En tercer lugar, se abre la posibilidad de poner en marcha un modelo mixto donde convivan en los mismos ejercicios parlamentarios tanto *pares* de naturaleza electiva como *pares* designados. Este mestizaje implicaría que el porcentaje de *Lores* elegidos por los británicos fuera netamente superior al de miembros designados, apostando por dotar a los *Lores* electivos de 2/3 o más del total de la Cámara. El motivo de este desequilibrio podría argumentarse en la dirección de solucionar el déficit democrático que presenta la actual *Cámara de los Lores*, asegurando a su vez con la presencia de *pares* designados la prevalencia de ese valor añadido que pueden aportar personas con amplia experiencia y conocimiento profundo en muchas materias importantes para el devenir parlamentario.

De este modo, no se entraría en conflicto con la *democratic supremacy* de la que hace gala la *Cámara de los Comunes* y se optaría, en comparación con patrones radicalmente distintos del actual, por una nueva configuración de los *Lores* que sería, en términos relativos, más sencilla de poner en marcha. Con todo, esta doble composición de naturaleza dual entre *pares* designados y *pares* electivos podría dar lugar a numerosas fricciones en el seno interno de la *Upper House*, dado el innegable efecto indirecto de la propuesta: asentar dos clases de miembros con mismos poderes y derechos, a pesar de que una de ellas cuente con legitimidad democrática. Más allá de que la apuesta por miembros designados podría ser interpretada como contraria a los cimientos democráticos de la representatividad moderna, su presencia incitaría a algunos sectores a mostrar cierto grado de desconfianza sobre la legitimidad, poder y representatividad de la nueva *Cámara de los Lores* en la ciudadanía del Reino Unido.

La cuarta de las opciones se trata de optar por la abolición de la Cámara Baja, fraccionando el sistema Westminster y reduciéndolo a un sistema parlamentario de carácter unicameral. En términos procedimentales, Reino Unido no pasaría por ser ninguna excepción, puesto que existen otros sistemas políticos cuya naturaleza unicameral no les impide funcionar con solvencia, aunque es interesante destacar el hecho de que países con lazos muy estrechos con los británicos prescindan de una segunda Cámara, a pesar de la gran influencia que haya podido tener el Reino Unido en su historia reciente. Tal es el caso de miembros de la Commonwealth como Nueva Zelanda, por ejemplo, cuyo sistema es unicameral.

En un escenario de abolición de la segunda Cámara, además de los innegables beneficios económicos, la labor parlamentaria de control y revisión no tendría por qué extinguirse del todo, existiendo fórmulas comisionales que deberían ser robustecidas considerablemente. Partiendo de que la abolición de la *Upper House* abocaría esta función de control a que la *Cámara de los Comunes* se controlase a sí misma en términos de legislación, la propia destrucción de un sistema unicameral

–ya de por sí desequilibrado en favor de la Cámara Baja– terminaría por otorgarle plenos poderes, hecho que podría ser percibido como peligroso por la concentración de potencial y por la ausencia de un segundo órgano. Por último, el arraigo histórico que el modelo Westminster bicameral tiene, tanto en la historia del Reino Unido como en su cultura política, dificultaría suprimir un órgano que sobrepasa el carácter parlamentario e histórico: también tiene peso identitario para los británicos.

XI. Percepción ciudadana: reformismo o abolición

La percepción que tienen los ciudadanos del Reino Unido de su *Upper House* desde las reformas de 2015 resulta fundamental para entender tanto la idoneidad de estas como la efectividad en términos de representatividad democrática.

Ahondando en la tendencia de la opinión pública británica, según una encuesta realizada por BMG para la Electoral Reform Society –ERS– y publicada a finales de 2017, solo un 10% de los encuestados estaría a favor de dejar la estructura de *Cámara de los Lores* tal y como está en la actualidad. Por el contrario, el 63% se decantaría por una *Upper House* total o parcialmente elegida, mientras que un 27% sostiene que la mejor opción sería optar por abolir la Cámara Alta –paradójicamente, este porcentaje es casi el mismo que se obtiene en el caso de aquellos partidarios de una fórmula híbrida–.

Esta muestra, a su vez, presenta que las personas relativas a estratos socioeconómicos más bajos tienen muchas más probabilidades –un 34%– de mostrar preferencia sobre la extinción de la *Cámara de los Lores*, más todavía si se compara este dato con lo manifestado por estratos superiores, cuya simpatía por la abolición deambula en torno al 21%. Asimismo, la posibilidad de reformar la Cámara para convertirla en un órgano de naturaleza total o parcialmente elegida, de entre todos los sectores, donde más apoyos reunía es en aquellos de mayor nivel socioeconómico, con un total del 72% de esos encuestados a favor.

En términos de opinión pública, es llamativo que sean las personas que no pueden votar las que mayores cambios exigirían para la Cámara Alta: un 41% querría que se convirtiese en un órgano de carácter netamente electivo, mientras que más del 40% sería partidario de la abolición sin más. De este dato se discurre, de forma lógica, que aquellos que no pueden votar –esto es, jóvenes o extranjeros residentes poco tiempo– rechazan en más de un 80% el modelo que actualmente encarna la *Upper House*.

Partiendo desde lo específico hasta lo general, es cierto que este trabajo de sondeo también refleja un amplio descontento de los británicos con respecto de la representatividad efectiva que perciben de su sistema político en conjunto: un 30% cree que el parlamento de Westminster es capaz de representar y comprender de forma fáctica los intereses de sus ciudadanos, el 26% de los encuestados tiene una impresión neutra y un 44% se muestra en desacuerdo con la afirmación propuesta.

Más allá de la mayor o menor apatía que pueda despertar tanto en la opinión pública como en la agenda política el poner en marcha una revisión de la actual *Cámara de los Lores* –sobre todo en términos de agenda política, porque es cierto que su poco poder de influencia no constituye ni un obstáculo ni una molestia para ningún Gobierno–, cualquier reforma que buscara cambios contundentes pasaría por tratar de encontrar una manera de mejorar el rol y la legitimidad de una Cámara tan histórica como anclada en el pasado, favorecer su papel parlamentario como órgano de revisión, control y recogida de la opinión pública; lograr, de algún modo, que los británicos no vean en los *Lores* un residuo histórico, sino un valor añadido al sistema Westminster.

En síntesis, cualquier reforma de la *Cámara de los Lores* debería perseguir superar, entre otras cosas, la imagen que el propio George Orwell tenía de sus señorías en su obra *Why I write* (1946):

The heirs of Nelson and Cromwell are not in the House of Lords. They are in the fields and the streets, in the factories and the armed forces, in the four-ale bar and the suburban back garden; and at present, they are still kept under by a generation of ghosts.

XII. Conclusiones

Atendiendo a la comparación de 36 Estados de Arend Lijphart (2012), el sistema Westminster está clasificado como moderadamente débil en el índice de bicameralismo, cuyas bases determinantes son, entre otros, los procesos de elección de los parlamentos o las diferencias en términos de poder constitucional. La *Cámara de los Lorees* queda devaluada, además, frente a la *Cámara de los Comunes*: más allá de que mantenga un componente hereditario, no hay forma de que los británicos puedan elegir a sus representantes directamente. Por sus funciones endeble y su composición, es lógico que la identificación del grueso del electorado recaiga sobre los *Comunes*, bien porque su estructura orgánica responde a lo que las urnas resuelven, bien porque lleva a cabo, *de facto*, la práctica totalidad del ejercicio del poder legislativo, lo que sitúa a los *Lorees* en un rol anecdótico y residual con el que solo un 10% de los británicos se muestra conforme.

En este sentido, cualquier ampliación de la esfera de poder de los *Lorees* que persiguiera mejorar la apreciación de prestación de servicio público debería, necesariamente, incluir una reforma drástica sobre el origen del mandato de sus miembros, toda vez que resulta enormemente polémico revestir de influencia y poder en el devenir de la función pública a ciertas personas cuya única vía de acceso a un asiento en el Parlamento es, en realidad, su apellido. Así, las reformas acometidas no han paliado, en absoluto, el déficit democrático de los *Lorees*.

La representación es un instrumento que permite la expresión de la voluntad del pueblo, de forma que la afinidad al ideal democrático sea acorde con la utilidad de dicha representación para la obtención de una vista de la opinión pública respaldada significativamente por los ciudadanos. Sin proceso electoral que permita a los británicos designar a sus representantes en la Cámara Alta, es imposible tanto la sistematización de las preferencias ciudadanas para con los *Lorees* como el reflejo de estas en la *Upper House*, de forma que un grupo de cargos vitalicios –hereditarios o designados– no se somete al control de sus

ciudadanos ni obedece realmente al interés público, puesto que este se vincula, en términos de función pública, al sufragio.

No reformar una institución, cuyo funcionamiento y composición actuales solo satisface al 10% del electorado, erosiona la legitimidad de este órgano parlamentario en particular y del sistema Westminster en general. Así, optar por un cambio de entre las alternativas analizadas –y apoyadas por los electores– puede mejorar la percepción de representatividad democrática. En todo caso, abolir la *Cámara de los Lores* no sería una opción drástica si se atiende a lo que actualmente constituye.

Finalmente, la influencia e impacto que tiene actualmente la segunda Cámara del sistema británico, en términos políticos y parlamentarios, comporta una doble dimensión: genera una sensación de insatisfacción y rechazo en la mayoría del electorado, al ritmo que no supone obstáculo alguno para el Gobierno ni para los *Comunes*. De esto se dirime, además del descontento con su rol por parte de la opinión pública, una ventana abierta para Downing Street en términos de apatía, esto es; no resulta ventajoso reformar, en términos extensivos, una institución incapaz de obstaculizar la consecución los objetivos marcados por la agenda política. Asimismo, su débil esfera de influencia hace que las apariciones en los medios de comunicación, en comparación con otros actores del sistema político del Reino Unido, sean netamente inferiores, hecho que contribuye a afianzar la percepción de irrelevancia de la *Cámara de los Lores*.

XIII. Bibliografía

- Alzaga, Óscar, Ignacio Gutiérrez, Fernando Reviriego, María Salvador y Jorge Alguacil (2017): *Derecho Político Español según la Constitución de 1978. Tomo II: Derechos fundamentales y órganos del Estado*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- Ballinger, Chris (2014): *The House of Lords 1991-2011. A century of non-reform*, Oxford, Hart Publishing Ltd.

- Barry Brown, Hayward (1999). *The British study of politics in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, The British Academy.
- BMG (2017): *ERS/BMG Poll: Almost two thirds of the public now back an elected House of Lords*, London, BMG Research.
- Carroll, Alex (2013): *Constitutional and Administrative Law*, Harlow, Pearson Education Limited.
- Clarke Adams, John, Wilfred B. Kerr, Julian Park y Julius W. Pratt (1950): *Foreign Governments and their backgrounds*. New York: Harper and Brothers.
- Crick, Bernard (1957): *The Life Peerages Act*, London, XI Parliamentary Affairs.
- Crewe, Emma (2017): *Lords of Parliament. Manners, rituals and politics*, Manchester, Manchester University Press.
- Criddle, Byron, Sarah Childs y Philip Norton (2005): *The Future of Parliament: The Make-up of Parliament*, London, Palgrave Macmillan.
- Dangerfield, George (2019 [1ª ed. 1935]): *La extraña muerte de la Inglaterra liberal*, Madrid, Tecnos.
- Delgado Sotillos, Irene y Pilar Chávarri Sidera (2011): *Sistemas Políticos Contemporáneos: el sistema británico*, Madrid, UNED.
- Donoughe, Bernard y George Jones (1973): *Herbert Morrison: portrait of a politician*, London, Weidenfeld & Nicolson.
- Duverger, Maurice (1981): *Métodos de las Ciencias Sociales*, Barcelona, Ariel.
- Fraga Iribarne, Manuel (1961): *El Parlamento Británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- García Cotarelo, Ramón (1987): *Teoría del Estado y sistemas políticos*, Madrid, UNED.
- Giddins, Philip (2005): *The Future of Parliament. Issues for a new century*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Hollis, Christopher (1973): *Parliament and its Sovereignty*, London, Hollis & Carter Ltd.

