Hector Villalba Chirivella
PRESIDENT DE LES CORTS VALENCIANES

PRESENTACIO

Me correspon, una atra vegada, com a President de les Corts Valencianes realisar la presentacio de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO», segon numero extraordinari que publiquem en la IV Llegislatura. Com ya son sabedors, les Corts Valencianes, en finalisar la III Llegislatura, editaren el primer numero d'est Anuari i des d'aquell moment hem publicat, junt ad este, unes atres dos obres que espere hagen segut d'utilitat als estudiosos del Dret Parlamentari, ya que esta rama juridica no està dotada entre nosatres, al contrari que en uns atres països, de la consideracio de disciplina cientifica en autonomia a efectes d'investigacio i ensenyança, pero que no obstant te uns elements juridico-politics que otorguen ad esta rama del Dret una singularitat important.

D'una atra banda entenc que, en este quart numero de l'Anuari, tambe aquells que participem en el treball diari de l'institucio parlamentaria hem pogut enriquir els nostres coneiximents i formular, com es va dir en son moment, «una reflexio mes encertada de la realitat que representa el Parlament en el moment actual».

Este numero extraordinari implica, com ya he senyalat en una atra ocasio, respectar l'acort que s'adoptà pel Consell de Redaccio de l'Anuari el 28 de maig de 1996, en quant a que el contengut del llibre versara sobre «El futur del Parlament». En aquella reunio s'acordà que pogueren participar en l'elaboracio de l'Anuari tots els membres del Consell de Redaccio que ho desijaren, i tambe un representant de cadascun dels Grups Parlamentaris que integren, en esta IV Llegislatura, les Corts Valencianes.

D'esta manera, he de reconeixer que la resposta ha segut esplendida i que molts han segut els membres del Consell que han participat en l'eixemplar que hui em correspon presentar. A pesar del titul que es decidi per al present numero extraordinari, lo ben cert es que les colaboracions han versat sobre temes tan diversos que van des dels que d'una manera concreta atenen al titul acordat, com ara : «El Parlamento en el umbral del siglo XXI», «El Parlamento ante las nuevas realidades», «El Parlamento del futuro», «Reflexiones sobre el futuro del Senado»..., fins ad aquells que incidixen sobre problemes concrets, els quals mantenen una relaccio directa en el Parlament, com poden ser: «Hacia un Parlamento de puertas abiertas», «El discurso jurídico europeo y el derecho de lenguas», «La renuncia al cargo público representativo», «Las pregun -

tas al Presidente del Gobierno», «Las leyes de acompañamiento presupuestario», «El Consejo Jurídico Consultivo», «El control del Ejecutivo», «Lenguas y Parlamentos», «La cuestión de confianza»..., o tambe aquells que tracten aspectes o temes d'indubtable importancia relacionats de la mateixa manera en l'institucio parlamentaria: «La Audiencia Nacional», «Democracia, pluralismo y representación», «Grupos Parlamentarios», «El déficit democrático de la Unión Europea», «Presencia de las mujeres en los Parlamentos», etc.

De la mateixa manera, reitere la nostra intencio de continuar en la publicacio d'est Anuari i de poder contar tambe en la colaboracio del seu Consell de Redaccio d'este, constituit per uns membres tan rellevants, que nos aporten una visio, tant des del punt de vista teoric com des de la realitat diaria, de lo que es un Parlament. Tant es aixina que desige anunciar que està previst que el proxim numero ordinari de l'Anuari aparega en el primer trimestre de 1998 i que, novament a finals d'any, pogam publicar un atre numero extraordinari.

Abans de finalisar esta presentacio, vullc reiterar el meu agraïment, com a President de les Corts Valencianes, a tots aquells membres del Consell de Redaccio per la seua colaboracio, i tambe als representants dels Grups Parlamentaris de les Corts Valencianes per la seua participacio en este numero extraordinari de «*Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*». Tambe vullc fer extensiu est agraïment a tots els qui, per mig del seu treball diari en l'institucio que presidixc, han fet possible esta publicacio que hui te el llector en les seues mans. Ha segut la nostra intencio, i esperem haver-ho conseguit, que a través d'esta obra especialisada pogam apreciar en precisio els elements juridico-politics que otorguen ad esta rama del Dret Public una singularitat important, aixina com ho demostren la peculiar naturalea juridica dels reglaments parlamentaris, el paper de la costum com a font juridica i inclus les classes de sancio que procedixen en el cas d'incompliment d'alguna de les normes parlamentaries.