- Jones, Bill y Philip Norton (2010): *Politics UK*, Harlow, Pearson Education.
- Kellner, Peter (2014, 14 mayo). «Tony Benn's finest speech», *YouGov UK*. Recuperado de: <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2014/03/14/tony-benns-finest-speech>.
- Kelly, Richard (2016): *House of Lords (Expulsion and Suspension) Act 2015*, London, House of Commons Library.
- Lijphart, Arend (1987) *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.
- (2012): *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Lord, Longford (1988). *The House of Lords*, London, Collins.
- Mackenzie, Kenneth R. (1968): *The English Parliament*, Middlesex, Penguin Books.
- Martínez Sospedra, Manuel y Ainhoa Uribe Otalora (2018): *Teoría del Estado y de las formas políticas: sistemas políticos comparados*, Madrid, Tecnos.
- Maurois, André (1960): *Eduardo VII y su Época*, Barcelona, Juventud.
- Morgan, Austen (1992): *Harold Wilson*, London, Pluto Press.
- Morgan, Janet P. (1975): *The House of Lords and the Labour Government 1964-1970*, Oxford, Clarendon Press.
- Norton, Philip (1999): *Adding value to the political system*, London, Royal Commission on the House of Lords.
- Norton, Philip (2015): *The Coalition Effect: 2010-2015. The Coalition and the Conservatives*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norton, Philip (2017): *Reform the House of Lords*, Manchester, Manchester University Press.
- Orwell, George (2004): *Why I write*, London, Penguin Books.
- Shell, Donald (2007): *The House of Lords*, Manchester, Manchester University Press.
- Smith, Ernest Anthony (1992): *The House of Lords in British Politics & Society: 1815-1911*, Harlow, Longman House.
- Taucar, Christopher Edward (2014): *The British system of government and its historical development*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

Trivell, Laurent (1975): *Le bicameralisme. Insittutions comparées. Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des Etats*, Lausanne, Payot.

IV. CRÓNICA PARLAMENTARIA



CORTS VALENCIANES

Crónica parlamentaria de las Corts Valencianes (junio 2020-agosto 2021)

ENRIQUE SORIANO HERNÁNDEZ

Letrado de Corts Valencianes

Sumario

- I. Funcionamiento de la cámara
- II. Función Legislativa
- III. Función de control
- IV. Función de orientación política
- V. Función electiva
- VI. Órganos de la cámara
 - 1. Reuniones de los órganos de la cámara
 - 2. Creación de comisiones
 - 3. Cambios en la composición de las Comisiones y de la Diputación Permanente
- VII. Grupos parlamentarios
 - 1. Cambios en los Grupos Parlamentarios
 - 2. Control de las subvenciones
- VIII. Actividad judicial
- IX. Anexo

La actividad parlamentaria, al igual que toda la actividad económica, social e institucional, ha venido condicionada por la COVID. Esta crónica se inicia con la recuperación de la actividad parlamentaria, aunque con limitaciones, en virtud del Acuerdo número 641/X, de la Mesa de las Corts Valencianes, de 28 de abril de 2020, por el que se adoptan medidas en relación al desarrollo de la actividad parlamentaria durante la vigencia del Acuerdo 598/X, de la Mesa de las Corts Valencianes, de 19 de marzo de 2020, y de adaptación de la actividad de la institución a las nuevas circunstancias sanitarias, adoptado tras el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma.

El desarrollo de los dos periodos de sesiones y sus correspondientes vacaciones parlamentarias han requerido importantes esfuerzos de adaptación de los miembros de la cámara y de la administración parlamentaria. La dificultad, cuando no la imposibilidad, de realizar de forma presencial la actividad parlamentaria ha supuesto la ampliación o incorporación, como algo habitual, de medios electrónicos, tanto para los debates como para la presentación de documentación. Aunque los medios electrónicos se encontraban presentes en la actividad cotidiana del parlamento, tenían un uso limitado. Estas nuevas formas de desarrollar las funciones que tiene encomendada la cámara han roto con la forma tradicional de trabajo, en la que la presencialidad en el seno de la sala donde se realiza la reunión se consideraba como un requisito para que los debates tengan la inmediatez debida (STC 19/2019, de 12 de febrero).

I. Funcionamiento de la cámara

La diversidad de situaciones antes desconocidas, originadas por la COVID, ha provocado la aprobación de sucesivos acuerdos por la Mesa para adecuar las medidas de protección y seguridad para el desarrollo de la actividad parlamentaria y administrativa en el marco de la pandemia. Así al Acuerdo 655/X, de 5 de mayo, por el que se retoma el periodo ordinario de sesiones, le siguió el Acuerdo 709/X, de 26 de mayo de

2020, el Acuerdo 744/X, de 9 de junio de 2020, el Acuerdo 766/X, de 18 de junio, el Acuerdo 809/X, de 9 de julio de 2020, el Acuerdo 850, de 28 de julio de 202, el Acuerdo 900/X, de 8 de septiembre de 2020, el Acuerdo 1.201/X, de 26 de enero de 2021, de actualización de las medidas para el desarrollo de la actividad parlamentaria y administrativa en el marco de la situación sanitaria actual, modificado por los Acuerdos 1.320/X, de 16 de marzo de 2021, 1.378/X, de 13 de abril de 2021 y el Acuerdo 1466/X, de 18 de mayo de 2020. Con posterioridad al periodo que comprende esta crónica se adoptó el Acuerdo 1.714/X, de la Mesa de las Corts Valencianes, de 21 de septiembre de 2021, de actualización de las medidas para el desarrollo de la actividad parlamentaria y administrativa en el marco de la situación sanitaria actual en el que se incorporan medidas para recuperar la normalidad previa a la pandemia, aunque se mantienen medidas como concentrar las votaciones, cuyo objetivo es evitar que durante periodos largos de tiempo exista una concentración de personas en el hemiciclo. En todo caso, con anterioridad a la adopción del acuerdo indicado, la Mesa ya había acordado la incorporación presencial al trabajo de personal dependiente de la secretaria general de la cámara a partir del día 20 de septiembre.

Además de las resoluciones indicadas destinadas a la adecuación de actividad parlamentaria y administrativa a la situación de pandemia, se dictaron siete Resoluciones de Presidencia de carácter general relativas al voto telemático y la celebración de sesiones plenarias y comisión en situaciones excepcionales.

El voto telemático estaba previsto en el artículo 82 del RCV y desarrollado por la Resolución de Presidencia 4/IX, de 26 de abril de 2017, pero la nueva situación derivada de la pandemia hizo considerar que no debía limitarse a los supuestos señalados en la Resolución de Presidencia 4/IX y procedía una interpretación extensiva de estos supuestos.

En la Resolución de Presidencia de carácter general 1/X, de 21 de abril de 2020, se reclama una interpretación extensiva de la utilización del voto a distancia, para incorporar esta forma de votación a las

reuniones de la Diputación Permanente durante la vigencia del estado alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo. En esta misma resolución se prevé, de forma excepcional, que puedan participar, sin derecho a voto, diputados que no sean ni titulares ni suplentes de la Diputación Permanente.

En esta primera resolución se indica que la votación a distancia se lleva a cabo desde la cuenta de correo electrónico institucional, remitiendo a la secretaria general de cámara el sentido del voto respecto de cada uno de los puntos del orden del día. La remisión de los correos conteniendo los votos se realizará hasta una hora antes del comienzo de la reunión, aunque en el supuesto de querer cambiar el sentido del voto este se puede realizar antes de iniciarse la votación. Los votos se comunican a la presidencia que aplica dicho voto a las votaciones correspondientes. En el caso de haber emitido el voto de forma telemática se podría emitir el voto de forma presencial si la mesa lo autorizase, anulando el voto a distancia. La emisión del voto de forma telemática computa a los efectos del cómputo de quórum.

La Resolución de Presidencia 2/X, de 12 de mayo de 2020, estaba destinada a regular la celebración de sesiones plenarias y de comisión en situaciones excepcionales, tenía tres apartados. El primero destinado a la convocatoria en situaciones excepcionales, el segundo al ejercicio del derecho de voto a distancia para los diputados o diputadas no asistentes a una sesión plenaria presencial con asistencia limitadas y, el último a la celebración de comisiones en situaciones excepcionales. El objeto de la resolución era que se pudieran celebrar las reuniones y que los miembros de la Cámara manifestaran su voto, pese a las limitaciones de aforo derivadas de la pandemia por COVID-19. Para el desarrollo de las sesiones plenarias prevé una limitación de asistencia en los plenos, en proporción al número de miembros de cada grupo parlamentario. Las reuniones de la comisión se prevé que se efectúen con la totalidad de sus miembros, si bien se prevé que se realicen en el salón de plenos.

La resolución contempla la posibilidad de utilizar el voto ponderado, que es un instrumento inusual, para las votaciones en

pleno para los supuestos en los que, a juicio de la Mesa, una votación concreta tuviera una gran complejidad.

La Resolución de presidencia de carácter general 3/X, BOCV núm. 85 de 12.06.2020 vuelve a regular las sesiones plenarias y de comisión en situaciones excepcionales, manteniendo la misma estructura. La diferencia esencial con la anterior resolución es la desaparición de la posibilidad de utilizar el voto ponderado. En el preámbulo de la resolución se hace constar que en la primera sesión celebrada en el marco de la anterior resolución:

se debilitó el consenso inicialmente alcanzado en cuanto al uso del voto ponderado sistema que se utiliza en otros parlamentos autonómicos, lo que dificulta la viabilidad del sistema de votación recogido en dicha resolución, dado que la posibilidad de alcanzar acuerdos hasta el último momento de un debate complica la capacidad de respuesta en la votación si no existe dicho sistema ponderado o la delegación de voto, también prevista en otros parlamentos, haciéndose necesaria la búsqueda de fórmulas alternativas que posibiliten el correcto desarrollo de las votaciones.

Es evidente que al adoptarse la decisión de reanudar el periodo de sesiones no era posible que ello fuera con la presencialidad de la totalidad de los diputados/as en las sesiones plenarias, situación que también se está viviendo en el resto de parlamentos autonómicos así como en las Cortes Generales, por lo que resulta necesario limitar desde el consenso el número de diputados/as que pueden asistir a las sesiones plenarias, arbitrando, también desde el consenso, los instrumentos y acuerdos necesarios para ello. No obstante, considerando que la evolución de la crisis sanitaria permitirá ir incrementando, poco a poco, el número de diputados/as que puedan participar en las sesiones plenarias, se deja abierta la posibilidad, sin necesidad de modificar la resolución, para el incremento de la presencia de diputados/as.

La constatación del consenso «debilitado» al que se hace referencia se produjo con ocasión del debate del Proyecto de ley de regulación del juego y prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana.

La Resolución de Presidencia de carácter general 4/X (BOCV núm. 108 de 13 de octubre de 2020), de modificación de la Resolución de Presidencia de carácter general 4/IX, sobre el sistema de votación

telemática, para ampliar los supuestos de votación telemática, que comporta una modificación de la resolución de carácter general 4/IX que regula el sistema de votación telemática. En esta nueva regulación se introduce una previsión específica para los casos en que el parlamentario o parlamentaria se vea afectada por COVID, incluyendo situaciones de forma sobrevenida. Así mismo, se establece que mientras dure la situación de crisis sanitaria la Mesa y la Junta de Síndics podrán agrupar las votaciones de una misma sesión

La Resolución de Presidencia de carácter general 5/X, de 27 de octubre de 2020 (BOCV núm. 112, de 28 de octubre), estaba destinada a derogar la anterior resolución de carácter general por haber quedado superada, procediendo a la adopción de una nueva resolución que integra la regulación inicialmente existente con las nuevas modalidades previstas con motivo de la pandemia.

La Resolución de Presidencia de carácter general 6/X, de 23 de diciembre de 2020 (BOCV núm. 133, de 30 de diciembre), de modificación de la Resolución de Presidencia de carácter general 5/X, de 27 de octubre de 2020 vuelve a incidir sobre los supuestos de votación telemática, incorporando un nuevo punto relativo a las votaciones a distancia, junto con la participación en las comisiones parlamentarias de forma telemática.

Al objeto de facilitar el voto a distancia de sus señorías, tras diversas pruebas, desde el 10 de junio de 2021 la votación a distancia se realiza mediante una aplicación que puede ser instalada en cualquier dispositivo móvil.

Con posterioridad al periodo de tiempo que comprende esta crónica se aprobó la Resolución de Presidencia 9/X, de carácter general, de 21 de septiembre, que reconduce el uso expansivo del voto a distancia, tras la mejoría de la situación de la pandemia, a las situaciones previstas antes de la pandemia, aunque contemplando que el COVID sigue presente.

En el año 2021, dentro del periodo que comprende esta crónica, se han dictado otras dos resoluciones de carácter general que no tienen como objeto cuestiones relacionadas con la pandemia. La Resolución

de Presidencia de carácter general 7/X (BOCV núm. 149, de 6 de marzo de 2021), tiene por objeto la tramitación de las peticiones presentadas ante las Corts Valencianes. La regulación del derecho de petición proviene del mandato constitucional previsto en el art. 77 CE, dentro del capítulo dedicado a las Cortes Generales. La resolución incorpora la posibilidad de que la comisión acuerde la comparecencia ante la misma de representantes de colectivos sociales, de personas jurídicas o personas físicas en la tramitación de cualquier asunto distinto del procedimiento legislativo.

La última de las resoluciones de carácter general ha sido la 8/X, sobre la solicitud de dictámenes en proposiciones de ley (BOCV 149 / X de fecha 05.03.2021). Esta resolución viene a desarrollar la posibilidad prevista en la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana y, con mayor detalle, en la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu, tras la reforma operada en 2018, de que las Corts Valencianes soliciten dictámenes sobre proposiciones de ley. La resolución abre la posibilidad de solicitar dictámenes a instituciones distintas de las señaladas que lo prevean expresamente en su norma reguladora. Con esta fórmula parece que se quiere superar la críticas sobre la falta de examen técnico de las propuestas legislativas que no tienen su origen en el ejecutivo. Los proyectos de ley cuando se presentan en la cámara han sido objeto de dictámenes e informes, según prevé el art. 42 de la Ley 5/1983, del Consell, entre los que cabe destacar los del Consell Jurídic Consultiu y el del Comité Econòmic y Social. Sin embargo, las proposiciones de ley no van habitualmente acompañadas de los antecedentes que el art. 128 RCV requiere para que la cámara se pueda pronunciar.

II. Función Legislativa

La función legislativa, junto con la función de control, son las funciones nucleares que le corresponde desarrollar a todo parlamento

democrático. En el periodo que comprende esta crónica la actividad de las Corts ha sido escasa, condicionada por la pandemia, aprobándose ocho leyes, dentro de las que se incluyen las habituales de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2021, y la Ley de Medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. También hay que mencionar que dentro de estas leyes se encuentran dos relativas a Colegios profesionales.

Las leyes aprobadas tenían en todos los casos su origen en proyectos de ley presentados por el Consell.

Las leyes aprobadas en este periodo han sido:

- Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8834, de 15 de junio de 2020)
- Ley 2/2020, de 2 de diciembre, de la Generalitat, de la información geográfica y del Institut Cartogràfic Valencià (DOGV núm. 8970, de 7 de diciembre de 2020). Procedente del proyecto de ley de la información geográfica y del Instituto Cartográfico Valenciano. RE 18226, 22.05.2020.
- Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021 (DOGV núm. 8987, de 31 de diciembre de 2020). Procedente del proyecto de ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. RE 24934, de 30.10.2020.
- Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2021 (DOGV núm. 8987, de 31 de diciembre de 2020). Procedente del proyecto de ley de presupuestos, de la Generalitat, para el ejercicio 2021. RE 24933, 30.10.2020.
- Ley 1/2021, de 16 de febrero, de la Generalitat, de disolución del Colegio Profesional de Delineantes y Diseñadores Técnicos de Castellón (DOGV núm. 9024, de 19 de febrero de 2021). Procedente del proyecto de ley de disolución del Colegio

Profesional de Delineantes y Diseñadores Técnicos de Castelló. RE 25671, 13.11.2020.

- Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 9052, de 31 de marzo de 2021). Procedente del proyecto de ley de la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana. RE 23110, 28.09.2020.
- Ley 3/2021, de 31 de marzo, de la Generalitat, de creación del Ilustre Colegio Oficial de Economistas de Alicante y del Ilustre Colegio Oficial de Economistas de Castellón (DOGV núm. 9053, de 1 de abril de 2021). Procedente del proyecto de ley de creación del Ilustre Colegio Oficial de Economistas de Alicante y del Ilustre Colegio Oficial de Economistas de Castellón. RE 15471, 03.03.2020.
- Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana (DOGV núm. 9065, de 20 de abril de 2021). Procedente del proyecto de ley de la función pública valenciana. RE 14989, 21.02.2020.

El número de las disposiciones con fuerza de ley, cuyo origen se encuentran en el ejecutivo valenciano ha sido importante en relación con años anteriores, aunque sin llegar a 55 decretos-leyes aprobados durante el año 2020 por alguna comunidad autónoma. La justificación del empleo de este instrumento concebido para los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, según dicta nuestra Constitución, ha sido la dificultad de desarrollar el trabajo parlamentario por la pandemia y la necesidad de dar una respuesta rápida a las situaciones creadas por el COVID en diferentes ámbitos de la gestión pública. No todos los decretos leyes aprobados tenían por objeto cuestiones directamente relacionadas con las consecuencias de la pandemia. En este caso está el decreto ley, destinado a regular el aplazamiento de la entrada en vigor de determinados artículos de la normativa del Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunitat Valenciana o Decreto ley 6/2020, de 5 de junio, del Consell, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo

y retracto, que ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular.

Los decretos leyes convalidados en este periodo han sido:

- Decreto ley 5/2020, de 29 de mayo, del Consell, de medidas urgentes en el ámbito de los servicios sociales y de apoyo al tercer sector de acción social por el COVID-19.
- Decreto ley 6/2020, de 5 de junio, del Consell, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto.
- Decreto ley 7/2020, de 26 de junio, del Consell, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión.
- Decreto ley 8/2020, de 26 de junio, del Consell, de medidas excepcionales para facilitar la convocatoria y reunión de los órganos sociales y la eficacia de los acuerdos de las entidades cooperativas valencianas.
- Decreto ley 9/2020, de 3 de julio, del Consell, de medidas urgentes en los ámbitos de seguridad ferroviaria, de puertos titularidad de la Generalitat y del taxi.
- Decreto ley 10/2020, de 24 de julio, del Consell, de modificación de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana.
- Decreto ley 11/2020, de 24 de julio, del Consell, de régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención frente a la COVID-19.
- Decreto ley 12/2020, de 7 de agosto, del Consell, por el cual se establece el régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas preventivas contra el Covid-19 en los servicios sociales valencianos.
- Decreto ley 13/2020, de 7 de agosto, del Consell, de declaración de servicio público de titularidad autonómica de las operaciones

de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos selectivamente.

- Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica.
- Decreto ley 15/2020, de 23 de octubre, del Consell, de medidas para indemnizar a las empresas dedicadas al transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de uso general en la Comunitat Valenciana por la Covid-19
- Decreto ley 16/2020, de 13 de noviembre, del Consell, para la habilitación en Finival del Fondo Valenciano de Resiliencia ante la situación derivada de la Covid-19.
- Decreto ley 17/2020, de 16 de noviembre, del Consell, de aprobación de medidas por el esfuerzo realizado por el personal del Sistema Valenciano de Salud y del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales durante el estado de alarma por la Covid-19 declarado por el Real decreto 463/2020.
- Decreto ley 18/2020, de 27 de noviembre, del Consell, de modificación de la Ley 10/2019, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2020.
- Decreto ley 1/2021, de 22 de enero, del Consell, por el cual se aprueba el Plan Resistir, que incluye ayudas paréntesis en cada municipio para los sectores más afectados por la pandemia.
- Decreto ley 2/2021, de 29 de enero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a personas trabajadoras, empresas y personas trabajadoras autónomas para paliar los efectos de la crisis derivada de la pandemia por la COVID-19
- Decreto ley 3/2021, de 12 de febrero, del Consell, de medidas extraordinarias en materia de artesanía para paliar los efectos de la crisis derivada de la pandemia de la Covid-19.
- Decreto ley 4/2021, de 19 de febrero, del Consell, de aprobación de medidas extraordinarias dirigidas a personas físicas o jurídicas

explotadoras de establecimientos públicos de ocio nocturno de la Comunitat Valenciana.

- Decreto ley 5/2021, de 26 de febrero, del Consell, de medidas urgentes para impulsar la ejecución de obras e infraestructuras para hacer frente a la pandemia de la Covid-19.
- Decreto ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia de gestión económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la COVID-19.
- Decreto ley 7/2021, de 7 de mayo, del Consell, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19
- Decreto ley 8/2021, de 7 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas para empresas del sector del transporte público discrecional de viajeros en autobús por carretera de la Comunitat Valenciana afectadas económicamente por la COVID-19.
- Decreto ley 9/2021, de 2 de julio de 2021, de modificación de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2021.
- Decreto ley 10/2021, de 2 de julio, del Consell, de modificación del Decreto ley 4/2021, de 19 de febrero, de medidas extraordinarias para la concesión de ayudas a personas físicas o jurídicas explotadoras de establecimientos públicos de ocio nocturno.
- Decreto ley 11/2021, de 9 de julio, del Consell, por el que se modifica el Decreto ley 11/2020, de 24 de julio, de régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladores de las medidas de prevención ante el Covid-19.
- Decreto ley 12/2021, de 23 de julio, del Consell, por el que se modifica el Decreto ley 7/2021, de 7 de mayo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

- Decreto ley 13/2021, de 30 de julio, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y concesión directa de ayudas para actuaciones de competencia local en los municipios de la Vega Baja para facilitar la inversión en sistemas urbanos de drenaje y en actuaciones de limpieza sostenibles en el marco del «Plan Vega Renhace» para la emergencia climática y la necesidad de urgente reactivación económica».
- Decreto ley 14/2021, de 6 de agosto, del Consell, de aplazamiento de la entrada en vigor de determinados artículos de la normativa del Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunitat Valenciana.

En el periodo que comprende esta Crónica no fueron tomadas en consideración las siguientes proposiciones de ley:

- Proposición de ley de modificación de la Ley 5/2014, de Ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, para agilizar la tramitación de las instalaciones de generación de energía renovable, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (RE núm. 16.365, de 11 de marzo de 2020). No tomada en consideración por el Pleno, en la sesión de 15 de octubre de 2020 (BOCV núm. 110, de 21.10.2020).
- Proposición de ley de reforma del Reglamento por la que se modifican los artículos 135 y 136 del Reglamento de las Corts Valencianes, presentada por el Grupo Parlamentario Vox Comunidad Valenciana (RE núm. 20.468, de 08.07.2020). No tomada en consideración por el Pleno en la sesión de 15 de octubre de 2020 (BOCV núm. 110, de 21.10.2020).
- Proposición de ley de Conciliación de la vida personal, familiar y laboral y para la eliminación de la brecha salarial en la Comunitat Valenciana, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (RE núm. 20.944, de 22 de julio de 2020). No tomada en consideración por el Pleno en la sesión de 15 de octubre de 2020 (BOCV núm. 111, de 23.10.2020).

- Proposición de ley de Criterios éticos para la concesión de subvenciones de la Administración de la Generalitat, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (RE núm. 29.583, de 11 de enero de 2021). No tomada en consideración por el Pleno en la sesión de 28 de abril de 2021 (BOCV núm. 162, de 05.05.2021).
- Proposición de ley por la que se modifica el artículo 11 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, presentada por el Grupo Parlamentario Vox Comunidad Valenciana (RE núm. 32.125, de 18 de febrero de 2021). No tomada en consideración por el Pleno en la sesión de 29 de abril de 2021 (BOCV n. 162, de 05.05.2021).

En la actualidad están en tramitación las siguientes iniciativas legislativas:

- Proyecto de ley, de la Generalitat, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana (RE núm. 29.214, de 23 de diciembre de 2020).
- Proyecto de ley de Protección y promoción del Palmerar d'Elx (RE núm. 29.230, de 23 de diciembre de 2020).
- Proposición de ley de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana, presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Compromís i Unides Podem (RE núm. 23.111, de 28 de septiembre de 2020). Tomada en consideración, por Resolución 255/X, del Pleno de 11 de febrero de 2021 (BOCV núm. 143, de 17.02.2021).
- Proposición de Ley electoral valenciana, presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Compromís i Unides Podem (RE núm. 24.643, de 22 de octubre de 2020). Tomada en consideración por Resolución 256/X, del Pleno de 11 de febrero de 2021 (BOCV núm. 143, de 17.02.2021).
- Proposición de ley para la Prevención de residuos, transición ecológica y fomento de la economía circular en la Comunitat

- Valenciana, presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Compromís i Unides Podem (RE núm. 29.406, de 30 de diciembre de 2020). Tomada en consideración por Resolución 291/X, del Pleno de 25 de marzo de 2021 (BOCV núm. 155, de 01.04.2021).
- Proyecto de ley, de la Generalitat, de Ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunitat Valenciana (RE núm. 36.896, de 28.05.2021).