En la publicacio d'este treball, considere que les Corts Valencianes participen en l'acostament de l'institucio que presidixc, a tots els ciutadans que viuen i treballen en la nostra Comunitat.

* * *

PRESENTACIÓN

Me corresponde, nuevamente, como Presidente de las Cortes Valencianas realizar la presentación del segundo número extraordinario que publicamos en la IV Legislatura de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO». Como es de todos sabido las Cortes Valencianas, al finalizar la III Legislatura, editaron el primer número de este Anuario y desde entonces hemos publicado, junto con aquel primer número ordinario, otros dos trabajos que espero hayan servido a los estudiosos del Derecho Parlamentario, rama jurídica que no está dotada entre nosotros, al contrario que en otros países, de la consideración de disciplina científica con autonomía a efectos de investigación y enseñanza pero que no obstante cuenta con rasgos jurídico-políticos que otorgan a esta rama del Derecho una singularidad importante.

Por otra parte entiendo que, con este cuarto número del Anuario, también quienes participamos en la labor diaria de la Institución parlamentaria hemos podido enriquecer nuestros conocimientos y formular, como se dijera en su día, «una reflexión más acertada de la realidad que representa el Parlamento en el momento actual».

Este número extraordinario supone como ya he señalado en alguna otra ocasión, respetar el acuerdo que se adoptó por el Consejo de Redacción del Anuario el 28 de mayo de 1996, en cuanto a que el mismo versara sobre «El futuro del Parlamento». En aquella reunión se llegó también al acuerdo de que los participantes en el mismo fueran todos los miembros del Consejo de Redacción que lo desearan, así como un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que integran, en esta IV Legislatura, las Cortes Valencianas.

Así, debo reconocer que la respuesta ha sido espléndida y muchos han sido los miembros del Consejo que han participado en el ejemplar que hoy me corresponde presentar. Pese al título que se acordó dar al presente número extraordinario, lo cierto es que las colaboraciones han versado sobre temas tan diversos que van desde los que de una manera concreta atienden al título acordado: «El Parlamento en el umbral del siglo XXI»; «El Parlamento ante las nuevas realidades»; «El Parlamento del futuro»; «Reflexiones sobre el futuro del Senado»;... hasta aquellos que inciden sobre problemas concretos, que guardan una relación directa con el Parlamento, como pueden ser: «Hacia un Parlamento de puertas abiertas»; «El discurso jurídico europeo y el derecho de lenguas»; «La renuncia al cargo público representativo»; «Las preguntas al Presidente del Gobierno»; «Las leyes de acompañamiento presupuestario»; «El Consejo Jurídico Consultivo»; «El control del Ejecutivo»; «Lenguas y Parlamentos»; «La cuestión de confianza»..., o aquellos que tratan aspectos o temas de indudable importancia también relacionados con la Institución Parlamentaria: «La Audiencia Nacional»; «Democracia, pluralismo y representación»; «Grupos Parlamentarios»; «El déficit democrático de la Unión Europea»; «Presencia de las

mujeres en los Parlamentos»...

Por otra parte quiero reiterar nuestra intención de proseguir la publicación de este Anuario contando con la colaboración de su Consejo de Redacción, formado por tan relevantes miembros, que nos aportan una visión tanto desde el punto de vista teórico como desde la realidad diaria de lo que es un Parlamento. Y así deseo anunciar que está previsto que el próximo número ordinario del Anuario aparezca en el primer trimestre de 1998 y que, nuevamente a finales de año, contemos también con un número extraordinario del mismo.

Antes de finalizar esta presentación, quiero reiterar mi agradecimiento, como Presidente de las Cortes Valencianas, a todos aquellos miembros del Consejo de Redacción por su colaboración, y también a los representantes de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Valencianas por su participación en este número extraordinario de «Corts. Anuario de Derecho Parlamentario». También quiero hacer extensivo este agradecimiento a todos los que con su trabajo diario, en la Institución que presido, han hecho posible esta publicación que hoy tiene el lector en sus manos. Ha sido nuestra intención, y esperamos haberlo conseguido, que a través de esta publicación especializada podamos apreciar con precisión los rasgos jurídico-políticos que otorgan a esta rama del Derecho Público una singularidad importante, como demuestran la peculiar naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, el papel de la costumbre como fuente jurídica e incluso los tipos de sanción que proceden en el caso de incumplimiento de alguna de las normas parlamentarias.

Con la publicación de este trabajo, considero que las Cortes Valencianas participan en el acercamiento de la Institución que presido a todos los ciudadanos que viven y trabajan en nuestra Comunidad.