III. Función de control

En esta legislatura no se ha utilizado ninguno de los mecanismos de exigencia de responsabilidad que pueda comportar el cambio de la presidencia del Consell por lo que los instrumentos de control utilizados son lo que se vienen calificando como ordinarios.

El soporte parlamentario del ejecutivo se encuentra asentado en una mayoría parlamentaria conformada por tres grupos parlamentarios que participan en el ejecutivo.

La subdivisión temporal que se realiza en el anexo pretende clarificar la evolución en la presentación de iniciativas de control ordinarias en relación con las circunstancias generadas por la pandemia. Así, el primer periodo comprende desde el reinicio de la actividad tras el Acuerdo 655/X, de 26 de mayo de 2020, por el que se retoma el periodo ordinario de sesiones, hasta que este concluye el 6 de agosto. En segundo bloque incluye las iniciativas presentadas en el periodo de sesiones de septiembre a diciembre de 2020, incorporando las presentadas desde la finalización del anterior grupo. El tercer bloque es el periodo de sesiones de febrero a junio, incluyendo las iniciativas presentadas en las vacaciones parlamentarias de enero de 2021. El último se limita al periodo de vacaciones de verano de 2021 hasta el inicio del periodo de sesiones en septiembre de 2021.

En conjunto las iniciativas presentadas con relación a las formuladas en situaciones de normalidad se han visto limitado, si bien en el periodo de sesiones de enero a junio de 2021 se aproxima a las registradas

antes de la crisis sanitaria, incluso en algunos casos se superan. La necesidad de tener información sobre el desarrollo de la crisis sanitaria y de las medidas que se estaban adoptando por parte del ejecutivo para doblegar la pandemia ha marcado la acción de los grupos parlamentarios.

En lo que se refiere a las comparecencias se puede señalar que la formulación de estas alcanza 67, en el breve lapso de tres meses, sustanciándose 28. El periodo de sesiones de septiembre a diciembre de 2020 las comparecencias formuladas fueron 77 y las sustanciadas 23. En el periodo de sesiones de febrero a junio de 2021 las comparecencias formuladas fueron de 161, similar a las formuladas en periodos próximos precedentes. Concluido el periodo de sesiones la formulación descendió a 49, sustanciándose 6 en el seno de la diputación permanente.

Las interpelaciones formuladas fueron 54 y 16 las sustanciadas. Las mociones subsiguientes a las interpelaciones fueron 21 de las que se aprobó una, mientras que en los periodos inmediatamente anteriores el número fue inferior como se puede comprobar en las crónicas parlamentarias precedentes.

Las preguntas escritas, como siempre, son las iniciativas más numerosas, aunque sin alcanzar el número de las presentadas en los periodos de sesiones inmediatamente anteriores a la pandemia y lejos de las planteadas en el final de la precedente legislatura. El ritmo de respuesta por parte del ejecutivo no se vio afectado por las limitaciones que pudieran derivarse por el teletrabajo. En el primer subperiodo se formularon 606 y se contestaron 599; En el segundo subperiodo se formularon 665 y se contestaron 659; En el tercero se formularon 1680 y se contestaron 1244; En el último se formularon 420, sin ser objeto de contestación ya que era periodo vacacional.

Las preguntas orales en comisión si tuvieron un importante descenso, 16 en total, siendo contestadas todas cuando se convirtieron en escritas. En cuanto a las preguntas orales en el pleno (630), fueron muy superiores a las formuladas en los periodos de sesiones inmediatamente anteriores, incluido el final de la anterior legislatura. Las preguntas orales sustanciadas en el pleno fueron 197.

Las preguntas de interés general, aquellas en las que interviene el presidente del Consell y los portavoces de los grupos parlamentarios, fueron 90, siendo todas contestadas. El objeto de estas preguntas incluye los diferentes ámbitos de gestión, pero 39 son cuestiones relacionadas con la materia sanitaria.

La propuesta de creación de comisiones también ha sido importante, siendo 12 de investigación y el resto de las propuestas de creación de comisiones de estudio. Del conjunto de comisiones propuesta doce tenían en su enunciado COVID o pandemia. De las comisiones cuya creación se proponía fue aprobada la creación de una comisión de investigación sobre el presunto cobro de comisiones en contratos públicos de operaciones urbanísticas entre los años 2004 y 2011 investigadas en el caso Azud

IV. Función de orientación política

Los diferentes instrumentos de actuación que tienen los miembros de los cámaras previstos en los reglamentos no son fácilmente encajables en una u otra de las funciones en que tradicionalmente se clasifican. El debate de política general se realiza anualmente, excepto los años en los que se han celebrado elecciones, y tiene como objeto realizar un examen de la situación de la Comunidad Valenciana y de la actuación del Consell así como establecer las directrices políticas para el curso que se inicia. Es un instrumento del parlamento para marcar la orientación política del ejecutivo.

El primer debate de política general de la X legislatura tuvo lugar los días 21 y 23 de septiembre de 2020, celebrando las votaciones el día 25 del mismo mes. El desarrollo de este debate tuvo que adaptarse a las circunstancias derivadas de la pandemia por lo que se desarrolló durante tres días, dedicando uno a las votaciones.

En el debate de política general se aprobaron un total de 13 propuestas de resolución, la mayoría de estas tenían su origen en propuesta presentadas conjuntamente por los grupos parlamentario que

dan soporte al ejecutivo. Dos eran a propuesta del grupo parlamentario ciudadanos y de una las resoluciones aprobadas fue objeto de transacción con una propuesta del grupo parlamentario popular. Una de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios que dan soporte al Consell no obtuvo los votos necesarios para su aprobación.

Las resoluciones aprobadas tenían por objeto:

- Resolución 177/X, sobre la digitalización de la justicia, la erradicación de la violencia de género, el impulso de mejoras en la administración pública y la creación de más juzgados específicos.
- Resolución 178/X, sobre la concreción del nuevo modelo de financiación autonómica, el reconocimiento de la deuda histórica y la adopción de medidas para compensar el déficit inversor.
- Resolución 179/X, sobre el efectivo desarrollo de leyes y estrategias valencianas en políticas sociales.
- Resolución 180/X, sobre el desarrollo normativo de las políticas públicas de vivienda.
- Resolución 181/X, sobre el impulso de un nuevo plan de justicia fiscal y la implementación de un nuevo plan estratégico de transformación digital.
- Resolución 182/X, sobre medidas de inversión urgente y suficiente para paliar las carencias de infraestructuras.
- Resolución 183/X, sobre la elaboración de unos presupuestos para 2021 que reflejen los acuerdos de reconstrucción.
- Resolución 184/X, sobre el cambio en las políticas educativas y el apoyo a la cultura y el deporte.
- Resolución 185/X, sobre la modernización del trabajo y el fomento de la industria y el comercio.
- Resolución 186/X, sobre el impulso del sistema científico, tecnológico e innovador valenciano y la creación de la Institución Valenciana de Excelencia en la Investigación.
- Resolución 187/X, sobre la modernización y el impulso de los servicios públicos de transporte.

- Resolución 188/X, sobre el impulso de una economía circular y sostenible.
- Resolución 189/X, sobre el fomento de las políticas de retorno, el aumento de la calidad democrática y el refuerzo de la cooperación internacional.

Las proposiciones no de ley son instrumentos a través de los que el parlamento se posiciona políticamente sobre una cuestión. El reglamento de Corts Valencianes contempla tres modalidades: ordinarias, tramitación especial de urgencia y las de tramitación inmediata. Las primeras son sustanciadas en la comisión competente por la materia, las segundas son tramitadas en el pleno y pueden presentarlas los grupos parlamentarios, por último, las de tramitación inmediata son tramitadas en el pleno y requieren la firma de todos los grupos parlamentarios.

Las proposiciones no de ley urgentes que se formularon fueron 200, siendo aprobadas 20. Las proposiciones no de ley ordinaria formuladas fueron 582, un volumen muy superior a las formuladas en los periodos de sesiones precedentes. Las aprobadas en el periodo de la crónica fueron 107. No se formuló ninguna proposición no de ley de tramitación inmediata que son aquellas que requieren la firma de todos los grupos para que puedan se tramitadas.

V. Función electiva

En el periodo que comprende esta crónica se las Corts el Pleno de las Corts Valencianes, el Pleno de las Corts Valencianes, en su sesión de 20 de mayo de 2021, en cumplimiento de lo ha establecido en el artículo 13 de la Ley 1/2021, de 1 de febrero, de la Generalitat, por la que se crea la Agencia Valenciana de la Innovación, procedió a la elección para la vicepresidencia ejecutiva de la Agencia Valenciana de la Innovación a Andrés García Reche.

El 16 de diciembre de 2020 tuvo entrada en el registro de las Corts la renuncia de Manuel Camarasa Bravo, miembro del sindicato CGT, como miembro del Consell Rector de la Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació en representación de los sindicatos. Inicialmente fue propuesto para sustituirlo Luis Alberto Rivera Herráez que compareció en la comisión competente, aunque renunció antes de su nombramiento, siendo propuesta María Soledad Fernández Cano, de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO-PV, que fue nombrada por Decreto 13/2021, de 9 de abril, del Presidente de la Generalitat miembro del Consell Rector del CVMC.

El pleno de la cámara, en su sesión de 8 de julio de 2021, en cumplimiento del artículo 8.3 de la Ley 10/2018, de 18 de mayo, de la Generalitat, de creación del Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana, propuso como miembros de este a Manuel Alberola Manero, María del Carmen Carretón Ballester, Anna Gimeno Berbegal, Dolores López Alarcón y Àlvar Peris Blanes que junto con José María Vidal Beltrán y Empar Marco Estellés que habían sido propuestos por el Consell de la Generalitat conformaron el Consell del Audiovisual. El nombramiento se realizó mediante el Decreto 23/2021, de 26 de julio, del president de la Generalitat, por el que nombra a las personas miembros del Consell de l'Audiovisual de la Comunitat Valenciana.

VI. Órganos de la cámara

1. Reuniones de los órganos de la cámara

La pandemia no ha sido óbice para que los órganos de la cámara, con las limitaciones de aforo derivadas del COVID- 19 hayan celebrado reuniones y hayan podido realizar su trabajo. Así, la Mesa de las Corts ha celebrado 64 reuniones y la Junta de Síndics 42 reuniones.

En el periodo de tiempo que comprende esta crónica el Pleno de la Cámara se ha reunido en 27 ocasiones. En el tramo que comprende

hasta septiembre de 2020, se reunió en diez ocasiones, con la particularidad de que los plenos se prolongaron hasta el mes de agosto, dado que se habían suspendido la actividad mediante el Acuerdo de la Mesa de las Corts Valencianes 694/X, de 19 de mayo de 2020, se reinició la actividad, prorrogando el periodo de sesiones suspendido con carácter excepcional hasta el 6 de agosto. En el periodo de sesiones comprendido entre septiembre y diciembre se celebraron 8 sesiones plenarias, iniciándose con el debate de política general los días 21, 23 y 25 de septiembre y concluyendo con el debate de presupuestario los días 21 a 23 de diciembre. En el primer periodo de sesiones de 2021 se celebraron catorce plenos. Todos ellos se celebraron con las limitaciones de aforo que ha exigido la pandemia.

La Diputación Permanente se ha reunido en cuatro ocasiones. La primera de las reuniones se celebró el día 4 de septiembre de 2020, teniendo por objeto la convalidación de los decretos leyes:

- Decreto ley 12/2020, de 7 de agosto, del Consell, por el cual se establece el régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas preventivas contra el Covid-19 en los servicios sociales valencianos.
- Decreto ley 13/2020, de 7 de agosto, del Consell, de declaración de servicio público de titularidad autonómica de las operaciones de selección y clasificación de envases ligeros y residuos de envases recogidos selectivamente.
- Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica.

Además, se sustanció la comparecencia de la Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública, para informar de la evolución de la pandemia de la COVID-19 en la Comunitat Valenciana y de las medidas adoptadas

La segunda reunión se celebró el 25 de enero de 2021, teniendo por objeto, de nuevo, la comparecencia de la Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública sobre la evolución de la pandemia.