Lluís Aguiló Lúcia
LETRADO MAYOR DE LAS CORTES VALENCIANA. PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

EL PARLAMENTO EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

SUMARIO

1 UNA INSTITUCIÓN DEL XIX, QUE ACTÚA EN EL XX Y QUE DEBE PREPARARSE PARA EL NUEVO SIGLO.
2 EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN: LAS DESVIACIONES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y SU REFLEJO EN LA COMPOSICIÓN DE LOS PARLAMENTOS.
3 EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO: EL FORMALISMO JURÍDICO Y LA FALTA DE ESPONTANEIDAD.
4 EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO O LA FALTA DE AGILIDAD.
5 FUNCIONES TRADICIONALES Y FUNCIONES NO TRADICIONALES.
6 LA SUPUESTA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DEL PARLAMENTO.

La aprobación en 1978 de la Constitución y como consecuencia de ella y de las previsiones de su artículo segundo, la entrada en vigor de los diecisiete Estatutos de Automomía, ha configurado un sistema político en España basado en una interpretación flexible del principio de división de poderes que supone un sistema parlamentario en el que las Cortes Generales se configuran como el Parlamento a nivel de todo el Estado y en el que cada una de las Comunidades Autónomas tiene su propio Parlamento. Con la recuperación de la normalidad política en España, el Parlamento aparece como la institución más simbólica de lo que supone recuperar las libertades básicas para todos los ciudadanos. Por ello, el Parlamento cobra a finales del siglo XX una relevancia en todo el Estado español muy importante después de varias décadas de ausencia del mismo y precisamente por ello, por no tener Parlamento, de ausencia también de libertades y de un sistema constitucional y democrático.

1 UNA INSTITUCIÓN DEL XIX, QUE ACTÚA EN EL XX Y QUE DEBE PREPARARSE PARA EL NUEVO SIGLO

Si analizamos la vieja historia europea y la propia historia española veremos que el origen del Parlamento se encuentra en épocas bien remotas, por lo que podemos hablar de unos orígenes preconstitucionales del Parlamento. En este sentido conviene recordar que hubo Parlamentos en la época medieval, como fueron las propias Cortes Valencianas desde finales del siglo XIII hasta su desaparición con los Decretos de Nueva Planta en 1707, o incluso la existencia de unos Parlamentos diferentes durante el antiguo régimen. Sin embargo, la concepción moderna del Parlamento surge como planteamiento teórico a lo largo del siglo XVIII y como plasmación práctica a partir de la Revolución francesa cuando desaparece la representación estamental para surgir la representación simplemente del pueblo. El cambio de súbditos a ciudadanos responde a la existencia de un Parlamento que tiene sus orígenes teóricos en el principio de división de poderes que tanto Locke como Montesquieu habían elaborado. Frente a la concepción absoluta del poder, esta teoría pretendía distinguir en el ejercicio del poder político aspectos diferentes pero al mismo tiempo complementarios. Sabida es la concepción de que había que distinguir un primer poder que era el que hacía la ley y correspondía a un órgano diferenciado que era precisamente el Parlamento; que se distinguía, en segundo lugar, un poder ejecutivo que es el que aplica las leyes y que se encomendaba igualmente a un órgano diferente que es el gobierno; y finalmente, se entendía por poder judicial el ejercicio del poder para solucionar los conflictos prácticos que planteara la aplicación de las leyes y se encomendaba igualmente a un órgano diferente que eran los jueces. En esta concepción tripartita, como puede observarse, el Parlamento es el desencadenante de alguna manera del ejercicio del poder político y fue precisamente al Parlamento al que se le encomendó como asamblea o poder constituyente, la elaboración de las primeras Constituciones, uno de cuyos principios básicos iba a ser precisamente el de división de poderes.

El siglo XIX fue el gran siglo del constitucionalismo en un origen netamente europeo, a partir de las Constituciones francesa de 1791, ya en los albores del siglo como la americana de 1787 y la española de Cádiz de 1812. A través de todo el desarrollo y la expansión que tiene en Euro -

pa primero y en América después el modelo constitucional, se va configurando un esquema de parlamentarismo que a grandes rasgos se mantiene hasta nuestros días y que en muchos de sus aspectos como vamos a ver, es claramente decimonónico. Por el contrario, en el siglo XX se ha producido el fenómeno de la universalización del constitucionalismo, de tal manera que un modelo genuinamente europeo ha sido exportado como modelo de organización política a Estados y a culturas políticas bien diferentes en otras partes del mundo. Y en la medida en que se universaliza el constitucionalismo, también se universaliza el modelo parlamentario.

Sin embargo, ya en el siglo veinte la configuración del Parlamento comienza a no responder a las pautas del siglo pasado en la medida en que aparece el predominio del poder ejecutivo, ocasionado fundamentalmente por la existencia de mayorías parlamentarias, por la teoría del parlamentarismo racionalizado y por el temor al gobierno de asamblea.

Las experiencias en pleno siglo veinte de algunos países llevaron a un cierto encorsetamiento del Parlamento. Este fue el caso de Francia después de la experiencia de la III y la IV República, o en el periodo de entreguerras la agitada existencia de la República de Weimar en Alemania. Más tarde, después de la segunda guerra mundial, la evolución política de países como Italia, Bélgica, Holanda o Israel, con una fragmentación política muy importante y su correspondiente reflejo en sede parlamentaria, da lugar a mayorías inestables y a una situación constante de crisis de gobierno, de la que se culpabiliza inmerecidamente al Parlamento.

En todo caso nos encontramos ante una institución creada en el siglo XIX que se ha desarrollado en el siglo XX y que aborda con un carácter reivindicativo el siglo que se avecina, en la medida en que el Parlamento está reclamando ese papel de centralidad que formalmente las Constituciones y los sistemas democráticos le conceden, pero que en la práctica deja mucho que desear.

2 EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN: LAS DESVIACIONES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y SU REFLEJO EN LA COMPOSICIÓN DE LOS PARLAMENTOS

En las bases jurídicas del constitucionalismo se encuentran tres principios que son el de la soberanía nacional, el de la división de poderes y el de la representación política. Son tres principios que inciden en la configuración constitucional del Parlamento. Pero especialmente es el principio de la representación el que nos interesa abordar en este momento porque es la clave y, en última instancia, la justificación jurídica de la existencia de los Parlamentos.

En unos términos utópicos lo ideal sería que todos los ciudadanos participáramos directa, constante y continuamente en la adopción de las decisiones políticas que nos afectan. Sin embargo, la vida cotidiana y sobre todo las dimensiones demográficas, junto a la complejidad de las decisiones políticas, todo ello ha hecho que el principio de la representación lo que pretenda sea que el conjunto de los ciudadanos en el marco de un Estado elijamos a unos representantes que en nuestro nombre adopten las decisiones políticas. En la medida en que nos encontramos en un sistema democrático, esos representantes son periódicamente elegidos, por lo que su acción es sometida a la consideración del conjunto de los ciudadanos, de tal manera que depende de su gestión el que sigamos dándoles o no nuestra confianza. Todo ello ha llevado a que las elecciones, que son la plasmación jurídica y práctica del principio de la representación, sean la forma habitual de participar en la vida política por parte de los ciudadanos. Frente a ello las instituciones de gobierno directo van teniendo un carácter residual y sólo periódicamente se plantean formas muy concretas o muy vagas como pueden ser la convocatoria de plebiscitos y referéndums, o como por ejemplo, la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder judicial a través de la institución del jurado. En todo caso, la sensación que pueden tener los ciudadanos es que las elecciones es el único método posible para participar en la vida pública. De ahí, que las formas alternativas para el ejercicio del poder político y para la participación surjan como paralelas e incluso a veces contrapuestas al sistema formal que constitucionalmente regula el ejercicio y la práctica del principio de la representación.

Todo ello es importante tenerlo en cuenta para hacer algunas consideraciones sobre los sistemas electorales. No olvidemos que éstos son los instrumentos para aplicar el principio de la representación en la medida que son la forma jurídica que en el marco de cada Estado se adopta para que los ciudadanos elijan a sus representantes. La historia del derecho electoral en el marco del constitucionalismo abarca una gama de posibilidades muy amplia que va desde el sistema mayoritario puro al más radicalmente proporcional, es decir, del negro al blanco o del blanco al negro, como se quiera, pero sobre todo con una amplísima gama de grises. Es difícil en derecho electoral comparado encontrar hoy un sistema exactamente igual al de otro Estado. Ello nos lleva por tanto a la conclusión de que las posibilidades son muchas pero, al mismo tiempo, de que no hay un sistema electoral perfecto. Efectivamente es difícil plasmar, concretar y sintetizar la opinión de cientos, de miles o de millones de ciudadanos en unas pocas decenas o centenares de escaños. Es verdad que los partidos políticos ejercen esa función catalizadora de reducir las grandes ideas políticas de los ciudadanos a cinco, seis, siete, ocho, o apenas unas decenas de opciones, de tal manera que éstos, cuando se celebran elecciones, -si desean votar- deben elegir aquella candidatura que les ofrece un programa electoral que más cercano esté a su ideario personal. Difícilmente los ciudadanos encuentran una correspondencia entre sus planteamientos políticos y la fuerza política por la que votan al cien por cien. Pero en todo caso los partidos políticos cumplen, o al menos han cumplido hasta ahora, este papel de catalizador de la opinión pública al convocarse las elecciones.