La tercera y la cuarta reunión tuvieron lugar los días 26 de julio de 2021 y 3 de septiembre de 2021. Ambas reuniones tuvieron en el orden del día la comparecencia de la Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública para dar cuenta de la evolución de la pandemia y de las medidas adoptadas. En la última de las reuniones, de forma previa a la comparecencia, se procedió a la convalidación de los siguientes decretos leyes:

- Decreto ley 12/2021, de 23 de julio, del Consell, por el que se modifica el Decreto ley 7/2021, de 7 de mayo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19
- Decreto ley 13/2021, de 30 de julio, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y concesión directa de ayudas para actuaciones de competencia local en los municipios de la Vega Baja para facilitar la inversión en sistemas urbanos de drenaje y en actuaciones de limpieza sostenibles en el marco del «Plan Vega Renhace» para la emergencia climática y la necesidad de urgente reactivación económica»
- Decreto ley 14/2021, de 6 de agosto, del Consell, de aplazamiento de la entrada en vigor de determinados artículos de la normativa del Plan de acción territorial sectorial del comercio de la Comunitat Valenciana

La Comisiones permanentes legislativas, celebraron 127 reuniones en el periodo que comprende esta crónica, destacando las 22 celebradas por la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda. Las comisiones permanentes no legislativas celebraron 22 reuniones y las no permanentes 51 reuniones.

Ple	27
Diputación Permanente	4
Mesa	64

COMISIONES

PERMANENTES LEGISLATIVAS

Comissió de Coordinació, Organització i Règim de les Institucions de la Generalitat	5
Comissió de Justícia, Governació i Administració Local	11
Comissió d'Educació i Cultura	10
Comissió d'Economia, Pressupostos i Hisenda	22
Comissió d'Indústria, Comerç, Turisme i Noves Tecnologies	9
Comissió d'Agricultura, Ramaderia i Pesca	11
Comissió d'Obres Públiques, Infraestructures i Transports	10
Comissió de Política Social i Ocupació	9
Comissió de Sanitat i Consum	10
Comissió de Medi Ambient, Aigua i Ordenació del Territori	14
Comissió de Polítiques d'Igualtat de Gènere i del Col·lectiu LGTBI	8
Comissió de Radiotelevisió Valenciana i de l'Espai Audiovisual	6

PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

Comissió de Reglament	1
Comissió d'Estatut dels Diputats i les Diputades	5
Comissió de Peticions	2
Comissió de Govern Interior	3
Comissió d'Afers Europeus	5
Comissió de Drets Humans	6

COMISIONES NO PERMANENTES

Comissió especial d'estudi sobre els usos de temps per a impulsar polítiques concretes de racionalització del horaris	11
Comissió especial d'estudi per a la reconstrucció social, econòmica i sanitària	13
Comissió especial d'estudi sobre les mesures de prevenció dels riscos d'inundacions del Baix Segura en matèria territorial, urbanística i hídrica	22
Comissió especial d'estudi per al treball de propostes de possible millora de la Llei 6/2016, de 15 de juliol, del servei públic de radiodifusió i televisió d'àmbit autonòmic, de titularitat de la Generalitat (Subcomissió de la Comissió de Radiotelevisió Valenciana i de l'Espai Audiovisual)	1
Comissió d'investigació sobre el deute públic de la Comunitat Valenciana	2
Comissió especial d'estudi de l'assetjament escolar per tal d'impulsar polítiques concretes per a la prevenció i l'actuació davant la violència entre iguals en l'àmbit escolar i la infància	2

2. Creación de comisiones

En el periodo de la crónica la Cámara solo ha acordado la creación de una comisión de investigación sobre el presunto cobro de comisiones en contratos públicos de operaciones urbanísticas entre los años 2004 y 2011 investigadas en el caso Azud.

Las propuestas de creación de comisiones rechazadas por el Pleno de cámara han sido:

- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre la utilización del procedimiento de emergencia en la contratación pública durante la crisis de la COVID-19.
- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre la relación privilegiada con la administración de las empresas del cártel formado por familiares del President del Consell y sus socios.
- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre las posibles irregularidades que se hayan podido producir en el proceso de vacunación contra la COVID-19 en la Comunitat Valenciana, ante la administración de dosis a personas no pertenecientes a los listados de población prioritaria para su inyección en la primera fase de vacunación, tal y como se especifica en la Estrategia de vacunación COVID-19, publicada por el Ministerio de Sanidad.

- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre las irregularidades admitidas en declaraciones públicas del Presidente de la Generalitat durante la vacunación frente a la Covid-19.
- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre realizar un análisis de todo el procedimiento, desde la adjudicación hasta el pago del contrato, así como el montaje de los hospitales de campaña construidos en la Comunitat Valenciana para tratar a pacientes infectados por el virus COVID-19.
- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre las posibles irregularidades que se hayan podido producir en el Complejo Sanitario Ernest Lluch de València, ante las recientes denuncias producidas por personal sanitario, pacientes y familiares sobre las condiciones en las que se encuentran las instalaciones del complejo, así como de la calidad asistencial de los pacientes ingresados en dicho centro a causa de la COVID-19.
- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre las ayudas a empresas para la promoción del valenciano de la Administración de la Generalitat.
- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre las irregularidades cometidas por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, y sus organismos dependientes, puestas de manifiesto por la sección Segunda de la Audiencia Provincial de Valencia en su Sentencia de 17 de marzo de 2021, recaída en el Procedimiento Abreviado nº 144/2018, y las posibles responsabilidades administrativas y políticas que se pudieran derivar de dichas actuaciones; así como de las que se hubieran podido cometer en el resto de casos de abusos sexuales acaecidos en centros dependientes de la Generalitat.

En el periodo que comprende la crónica las comisiones no legislativas que han concluido su trabajo han sido la Comisión especial de estudio de las medidas de prevención de los riesgos de inundaciones del Bajo Segura en materia territorial, urbanística e hídrica (Resolución 170/X, BOCV núm. 98, de 12.08.2021) y la Comisión especial de

estudio sobre los usos del tiempo para impulsar políticas concretas de racionalización de los horarios (Resolución 388/X, núm. BOCV 180, de 14.07.2021).

La Resolución de Presidencia de carácter general 1/IX, sobre la creación de subcomisiones en el seno de las comisiones permanentes legislativas establece en su apartado décimo que habrá un máximo de 10 subcomisiones y comisiones de investigación funcionando al mismo tiempo. Concluido el trabajo de las dos comisiones de investigación indicadas se ha procedido la constitución de la Comisión de investigación sobre la deuda pública de la Comunitat Valenciana y de la Comisión especial de estudio del acoso escolar para impulsar políticas concretas para la prevención y la actuación ante la violencia entre iguales en el ámbito escolar y la infancia. Quedan todavía por constituir seis comisiones de investigación o de estudio cuya creación fue aprobada por el pleno de la cámara por lo que algunas difícilmente iniciaran sus trabajos antes de concluir la legislatura.

3. Cambios en la composición de las Comisiones y de la Diputación Permanente

En la mesa de las comisiones Justicia, Gobernación y Administración Local fue sustituida en la presidencia Toñi Serna por Sabina Escrig, ambas del grupo parlamentario socialista, y en la secretaria Estefanía Blanes por Irene Gómez, ambas del grupo parlamentario Unides Podem. En la secretaria de la comisión de Política Social fue sustituida Pilar Lima por Irene Gómez, ambas pertenecientes al grupo parlamentario Unides Podem. Por último, en la vicepresidencia de la comisión de Sanidad y Consumo fue sustituida María Quiles por Yaneth Giraldo, ambas del grupo parlamentario Ciudadanos.

En la Diputación Permanente los cambios han afectado a cuatro grupos parlamentarios: socialista, popular, ciudadanos y unidas podemos.

En el grupo parlamentario socialista se incorporó como titular José Francisco Chulvi Español, en sustitución de Toñi Serna Serrano, que

había dimitido en enero de 2021. En el grupo parlamentario popular, tras el cambio de la portavocía del grupo se incorporó como titular Elena María Bastidas Bono y como suplente Alfredo Castelló Sáez.

En el grupo parlamentario ciudadanos se incorporó Fernando Llopis Pascual en noviembre de 2020 y Mercedes Ventura Campos en junio de 2021. Por último, en el grupo parlamentario unidas podemos Pilar Lima Gozávez entró a formar parte de la Diputación Permanente en abril de 2021, en sustitución de Naiara Davó Bernabeu.

VII. Grupos parlamentarios

1. Cambios en los Grupos Parlamentarios

El cambio en dos grupos parlamentarios de los síndicos es la modificación más relevante que se ha producido en este periodo. El 17 de marzo de 2021 renunciaba a su condición de diputado el portavoz del grupo parlamentario Ciudadanos, anunciando posteriormente que se presentaría en la lista del partido popular en las elecciones a la Asamblea de Madrid que se celebrarían el día 4 de mayo del mismo año. Esta última circunstancia no se produjo por carecer de los requisitos establecidos en la legislación electoral de la comunidad de Madrid. La portavocía del grupo parlamentario Ciudadanos sería desempeñada por la diputada Ruth Merino Peña desde el 26 de marzo del mismo año.

El segundo cambio en la portavocía de un grupo parlamentario se produjo por la dimisión como diputada de Isabel Plácida Bonig Trigueros el día 10 de mayo de 2021. De forma transitoria desempeñó la portavocía la que hasta ese momento había sido la portavoz adjunta, Eva Ortiz Vilella, siendo nombrado portavoz adjunto José Antonio Rovira Jover. Finalmente fue nombrada síndica María José Catalá Verdet, el día 20 de septiembre de 2021.

Además de los cambios indicados, el 11 de enero de 2021 renunció como diputada Toñi Serna Serrano del grupo parlamentario socialista siendo sustituida por Aroa Mira Rojano que adquirió la plena condición de diputada en la sesión del 10 de febrero de 2021. La vacante producida por la renuncia del portavoz del grupo parlamentario ciudadanos fue cubierta por Asunción Sanchis Morera que asumió la condición de diputada en la sesión del 21 de abril de 2021 y el 18 de junio de 2021 solicitó ser considerada diputada no adscrita.

La condición de diputados y diputadas no adscritas, produciéndose automáticamente su baja en el grupo parlamentario ciudadanos, fue solicitada por los diputados y diputada Jesús Salmerón Berga, José Antonio Ortega Martínez Ortega, Cristina Gabarda Ortín, el 18 de junio de 2021 y por Vicente Fernández García el 18 de junio de 2021. El 23 de agosto de 2021 también solicitó el paso a la condición de diputada no adscrita Rebeca Serna Rossell que hasta ese momento pertenecía al grupo parlamentario Vox.

Como consecuencia del acceso a la condición de diputados no adscritos de Jesús Salmerón Berga, Asunción Sanchis Morera, José Antonio Martínez Ortega y Cristina Gabarda Ortín la Mesa de la cámara adoptó el acuerdo 1501/X, en aplicación del artículo 27 del RCV, en el que se establecía la asignación de cada diputado no adscrito a una comisión y especificaba las posibilidades de intervención de estos parlamentarios. En caso del diputado Vicente Fernández García y la diputada Rebeca Serna Rosell, que adquirieron la condición no adscritos con posterioridad, se dictaron acuerdos análogos al citado.

2. Control de las subvenciones

La mesa de la Corts Valencianes adoptó el 2 de marzo de 2021 el Acuerdo 1284/X, en el que se establecen una nuevas Normas reguladoras de la contabilidad y control de las subvenciones asignadas a los grupos parlamentarios de las Corts Valencianes, estableciendo un régimen al existente en otros parlamentos, pero estableciendo una

mayor regulación de la contabilidad y justificación de las subvenciones de los grupos parlamentarios. Estas normas están en vigor desde su publicación el 15 de marzo de 2021 pero se aplicarán a la contabilidad y control de las subvenciones que se asignen por las Corts Valencianes a los grupos parlamentarios en el ejercicio 2022.

VIII. Actividad judicial

El único recurso de inconstitucionalidad pendiente de resolución en la actualidad es el formulado por 50 senadores del grupo parlamentario popular contra el Decreto Ley 6/2020, de 5 de junio, del Consell, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto por considerar que incide en competencias que podrían considerarse de carácter estatal.