Dentro de los sistemas electorales hay factores determinantes que, según sea el criterio que se adopte, pueden producir unas consecuencias bien diferentes. Nos estamos refiriendo al tamaño de la circunscripción, a la distribución de escaños territorialmente y, finalmente, a las diversas fórmulas de atribución de los escaños. Con relación al tamaño de la circunscripción, es importante puesto que la proporcionalidad solamente podrá jugar a partir de un cierto tamaño que los técnicos cifran entre cinco y seis escaños, de tal manera que, cuando en una circunscripción hay que elegir más de cinco o seis escaños, sólo entonces — si se trata de un sistema proporcional— éste funciona. Cuando, por el contrario, son menos los escaños a cubrir, es indiferente que se trate de un sistema proporcional o no, puesto que en éste la proporcionalidad no funciona. Así ocurre, por el ejemplo, en el Congreso de los Diputados, donde más de la mitad de las circunscripciones eligen menos de cinco o seis diputados, con lo que el supuesto sistema proporcional deja de funcionar en la medida en que sólo las dos fuerzas politicas más votadas se reparten todos los escaños de la circunscripción y sólo la proporcionalidad y, por tanto, los terceros partidos y la propia expresión de la proporcionalidad, surge en aquellas circunscripciones, que son las pocas, en que se eligen más de seis diputados. Con relación a la dis-

tribución de los escaños territorialmente es otro aspecto realmente importante en la medida en que haya o no una correlación a la población. Si como ocurre, y volvemos al caso del Congreso de los Diputados, que se distribuyen dos diputados por circunscripción con independencia de la población, la proporcionalidad en el reparto de los escaños desaparece en la medida en que son muchas las circunscripciones pequeñas que resultan premiadas a costa de las grandes demográficamente hablando. A nivel de Cortes Valencianas sucede exactamente igual, ya que automáticamente a cada una de las tres circunscripciones están atribuidos veinte escaños, de tal manera que de los actualmente ochenta y nueve diputados, sesenta están distribuidos sin ningún tipo de criterio de proporcionalidad y sólo se aplica ésta a los veintinueve restantes. En otras Comunidades Autónomas existen situaciones semejantes, por poner ejemplos sin salir del marco del Estado. Finalmente, en cuanto a las diversas fórmulas de atribución de los escaños, es verdad que existen muchas y variadas. En España tanto a nivel de Estado como de Comunidades Autónomas la que se utiliza es la fórmula D'Hondt, que si bien busca propocionalidad lo es de manera relativa, en la medida que prima siempre al partido o a los dos partidos más votados.

Estos tres factores, según varíen, pueden dar resultados diferentes, ya que aumentando el tamaño de la circunscripción, estableciendo criterios de distribución proporcional y una fórmula de atribución de escaños como puede ser, por ejemplo, la irlandesa, o la que se aplica en Israel, todo ello da como resultado un sistema muy proporcional en el que efectivamente, salvando las distancias, el Parlamento sea en la medida de lo posible reflejo reducido de la opinión política manifestada por los ciudadanos. Por el contrario, si los criterios son los opuestos, nos encontraremos con un Parlamento poco representativo pero, al mismo tiempo, que permite — y ésta es la finalidad— una estabilidad gubernamental.

Todo ello ha llevado a contradicciones en los sistemas electorales y como en alguna ocasión se ha denominado, a resultados «contra natura» como efectos perversos. Quizá el ejemplo más llamativo fue que en un sistema mayoritario puro como el que hay para la elección de la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña, en dos ocasiones — hace ya algunas décadas— en que habiendo ganado el voto popular en una ocasión los laboristas y en otra los conservadores, sin embargo en escaños ganó el partido contrario que fue el que finalmente acabó for-

mando gobierno, teniendo la mayoría parlamentaria pero no el voto popular.

Decimos todo esto porque entendemos que el Parlamento representa al pueblo y que esa representación del pueblo no debe ser según lo establezca el sistema electoral. Entendemos que los sistemas electorales deben buscar una correspondencia con el voto y nos inclinamos por una mayor proporcionalidad que permita que haya una sintonía entre quien está en el Parlamento y tratándose de un sistema parlamentario quien gobierna, y los ciudadanos a quien representan.

3 EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO: EL FORMALISMO JURÍDICO Y LA FALTA DE ESPONTANEIDAD

Si pasamos ya a los aspectos internos del Parlamento hay que hablar de su Reglamento. En este sentido, no vamos a discutir la necesidad de una norma jurídica que regule el funcionamiento interno del propio Parlamento. Si el Parlamento hace leyes la primera ley que necesita es la que regule su propio funcionamiento. Por el contrario, lo que nos parece mal es que esa norma necesaria para el funcionamiento del Parlamento vaya contra la espontaneidad del debate, contra la eficacia de la institución e impida la conexión del Parlamento con los ciudadanos, es decir, de los representantes con sus representados.

Por ello la primera polémica que se ha planteado siempre a la hora de elaborarse un nuevo Reglamento, en cualquier Parlamento democrático, ha sido si se quería hacer un Reglamento extenso o un Reglamento breve, pero teniendo en cuenta que estos calificativos dimensionales están referidos desde la óptica que a la hora de distinguir los tipos de Constituciones hizo Bryce hace ya algunos años. En este sentido entendemos por Reglamento breve aquél que se circunscribe a fijar sencilla y únicamente los principios básicos que han de regir el funcionamiento del Parlamento. Por el contrario, entendemos por un Reglamento extenso o largo aquél que va más allá y en su texto pretende regular hasta el último detalle toda la organización y el fun-

cionamiento de un Parlamento. Por tanto, no se trata de que tenga más o menos artículos, sino del contenido de los mismos. El prototipo de Reglamento más breve ha sido siempre el de la Cámara de los Comunes donde predomina la tradición y la costumbre y que supone una gran agilidad para el funcionamiento de esta Cámara. Desde que hace pocos años se permitió el acceso a las cámaras de televisión en los Comunes británicos, todos hemos observado el peculiar procedimiento de intervención en el debate que rige en aquella Cámara que aparece siempre como el prototipo del parlamentarismo. Por el contrario, en España, en Francia, en Italia y en otros países la tradición ha sido de Reglamentos extensos donde se pretendía que cualquier mínimo detalle estuviese regulado en el propio Reglamento. Todo ello desde la perspectiva del principio de seguridad parece óptimo e incluso cualquier duda que pueda surgir el propio Reglamento prevé en muchos casos, como en el español, que a través de Resoluciones de Presidencia éstas vayan a interpretar o a suplir las lagunas que puedan surgir de la aplicación práctica del Reglamento. Sin embargo, entendemos que este tipo de Reglamentos extensos y tan detallados, uno de los efectos perniciosos que tienen es, como decíamos antes, quitar espontaneidad al debate.

Ahora bien, se opte por un tipo de Reglamento u otro lo que es conveniente, es que la aprobación de un Reglamento o las posibles modificaciones al mismo, se obtengan a partir del máximo consenso de la Cámara. No es en absoluto nada conveniente que en un momento concreto y, por tanto, con una correlación de fuerzas políticas determinadas en el seno de un Parlamento, la mayoría que hay en ese momento imponga una modificación del Reglamento o uno nuevo al resto de la Cámara. Las reformas han de procurarse que sean siempre por consenso y, si fuera posible, por unanimidad. En este punto quisiéramos destacar especialmente como un ejemplo positivo, la experiencia habida en las Cortes Valencianas desde 1982 hasta ahora. Ya el primer Reglamento que se aprobó en 1983, que era bastante mimético con el del Congreso de los Diputados, fue aprobado por la unanimidad de los diputados de las Cortes Valencianas. Con ese mismo espíritu se abordaron en situaciones de correlación política diferentes, las reformas de 1989 y 1994, con igual consenso y unanimidad. En este sentido conviene recordar que si bien cada una de las fuerzas políticas existentes en las Cortes Valencianas en cada uno de esos momentos tenía sus puntos de vista y sus prioridades de cara a una reforma del Reglamento, sin embargo todas fueron capaces de poner en común aquello en que estaban de acuerdo dejando aparcadas las propuestas que no tenían el respaldo de los demás grupos, aún cuando para cada una de ellas fueran básicas y esenciales. Esta experiencia es un buen ejemplo de lo que queremos

decir: que el Reglamento, que es la norma básica que hace posible el funcionamiento del Parlamento, sea aceptado por todos desde el mismo momento en que se aprueba.