IX. Anexo

Iniciatives

Iniciatives presentades períodes de sessions:

11.05.2020 a 06.08.2020

07.09.2020 a 31.12.2020 (inclou iniciatives presentades des de 07.08.2020)

01.02.2021 a 16.07.2021 (inclou iniciatives presentades des de 01.01.2021)

17.07.2021 a 03.09.2021

Sol·licituds de compareixença	Formulades	67	77	161	49
	Substanciades	28	23	35	6
	Retirades	3	2	6	3
	Decaigudes	1	1	1	0
	Rebutjades	8	2	16	0
	Criteri contrari de la J.S.	0	0	0	0
	No admeses a tràmit	0	5	0	3
Interpel·lacions	Formulades	13	13	28	0
	Substanciades	4	3	9	0
	No admeses a tràmit	0	0	0	0
	Decaigudes	0	0	0	0
	Retirades	4	0	1	0
Mocions	Formulades	0	2	19	0
	Aprovades	0	0	1	0
	Rebutjades	0	2	14	0
	Retirades	0	0	1	0

Preguntas escritas	Formulades	606	665	1680	420
	Contestades	599	659	1244	0
	Retirades	2	2	20	3
	No admeses a tràmit	0	2	0	1
	Decaigudes	0	0	0	0
Preguntas orals comissió	Formulades	4	0	3	1
	Contestades	0	0	0	0
	Contestades una vegada convertides en escrites	3	0	3	0
	Decaigudes	0	0	0	0
	Retirades	0	0	0	0
	No admeses a tràmit	0	0	0	0
Preguntas orals Ple	Formulades	131	108	350	41
	Contestades	47	38	112	0
	Contestades una vegada convertides en escrites	0	0	0	0
	Contestades en comissió	0	0	0	0
	Decaigudes	6	8	7	0
	No admeses a tràmit	0	0	0	0
	Retirades	8	4	8	0
Preguntas d'interès general	Formulades	15	20	55	0
	Contestades	15	20	55	0

Proposicions no de llei urgents	Formulades	39	55	104	2
	Aprovades	5	5	10	0
	Retirades	5	6	6	0
	Criteri contrari de la J. S.	0	0	0	0
	Decaigudes	0	1	0	0
	No admeses a tràmit	0	0	0	0
	No preses en consideració	5	4	11	0
	Convertides	2	0	0	0

Proposicions no de llei ordinàries	Formulades	141	128	286	27
	Aprovades	42	18	47	0
	Retirades	11	7	10	0
	Criteri contrari de la J. S.	0	0	0	0
	Decaigudes	1	6	4	0
	No admeses a tràmit	0	0	4	0
	No preses en consideració	18	18	28	0

Proposicions no de llei immediates	Formulades	0	0	0	0
	Aprovades	0	0	0	0

Proposta de creació de comissions o subcomissions	Formulades	3	3	12	0
	Aprovades	0	0	1	0
	Retirades	0	1	0	0
	Rebutjades	0	1	7	0

INICIATIVES PRESENTADES PER GRUP PARLAMENTARI

17 DE JULIOL DE 2021 FINS A 3 DE SETEMBRE DE 2021

Tramitació parlamentària	GP SOC	GP POP	GP CIUD	GP COMP	GP VOX CV	GP UNPOD	DIP NO ADS
Sol·licituds de compareixença	-	25	11	-	7	-	1
Interpel·lacions	-	-	-	-	-	-	-
Mocions	-	-	-	-	-	-	-
Preguntes a respondre per escrit	-	171	130	6	4	1	2
Preguntes a respondre oralment davant una comissió	-	1	-	-	-	-	-
Preguntes a respondre oralment davant el Ple	-	33	5	-	-	-	-
Preguntes d'interès general al President del Consell	-	-	-	-	-	-	-
Proposicions de llei dels grups parlamentaris	-	-	-	-	-	-	-
Proposicions no de llei de tramitació ordinària en comissió	1	4	13	5	1	1	2
Proposicions no de llei de tramitació especial d'urgència	1	1	-	-	-	-	-
Proposicions no de llei de tramitació immediata	-	-	-	-	-	-	-
Propostes de creació de comissions	-	-	-	-	-	-	-
Sol·licituds de documentació	7	159	23	-	11	1	8
TOTAL	9	394	182	11	23	3	13

Tramitació parlamentària	GP SOC	GP POP	GP CIUD	GP COMP	GP VOX CV	GP UNPOD	DIP NO ADS
TOTAL	9	394	182	11	23	3	13

V. LIBROS



CORTS VALENCIANES

Recensión a

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: Las razones del aforamiento, Editorial Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, 164 páginas.

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Departamento de Derecho Público y Teoría del Estado de la USC

Escribir en 2021 un libro acerca del aforamiento es además de un notable esfuerzo intelectual un importante ejercicio de valentía por tratarse de una institución que se encuentra en el centro de un debate político contaminado por numerosos prejuicios y enfoques interesados. Por esta razón, es de agradecer el trabajo de Enrique Arnaldo puesto que en ningún momento huye de un análisis sosegado y bien fundamentado de la problemática que hoy en día suscita el aforamiento en España.

El libro contiene además un prólogo muy sugerente de Antonio del Moral García quien desde su perspectiva de «aforado» argumenta claramente en favor de la existencia razonada del aforamiento como medio para proteger la función y no la persona.

La idea de la eficacia expansiva del principio de igualdad como argumento irrefrenable para la supresión del aforamiento y como instrumento básico para la regeneración institucional se confronta

desde un inicio por el autor con la justificación de distinciones que siempre deben estar motivadas y que se resumen en la expresión de que la igualdad democrática es homogeneidad, pero nunca completa y absoluta uniformidad.

Enrique Arnaldo es consciente de que los momentos de crisis en los que vivimos han de ser valorados en términos positivos en cuanto desafío que permite valorar la creatividad y abrir puertas al progreso. Por todo ello, acomete una obra que sistemáticamente aborda la institución del aforamiento con gran rigor jurídico al tiempo que con un desarrollo ameno que entusiasma al lector a medida que avanza en los trece capítulos que lo integran.

La crítica actual al funcionamiento del sistema institucional, de la que España no se ha sustraído, se vincula desde un comienzo en el caso de la institución del aforamiento con ciertas desconfianzas que han surgido hacia el poder judicial. Sin embargo, la existencia de un fuero especial no se entenderá como un privilegio de los políticos ni tampoco como una ausencia de responsabilidad. Estamos simplemente ante un mecanismo de determinación del tribunal competente para hacer efectiva la responsabilidad jurídica. En este orden de cosas, el autor se muestra abierto a nuevos modelos de gobernanza que en el ámbito de las buenas prácticas incorporan la aprobación de códigos éticos de conducta o deontológicos para los cargos públicos nacidos a partir del famosísimo informe Nolan de 1994 en el Reino Unido.

Como punto de partida Arnaldo plantea el mantenimiento del aforamiento vinculado a la dignidad institucional de los cargos a los que se les aplica. Obviamente por las funciones que esos cargos asumen y ejercen y que están vinculadas a los titulares de los tres poderes del Estado. Esta idea derivará más adelante como podremos analizar en su crítica a la extensión del aforamiento a los titulares de otros órganos no esenciales al Estado constitucional y especialmente a su juicio a la deriva que a través de los estatutos de autonomía y sus normas de desarrollo ha adquirido el aforamiento. Como protagonista en la vida reciente de las Cortes Generales y del Consejo General de Poder Judicial, el autor es

consciente de como en estos órganos constitucionales y también en el Consejo de Estado se ha planteado dar nueva redacción a los artículos 71 y 102 de la Constitución, tratando de limitar el aforamiento a las funciones propias del cargo.

La regeneración política que se predica en tantos lugares no puede vincularse de forma obsesiva a la supresión del aforamiento. Por el contrario, el sentido de esta institución radica en que la decisión colegial del tribunal competente atribuye una garantía complementaria en el tratamiento de la imputación del aforado. De este modo se elimina el automatismo que pueda existir en la fase preliminar de la investigación.

El interrogante acerca de la naturaleza del aforamiento se aborda en el capítulo segundo de la obra. El autor proclama su convicción de que se ha de circunscribir al orden penal y no extenderse a los demás órdenes jurisdiccionales. De este modo también el límite del aforamiento se vincula temporalmente al cargo y para ello trae a colación el Acuerdo no jurisdiccional de 2 de diciembre de 2014 en el que el Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo determina que el *dies a quo* en el proceso penal se fija en la resolución judicial que acuerda la apertura del juicio oral y por ello queda fijada la competencia, aunque con posterioridad a dicha fecha se haya perdido la condición de aforado.

En todo caso, hay que destacar el carácter adjetivo y procesal del aforamiento a diferencia de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias.

En nuestra vigente Constitución se reconoce el aforamiento de diputados y senadores de un modo ciertamente singular en el ámbito de nuestro derecho comparado e incluso también en nuestro derecho histórico. Esta prerrogativa tiene un carácter irrenunciable como podemos dar cuenta quienes nos hemos encontrado ante manifestaciones de aforados en nuestras cámaras parlamentarias que para reforzar sus argumentos plantean desde el primer momento su voluntad de someterse a otros órganos jurisdiccionales. Esto no es

posible ya que es una prerrogativa institucional y no personal que expresa la relevancia de la responsabilidad derivada del ejercicio de la función representativa.

Además de los miembros de las cámaras también el presidente y demás miembros del Gobierno gozan de aforamiento. Esta previsión es analizada desde una perspectiva comparada por el autor que evalúa los otros dos sistemas alternativos al judicial: el parlamentario y el de un tribunal especial, Tribunal del Estado en la Constitución de Weimar. Además, se preocupa de explicarnos un modelo que nos resulta particularmente cercano y al que denomina mixto previsto en el artículo 196 de la Constitución portuguesa. Su análisis de la historia constitucional española es muy interesante y finaliza con la referencia al ámbito de los reglamentos parlamentarios donde el autor, no olvidemos compañero letrado de las Cortes Generales, respalda las interpretaciones de Ripollés Serrano en relación con la aplicación del artículo 169 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Más allá de las previsiones constitucionales específicas existen ciertas leyes orgánicas reguladoras de las instituciones básicas del Estado que desarrollan aforamientos respecto de los integrantes del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial y de los jueces y magistrados de carrera. En este momento, Enrique Arnaldo hace notar el silencio que, sobre el estatuto personal del Defensor de Pueblo, componentes del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Estado mantiene la Constitución. Su opinión es clara, estos últimos no deberían de haber sido incluidos en la aplicación del instituto del aforamiento.

Un número muy importante de aforados en España está constituido por los jueces y magistrados tal y como se contempla en la Ley orgánica del Poder Judicial. Como es bien sabido, la Sentencia 61/1982, de 13 de octubre, concluyó que no es atentatorio al principio de igualdad la existencia de un antejuicio porque en ningún caso permite cerrar el paso a la acción penal, sino valorar la procedencia o no de admitir la querrela con mayores formalidades procesales. Todo esto es valorado por el máximo intérprete de la Constitución al considerar

la especificidad de la función ejercida por jueces y magistrados que concierne de modo relevante al interés público. Un análisis detallado de la normativa procesal lleva al autor a justificar el aforamiento previsto en la Ley orgánica del poder judicial en los términos actualmente contemplados.

Mucho más crítico es Arnaldo al abordar el aforamiento previsto en los estatutos de autonomía, si bien deja constancia *ab initio* de los recientes cambios producidos en el caso canario mediante la ley orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma de su Estatuto de Autonomía. El autor ubica la interrelación que nuestro ordenamiento jurídico consagra entre los parlamentos autonómicos y el Consejo General del Poder Judicial en lo referido a la posibilidad de designación de candidatos para la cobertura de magistrados del Tribunal Superior de Justicia en su Sala de lo Civil y Penal. Recordemos que, la Sentencia del Tribunal Supremo 4274/2020, de 17 de diciembre, ha venido a clarificar la aplicación de las distintas redacciones que contienen al respecto la Ley orgánica del Poder Judicial y la Ley de Planta y Demarcación Judicial.

Descrito este punto de partida, el libro profundiza en la constatación del aforamiento respecto de diputados autonómicos y miembros de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas, y en este asunto se muestra particularmente crítico con la definición del aforamiento como una vertiente de la prerrogativa de la inmunidad que entienden algunos comentaristas de estatutos de autonomía. No entiende Arnaldo que se justifique esa regulación basándose en datos estadísticos sobre el elevado número de querellas contra parlamentarios autonómicos y, en consecuencia, a la necesidad de sustraer la inculpación, procesamiento y enjuiciamiento de influencias extrañas o perversas. Debo apuntar que, en la experiencia del Parlamento de Galicia no se ha producido en ningún caso esta abundancia de procesos judiciales que afectasen a parlamentarios autonómicos.

De forma enfática en el libro se pone de manifiesto que en las reformas estatutarias en curso es regla común la desaparición del

aforamiento, tanto para los miembros de los gobiernos como de las asambleas legislativas y, en ese sentido, refiere la llamativa terminología utilizada en el preámbulo de la Ley orgánica 1/2021, de 15 de febrero, en el que efectivamente se contienen numerosos errores conceptuales acerca de cuestiones relativas a las prerrogativas parlamentarias y a la transparencia política. Lo anteriormente dicho no obsta para que el mimetismo normativo autonómico haya generalizado aforamientos de forma generalizada para los comisionados parlamentarios autonómicos designados por las asambleas legislativas para la protección de los derechos. Esta situación le parece al autor una solución distópica «adoptada impudorosamente para repartir el carnet de aforado en razón del presunto relieve institucional de determinado cargo, como seguro distintivo y elocuente, precisamente de dicha relevancia, y al margen de su propia justificación».