Sin embargo, la generalización en nuestro contexto de los Reglamentos extensos ha provocado lo que podíamos denominar una cierta normativización de la vida parlamentaria. Si bien el Reglamento a la hora de su aprobación puede y debe serlo por consenso y, si es posible, por unanimidad; sin embargo en la vida cotidiana y en los momentos de su aplicación a veces se convierte en arma arrojadiza de unos grupos parlamentarios frente a otros. Y por otro lado, la necesidad de que cualquier actuación en sede parlamentaria tenga el apoyo normativo en el Reglamento, provoca esa falta de espontaneidad a que nos venimos refiriendo.

Por ello una de las peculiaridades que se producen en la vida parlamentaria es la aparición de prácticas contrarias o al margen del Reglamento. Para los juristas más formalistas esto es algo absolutamente rechazable y que incluso pudiera da lugar allí donde está previsto a la impugnación ante la jurisdicción correspondiente, sea la ordinaria, sea la constitucional, de determinados actos parlamentarios en la medida en que han sido procedimentalmente realizados en contra o al margen del propio Reglamento. En este punto quisiéramos apoyar la tesis, sobre la que insistiremos más adelante, de la necesaria flexibilidad en la aplicación del Reglamento. Entendemos que cuando, por ejemplo, mayoritariamente la Cámara decide adoptar una determinada decisión para la cual no se han cumplido estrictamente la totalidad de los pasos y procedimientos que el propio Reglamento de esa Cámara establece, no debe argumentarse que esa decisión no puede ser tomada por esta causa; es decir, entendemos que no se pueden aducir razones reglamentistas para impedir que un Parlamento democrático adopte una determinada decisión. Es verdad que esta afirmación que acabamos de hacer en algunas ocasiones habría que ponderarla ante los casos concretos, pero como criterio general nos mostramos partidarios de una cierta flexibilidad del procedimiento parlamentario y, por tanto, del Reglamento, que nunca puede impedir que el máximo órgano de expresión de la voluntad del pueblo como consecuencia del principio de la representación, que es el Parlamento, pueda manifestarse.

No obstante, a esta afirmación que acabamos de hacer tendríamos que realizar asimismo algún tipo de matización, cuando se pretende generalizar este espíritu con una práctica, ésta sí en muchas ocasiones, negativa que se da en nuestros Parlamentos. Me estoy refiriendo a una práctica también al margen del Reglamento que es la del precedente, o como nos gusta denominar la falsa teoría del mal precedente. Nos estamos refiriendo a que en ocasiones los avatares políticos de la vida parlamentaria llevan a la adopción de determinadas decisiones y actitudes que en un contexto determinado son aceptables dentro de lo que planteábamos anteriormente, es decir, que en ocasiones pueda aceptarse una práctica contraria o al margen del Reglamento. Pero lo que no se puede en ningún caso aceptar es que esta situación coyuntural concreta y determinada se utilice o aduzca como un precedente para casos supuestamente semejantes. Como puede observarse, aquí hay siempre un problema de difícil equilibrio entre la necesidad de que el Parlamento funcione y desde luego para funcionar requiere una norma básica, sea extensa o breve, y que sin embargo esto no impida la espontaneidad del debate. Pero lo que está claro es que ese apoyo que realizamos a favor de la espontaneidad en ningún caso debe suponer la tergiversación del propio sentido que tiene el Parlamento a través del intento de utilizar falsos precedentes en situaciones totalmente distintas.

Así, pues, en orden al Reglamento acabaríamos haciendo dos consideraciones, una de tipo teórico y otra de tipo práctico. Desde una perspectiva teórica decir que siempre nos han parecido bastante estériles todas las polémicas sobre la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario. Entendemos que son polémicas interesantes en el campo de la doctrina pero estériles desde el punto de vista de la realidad, en la medida en que no han venido a aclarar lo más importante que hay en un Parlamento y es que éste sea de manera rápida, directa y eficaz la caja de resonancia de la sociedad política a la que representa. Y desde el punto de vista práctico queremos acabar esta parte de nuetro trabajo abogando, con los límites necesarios pero con la voluntad decidida, por una interpretación siempre flexible del Reglamento.

4 EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO O LA FALTA DE AGILIDAD

Uno de los residuos claramente decimonónicos del Parlamento que plantea más problemas en la hora presente y de cara al futuro, son determinadas prácticas en su funcionamiento que tienen su reflejo en el propio Reglamento de la Cámara. Sin ánimo exhaustivo pero solamente por llamar la atención sobre algunos de los aspectos más curiosos, -siempre desde la perspectiva del derecho parlamentario español-, comenzaremos hablando de los periodos de sesiones y de las mal llamadas vacaciones parlamentarias.