El reconocimiento social y alta consideración que la ciudadanía tiene de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como encargados de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana según el artículo 104 de la Constitución, hacen que exista una regla especial de competencia de conformidad a lo establecido a la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/1990, y que el autor entiende que técnicamente no cabe calificar de aforamiento.

El rigor expositivo de la obra lleva a que se analice igualmente un grupo de situaciones que tienen una relevancia institucional menor respecto de las comentadas hasta ahora. En efecto, los capítulos VIII y siguientes tratan de una forma especial de aforamiento en el ámbito militar, los cargos públicos no aforados, el régimen del aforamiento de los miembros de la familia real y el aforamiento civil.

A modo de desenlace de la tesis expuesta a lo largo del libro, el autor concluye con una pregunta que a estas alturas de la obra resulta casi retórica: ¿conserva su razón de ser el aforamiento? La respuesta obviamente después del aluvión de argumentos históricos, dogmáticos y legales no puede ser más que afirmativa. De este modo, Enrique

Arnaldo compendia como conclusión las razones por las que no es un privilegio el conocimiento de causas por la Sala del Penal del Tribunal Supremo y por las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, ya que los magistrados que las componen son igualmente independientes como los de cualquier instancia y las enjuician con la misma imparcialidad.

Además, el aforamiento no significa en modo alguno impunidad y los que así lo entienden esconden a juicio del autor una concepción servicial del poder judicial que concibe a los que lo integran como cercanos al poder político o con vinculaciones políticas con el mismo.

Coincido especialmente con las ideas expresadas por Arnaldo Alcubilla cuando afirma que en la España constitucional se ha transformado en normal lo excepcional y la idea que estudiamos en las facultades de derecho acerca del carácter fragmentario del derecho penal se ha transformado para, a través del *ius puniendi*, conseguir una mayor presión que la que se logra en los procedimientos civiles o contencioso administrativos. Además, es evidente que un cambio en el régimen jurídico del aforamiento exigiría una reforma constitucional que precisaría de un amplio consenso pero que, en modo alguno, debiera conducir a la supresión absoluta de la institución. Solo cabe concluir con el autor en el recuerdo de la sentencia del Tribunal Constitucional 55/1990 de 28 de marzo y afirmar con vehemencia que el aforamiento no es un caprichoso privilegio instituido para la defensa de las élites políticas en sentido amplio sino una institución creada para garantizar la independencia y libertad en el ejercicio del cargo o función. Para Enrique Arnaldo el aforamiento es «coesencial para el fundamento del sistema institucional. No es un blindaje.»

Recensión a

ARAGÓN REYES, Manuel, COSSÍO DÍAZ, José Ramón, NAVA GOMAR, Luis Felipe (coords.): La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional, Tirant lo Blach, València, 2021, 604 páginas.

BEATRIZ BOSCH MARCO

Profesora asociada de Derecho Constitucional
Universitat de València

«Una de las ideas más extendidas en nuestro presente es que la democracia constitucional está en crisis. La misma se sustenta en lo que se supone un hecho indisputable: la incapacidad de los parlamentos para representar fielmente la voluntad popular». Con estas afirmaciones se abre la presentación de la obra «La crisis del parlamentarismo en nuestra democracia constitucional», una obra coral en la que destacados especialistas y estudiosos españoles e iberoamericanos, del ámbito del Derecho Constitucional principalmente, abordan las causas y las respuestas a esta supuesta crisis de la democracia constitucional. Una crisis que no es nueva ni en sus argumentos, ni en sus manifestaciones ni, por supuesto, en sus amenazas.

Los tres coordinadores de la obra, Manuel Aragón Reyes, José Ramón Cossío Díaz y Luis Felipe Nava Gomar, dirigen la obra conscientes de la gravedad de las críticas a los sistemas políticos

fundamentados en la democracia representativa de raíz liberal. La existencia de amenazas reales a estos regímenes desde dentro de los propios sistemas parlamentarios –principalmente como consecuencia del auge de los populismos, pero también por los efectos de la partatitocracia o los nacionalismos– exigen una reflexión intelectual, rigurosa y seria, que permita recuperar la legitimación y eficacia de los sistemas parlamentarios, como ocurrió en etapas anteriores. De hecho, la obra evoca la crisis del parlamentarismo que vivió en el período de entreguerras como referente en el que se abrió un profundo e interesante debate académico con Carl Schmitt y Hans Kelsen como principales *discussants*.

El libro se estructura en cinco capítulos, el último de los cuales, se dedica a la incidencia del coronavirus en el sistema constitucional. Este capítulo figura en la obra de manera sobrevenida y con la finalidad de «incitar el debate intelectual frente a ese desafío», es decir, la adecuada ponderación entre salud y Constitución y la existencia en el Estado constitucional de instrumentos suficientes para hacer frente a una catástrofe como la que hemos vivido, todo ello desde una perspectiva comparada. Sin duda, el debate que hemos vivido y aún vivimos a raíz de los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre algunas de las medidas adoptadas en relación con la lucha contra la COVID-19 evidencian el acierto de la inclusión de este capítulo.

El primero de los capítulos tiene carácter introductorio. En cinco artículos se recuerdan al lector algunas de las líneas argumentales más destacadas de la fundamentación del modelo parlamentario posterior a la Segunda Guerra Mundial, fruto en parte del debate académico entre partidarios de la democracia representativa y de los partidarios de la democracia identitaria quienes, en la medida que sus posiciones fueron asumidas desde los regímenes antidemocráticos, vieron ciertamente deslegitimados sus argumentos tras el final de la II Guerra Mundial.

En el primer capítulo, Manuel Aragón aborda en el primer artículo el debate entre Hans Kelsen y Carl Schmitt sobre la compatibilidad del parlamentarismo y la democracia o, dicho de otra manera, las visiones

que ambos autores sostuvieron sobre el papel del parlamento como pieza nuclear del sistema democrático. Planteamientos que, por otra parte, influyeron de manera decisiva en la Política y el Derecho del siglo pasado, primero en Alemania y después en toda Europa. Sostiene el profesor Aragón que la actualidad de ambos autores y de sus postulados en estos tiempos de crisis permite elaborar reflexiones en las que lejos de poder prescindir de uno de los dos autores, es necesario recurrir a ambos. Este debate entre Kelsen y Schmitt constituye así, y desde diferentes perspectivas, uno de los ejes fundamentales de la obra, lo que permite a los diferentes autores trasladar los argumentos de estos dos juristas a las coordenadas actuales de la crisis del parlamento.

La aportación del filósofo Ernesto Garzón Valdés gira entorno a la justificación ética de la representación a través de la obra de distintos autores. Así, desarrolla un iter que se inicia con Edmund Burke y su concepción del papel de los parlamentarios en la consecución de decisiones racionales y correctas desde la ética. La exposición continúa con una relectura de la obra de Carl Schmitt. Frente a este eje Burke-Schmitt, Garzón Valdés también aporta la visión de Hans Kelsen, basada en la idea de la libertad individual vinculada a la igualdad de todas las personas, así como algunas de las críticas a la obra de este último, especialmente la de Heller. Así, el autor reflexiona sobre la justificación ética de la representación parlamentaria y las diferentes maneras de responder a los interrogantes que considera incluidos en esta justificación. Al afirmar la eticidad de la fundamentación del sistema representativo sobre el que se asienta nuestro modelo constitucional, se están estableciendo los fundamentos del Estado social y democrático de Derecho que nos hemos dado.

Juan José Solozábal aborda la configuración en la República de Weimar de la justicia constitucional en su dimensión de tribunal de conflictos entre el Reich y los estados y entre los órganos del Reich y de los estados. También en este ámbito, como no podía ser de otro modo, el autor analiza las posiciones de Schmitt y Kelsen. Incluye en su exposición el profesor Solozábal una interesante reseña sobre el

pronunciamiento del Tribunal Constitucional alemán a cuenta de la intervención por parte del presidente von Hindenburg de Prusia, una situación que como el propio autor indica, guarda una «llamativa» situación con la aplicación del artículo 155 en Cataluña, en 2017.

El análisis de contraste entre Kelsen y Schmitt sigue de la mano de Josu de Miguel Bárcena, autor junto a Javier Tajadura, de una reciente obra sobre Kelsen y Schmitt (*Kelsen versus Schmitt: Política y Derecho en la crisis del constitucionalismo*). De Miguel analiza con cierto detalle la teoría de la democracia que elaboran Kelsen y Schmitt. Este enfoque lleva al autor a analizar algunos aspectos que hoy en día constituyen aspectos nucleares de las críticas y las reflexiones sobre la democracia, tales como la aplicación del principio mayoritario (o la regla de la mayoría), la configuración de los partidos políticos y su influencia en las instituciones democráticas, la inestabilidad o la intangibilidad de la constitución y el concepto de democracia militante.

Este primer capítulo de carácter introductorio se cierra con un artículo de Javier Tajadura Tejada, titulado «Parlamentarismo *versus* democracia de la identidad: Kelsen *versus* Schmitt». En las páginas de este artículo el autor analiza cómo concebían el parlamento ambos juristas y su papel, positivo o negativo, en la articulación del sistema de gobierno y toma de decisiones de la República de Weimar y, por ende, del Estado moderno. Nuevamente, se revisitan ideas como la identidad, la inestabilidad gubernamental, libertad o el principio mayoritario y el respeto a las minorías.

El segundo capítulo lleva por título «Democracia y parlamentarismo en la época del populismo». Se trata de un bloque de tres artículos cuyos autores –Francesc de Carreras, Salvador O. Nava y Juan S. Ylarri– reflexionan sobre la aparición del populismo, entendido como movimientos transversales en lo ideológico que surgen como reacción a una clara incapacidad del sistema político de cumplir con sus objetivos principales, o en palabras de Francesc de Carreras «por un mal funcionamiento de la democracia, especialmente porque ha degenerado en partitocracia». En este punto coinciden los tres autores

que publican en este capítulo. La partidocracia como degeneración del sistema político democrático que desvirtúa el carácter representativo del Parlamento.

Así, en el artículo de Salvador O. Nava Gomar se presta especial atención a la estrategia del movimiento MORENA en las elecciones generales mexicanas de 2018 para eludir las salvaguardas del sistema electoral para evitar la consecución por un mismo partido de la mayoría cualificada en el Congreso federal, lo que obviamente tiene repercusión en la eficacia del principio democrático de respeto a las minorías. No en vano, la prioridad de los movimientos populistas es la desvirtuación del carácter representativo y pluralista del Parlamento, con la consiguiente deslegitimación de las minorías una vez que estos movimientos asumen la posición mayoritaria.

El populismo se convierte así, de fruto de una determinada evolución del sistema parlamentario, en una grave amenaza para la pervivencia del sistema parlamentario y de la democracia liberal en sí misma. En su artículo, Francesc de Carreras parte de un escueto repaso de las teorías que sustentan la democracia representativa desde Locke para llegar a los elementos estructurales del Estado democrático. A partir de aquí, señala cómo la partidocracia, el populismo y el nacionalismo identitario configuran, cada uno por su propia naturaleza, una amenaza a los elementos estructurales del Estado democrático.

En la misma línea, Juan S. Ylarri, señala a la crisis de los partidos políticos como un rasgo que comporta la crisis del sistema democrático y, a su vez, apunta a una serie de elementos tales como la corrupción sistémica, la falta de respuesta gubernamental a las crisis económicas o la percepción social de falta de representatividad de los parlamentos. Identificados algunos de los elementos objetivos que llevan a la aparición del populismo, el autor los proyecta sobre populismos de distintas latitudes, y sobre todo, sobre el liderazgo individual del populismo, consiguiendo un interesante análisis transversal del fenómeno. Sin embargo, concluye su artículo con un evocador «Hacia

una democracia fértil» en el que apunta líneas de recuperación de la legitimidad de las instituciones democráticas.

Precisamente, en esta línea, el tercero de los capítulos —«La reivindicación del Parlamento en la época del populismo: ¿cómo generar su propia legitimación?»— entra de lleno en la necesidad de recuperar, o dotar de nuevo, de legitimidad ante la ciudadanía a la institución parlamentaria representativa.

En este capítulo, el primer artículo corre de la mano de la letrada de las Cortes Generales, Piedad García-Escudero. En sus páginas la autora reflexiona, por una parte, sobre la necesidad de regeneración del Parlamento identificando un déficit de representación y la necesidad de reformular las funciones clásicas de la institución parlamentaria. Añade la autora, además, como ha hecho en otras publicaciones, la necesidad de apostar decididamente por políticas de transparencia y exigencias éticas como método de acercamiento a la ciudadanía y, por tanto, de recuperación de la confianza de los ciudadanos y las ciudadanas en el sistema representativo.

En una línea más concreta, Paloma Biglino aborda la necesaria regeneración de la legitimidad democrática del Parlamento poniendo el foco en la reforma del sistema electoral. Para ello parte de la afirmación de que existe una cierta «generalización del rechazo a la democracia representativa y al valor del pluralismo político que constituye su sustento», una aseveración dura que, sin embargo, parece indudable a la vista de muchos de los discursos y debates a los que asistimos cotidianamente, tanto en España como en los países de nuestro entorno político y jurídico. La profesora Biglino apunta algunas de las reformas que en los últimos tiempos se han propuesto desde diferentes ámbitos, tanto en lo relativo al sufragio activo (reducción de la edad, desvinculación de la nacionalidad...) como al sufragio pasivo, con especial referencia a la presencia de mujeres. Pero también reflexiona sobre la necesidad de repensar la manera de funcionamiento de las cámaras en ámbitos como el poder que ejercen los grupos parlamentarios o las relaciones entre los poderes del Estado.

Junto con estos dos artículos, muy centrados en la realidad parlamentaria española, otros dos artículos componen este tercer capítulo. El artículo titulado «¿La aplanadora del populismo? El Congreso de la Unión, la crisis de los partidos y el retorno del gobierno unificado», de Fernando Dworak, se centra en la caracterización de como gobierno populista del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en México (2018), a partir de una posición sobrerrepresentada en el Parlamento Federal. El autor analiza el populismo en términos generales y su relación con el parlamento, tanto desde la oposición como desde el gobierno. Seguidamente, y tras describir lo que considera «fragilidad institucional» del Parlamento mexicano, proyecta aquel análisis a la realidad mexicana de los últimos años.

El último artículo de este capítulo, escrito por José Antonio Estrada Marún y Lillian Sánchez Calderoni, se parte de la caracterización de las funciones clásicas del parlamento en las democracias liberales para, a continuación, establecer los datos de desunión entre la sociedad, o segmentos importantes de ésta, y el parlamento y su actividad, lo que constituye el caldo de cultivo de los populismos. Por ello, realizan una reivindicación del parlamento y de sus funciones, esenciales en un Estado democrático, como freno a la irrupción del populismo antagónico con la idea de representación y pluralismo. En este sentido, enuncian una serie de reformas necesarias en las funciones clásicas del Parlamento.

Como señalan los coordinadores de la obra en la presentación, el capítulo IV estaba llamado a ser el último. No en vano, un libro que nace con la vocación de actualizar el debate entre Kelsen y Schmitt es hasta cierto punto lógico que tenga por colofón una reflexión sobre la Justicia constitucional. Así el título del capítulo evoca las relaciones entre los dos elementos analizados en los capítulos precedentes, el Parlamento y el populismo, y la Justicia Constitucional.

El primero de los artículos de este capítulo, del profesor Luis Felipe Nava Gomar analiza la vigencia del principio democrático en la actividad deliberativa del Parlamento tomando como referencia

los escritos de Kelsen y otros autores que han actualizado al jurista austríaco. Sin embargo, al enfrentarse a los efectos del populismo sobre el sistema parlamentario, evoca a Schmitt y su animadversión al sistema representativo y con él a las minorías, la esencia misma del populismo. En este sentido, el autor destaca el carácter decisionista de muchos de los actuales populismos gobernantes, donde no se produce un desplazamiento de la Constitución, sino que siguiendo vigentes, lo que se ha producido es la implantación de dinámicas decisionistas en el parlamento que suponen la desvirtuación del principio de respeto a las minorías. Frente a esta realidad, y con especial enfoque en la situación actual mexicana, Nava Gomar defiende el rol del juez constitucional como garante del principio democrático en la práctica del parlamento frente al decisionismo populista.

Raúl Canosa es el autor del segundo artículo de este bloque, con el sugerente título de «La suplencia del legislador democrático por los tribunales constitucionales». En sus páginas, el autor realiza un profundo contraste entre los dos modelos de justicia constitucional, el *judicial review*, de origen norteamericano, y el modelo kelseniano, y las relaciones que en ambos casos se han establecido con el legislador. No olvida en su análisis que el papel del tribunal constitucional viene marcado, de manera significativa, por la apertura de las disposiciones constitucionales, dejando un cierto margen de lo que el autor denomina «deferencia hacia el legislador» que reduce la dimensión de legislador negativo del tribunal constitucional. El autor no apunta a soluciones definitivas a los conflictos que señala entre justicia constitucional y legislador, conflictos que, por otra parte, han cobrado una inusitada actualidad recientemente en nuestro país.

El último de los artículos de este bloque ha sido elaborado por Luis Pomed. Bajo el título «parlamentarismo, justicia constitucional y populismo» aborda un interesante análisis de la evolución de los principios de libertad e igualdad en el Estado moderno y, sobre todo, la negación de estos principios por parte de los populismos. Partiendo de la oración fúnebre de Pericles y del discurso de Lincoln

en la inauguración del Cementerio Nacional de Gettysburg, aborda el papel del parlamento en la construcción de la ley y en cómo se ha incorporado la demanda de justicia al ámbito legislativo, con la consiguiente supervisión o colaboración de tribunales jueces en garantía de los límites constitucionales a la acción del legislador, especialmente, protegiendo los derechos fundamentales. Concluye su análisis con una reflexión sobre las nuevas crisis a las que se enfrenta el parlamento en la actualidad a manos de los discursos populistas y la incompatibilidad de estos discursos, carentes por esencia de límites, con la existencia de una justicia constitucional cuya esencia es proteger los límites establecidos en la Constitución.

El último de los bloques se centra en los efectos del coronavirus en el sistema constitucional. Es como se ha dicho, un capítulo en cierta manera sobrevenido, pero que a la vista, entre otras, de las últimas resoluciones del Tribunal Constitucional español, encuentra su inclusión plenamente justificada.

En el primero de sus artículos, José Ramón Cossío, con el genérico título de «Constitucionalismo y pandemia» reflexiona en torno a cuatro ejes distintos: las maneras en que el constitucionalismo enfrenta la pandemia; los retos y efectos de la enfermedad; las limitaciones del constitucionalismo frente a la pandemia; y los efectos de la pandemia en el constitucionalismo. Ello lleva al autor, no solo a analizar la realidad del constitucionalismo en 2020, sino a realizar un *excursus* en los años y décadas precedentes para identificar tendencias y contrastarlas con la realidad para establecer posibles líneas de evolución del constitucionalismo en los próximos años.

El segundo artículo, de Roberto P. Saba, retoma el tema del populismo y el parlamento. Su trabajo se centra en el efecto del populismo en el modelo parlamentario y su puesta en cuestión sistemática del sistema de representación parlamentaria propio de las democracias liberales, e incluye una reflexión final sobre los posibles efectos de la pandemia en los modelos populistas y en la propia democracia liberal.

Más concreto es el enfoque de César Aguado Renedo en el tercero de los artículos de este bloque, titulado «La incidencia de la pandemia en el sistema constitucional español». El artículo se inicia con un epígrafe dedicado a la debilidad del Estado social español en el supuesto de pandemias, en el que se incluye una significativa crítica a la capacidad de respuesta pública a la realidad que supuso el COVID-19. Este enfoque crítico se mantiene en el resto del artículo. Así, en el plano más jurídico, apunta como uno de los efectos de la epidemia el énfasis del presidencialismo del sistema parlamentario español y a continuación, desarrolla un amplio análisis de la declaración del estado de alarma y sus efectos sobre los derechos fundamentales. Este análisis se completa con un detallado análisis de la aplicación del estado de alarma en la realidad territorial española, partiendo de la idea de la recentralización de algunas competencias autonómicas. El estudio concluye con un epígrafe dedicado a la gestión de la segunda ola.

Paolo Passaglia, por su parte, aborda desde una perspectiva comparada la reacción de diferentes estados europeos frente a la COVID-19. En un primer momento, se centra en los tiempos de reacción en lo relativo a limitación de derechos y a la aplicación de instituciones jurídicas excepcionales. Del mismo modo, y siempre desde la perspectiva comparada, el autor analiza la situación de partida en diferentes Estados, especialmente en lo referido a las cláusulas constitucionales que debían regir la reacción o, en su caso, a la ausencia de estas cláusulas y la justificación a la que recurrieron los respectivos gobiernos para aplicar medidas de lucha contra la propagación de la pandemia.

La aplicación de estas medidas tuvo un impacto en las relaciones que se establecen entre los poderes y las instituciones, aspecto este que también es objeto de un análisis comparado, aunque como reconoce el propio autor, lo hace desde una óptica generalista. El último de los epígrafes del artículo aborda el control de la legitimidad de las medidas tomadas, donde como es obvio se explicitan someramente las vías de

acceso a los mecanismos de control (Tribunal Constitucional, Consejo Constitucional...).

La incidencia del Coronavirus en el sistema constitucional italiano centra un extenso artículo de Roberto Romboli. En este artículo el autor analiza con detalle los efectos de la COVID-19 en múltiples ámbitos del sistema constitucional italiano. Así empezando con el marco normativo que se desarrolló desde el inicio de la pandemia –incluyendo las propuestas de reforma constitucional para afrontar estas situaciones–, describe la incidencia en el sistema de fuentes –con especial referencia al uso de los decretos-leyes, normas similares a las homónimas de nuestro ordenamiento–; la asunción del protagonismo del ejecutivo y la suspensión de las cámaras y las reformas operadas en éstas para facilitar su funcionamiento en formato no presencial, todo ello sin previsión reglamentaria y sin modificación reglamentaria, tal como ha ocurrido en la práctica totalidad de los parlamentos españoles y que ha sido reprobado por el Tribunal Constitucional. También se abordan las modificaciones normativas implementadas en relación a los procesos ante el Tribunal Constitucional y ante los tribunales ordinarios. Asimismo, se analiza el impacto en las relaciones entre Estado central y regiones, y la actitud «rebelde» de algunas autoridades. El artículo concluye con un amplio y detallado estudio del impacto de las medidas contra la pandemia en los derechos fundamentales y los principios que rigen su limitación.

El último de los artículos de este bloque analiza la incidencia de la pandemia en el sistema constitucional mexicano. Desarrolla este análisis Diego Valadés, quien parte de un análisis de la efectiva concentración de poderes en la Presidencia de la Federación, propia del modelo constitucional mexicano que no ha sido capaz de articular mecanismos paliativos de la concentración y que, como consecuencia de la pandemia, se ha visto enfatizada. Junto con esta concentración de poder, el autor apunta a un abuso de la normativa administrativa por parte del Poder Ejecutivo que escapa al control parlamentario y político, lo que también se ha visto acrecentado por la pandemia.

En definitiva, la obra que nos presentan los profesores Aragón, Cossío y Nava evoca la naturaleza viva del parlamentarismo y la necesidad de que mantenga una permanente tensión frente a las amenazas a las que se enfrenta. Como todas las obras humanas, y los regímenes políticos lo son, el paso del tiempo, la aparición de nuevos retos –y el COVID ha sido un nuevo reto fantástico– y la misma intervención de las personas que interactúan en él generan situaciones que, en con frecuencia, amenazan su propia existencia. O, quizás, abren líneas de transformación que provocan cambios nucleares y no simples adaptaciones al entorno cambiante.

El parlamentarismo no escapa a este fenómeno de tensión constante ante la evolución de hechos externos e internos. En su vida que se remonta a las revoluciones liberales ha evolucionado con la misma noción de democracia representativa y con los elementos configuradores del Estado moderno, como la soberanía. Las amenazas y riesgos también han evolucionado en estos dos siglos largos. Sin embargo, en el fondo, las principales amenazas son esencialmente las mismas, y ello permite recuperar y visitar las teorías más relevantes sobre la configuración de los sistemas democráticos. Esta obra es, sin duda, una magnífica oportunidad de recuperar la obra de Kelsen y de Schmitt, principalmente, y ver las amenazas a la democracia iluminadas por las palabras de estos autores, y con las reflexiones de algunos de nuestros mejores juristas actuales.



CORTS VALENCIANES