El origen de la actual distribución del año parlamentario se encuentra en momentos históricos ya superados en que la dificultad de las comunicaciones impedía que un parlamentario pudiese al mismo tiempo compatibilizar su función política en sede parlamentaria con la atención necesaria en la circunscripción de su residencia. Es por ello, por lo que el año parlamentario tiene una estructura semejante al año académico comenzando en septiembre y finalizando al inicio del verano, sin correspondencia con el año natural del uno al treinta y uno de diciembre. Se suelen distinguir dos periodos de sesiones, uno que comprende desde finales de verano hasta la Navidad y otro comenzando a partir de febrero hasta el inicio del verano. Son los dos tradicionales periodos de sesiones que responden, como decíamos antes, a que el parlamentario a principios de siglo o en el siglo pasado, tenía una cierta dificultad — si no todos muchos de ellos— , para combinar su permanencia en sede parlamentaria y su residencia habitual en su circunscripción. Es por ello, por lo que existían dos periodos de sesiones en los que se entendía que los parlamentarios acudían a la ciudad — normalmente a la capital— , sede del Parlamento, de tal manera que trasladaban su residencia durante ese tiempo — en el caso de España, a Madrid— , desde su circunscripción donde permanecían desde el mes de septiembre hasta la Navidad, época en que volvían para pasar ésta en familia y tener durante el mes de enero un cierto contacto con los electores de su cricunscripción, correligionarios, etc. etc. Por otro lado cuando llegaba el verano — a finales del mes de junio— se interrumpía la actividad parlamentaria durante dos meses para permitir, no solamente el periodo vacacional estival, sino además de nuevo la posibilidad de que ese parlamentario pudiese contactar con su propia familia, con sus correligionarios, con sus vecinos, con sus electores en última instancia.

Así, pues, esta estructura tenía sentido en épocas pasadas, pero no lo tiene hoy cuando por

ejemplo cualquier parlamentario en pocas horas — desde Canarias, desde A Coruña, o Almería, o Huelva, o Girona— puede estar en Madrid para asistir a la sesión parlamentaria e incluso si lo desea regresar -y en muchos casos ello es posible- a su lugar de residencia.

Por ello, la estructura de los dos periodos de sesiones y las vacaciones parlamentarias tan prolongadas en verano como las absurdas del mes de enero, es una rémora del pasado que, en última instancia da una mala imagen a los ciudadanos porque entienden que cuando todos están trabajando los parlamentarios tienen el mes de enero y los de julio y agosto de vacaciones, a diferencia del resto de los ciudadanos. Por tanto éste es un aspecto que quizás habría que modificar y seguir las pautas de otros Parlamentos, como puede ser el Parlamento Europeo, que ha adaptado su actividad parlamentaria no a las viejas rémoras decimonónicas del primer parlamentarismo, sino, por el contrario, a las necesidades de un Parlamento que mira al siglo XXI.

Otro aspecto del funcionamiento del Parlamento que precisamente lo que patentiza es la falta de agilidad, son las prácticas que provocan un cierto pero necesario desorden en el debate parlamentario: es la mala utilización, el uso desmedido o simplemente el abuso, de las mal llamadas cuestiones de orden o de los procedimentos de réplica y alusiones que permiten todos los Reglamentos. Es verdad que el debate parlamentario debe ser ágil, donde el parlamentario debe tener todas las posibilidades de expresarse, pero evidentemente lo que no puede es monopolizar ni mucho menos introducir prácticas del llamado filibusterismo parlamentario. En este mismo sentido comenzaremos hablando de las cuestiones de orden que de entrada hay que explicar que no existen como tales en ningún Reglamento y que, sin embargo, constituyen un punto de referencia constante en todo debate parlamentario. Cuando un parlamentario solicita o plantea una cuestión de orden es simplemente para poder explicar en pocos segundos lo que el Reglamento parlamentario no le posibilita, es decir, una nueva réplica cuando ya han acabado todas sus posibilidades. Normalmente a los pocos segundos de iniciar su intervención el parlamentario, los miembros de los grupos diferentes al suyo suelen manifestar sus protestas y la presidencia debe tener la habilidad de dejarle decir algo para que quede satisfecho, pero no lo suficiente para levantar las iras del resto de la Cámara. Se trata de una práctica habitual que si bien no está prevista en el Reglamento, o incluso podría interpretarse que está en contra de éste, sin embargo hay que reconocer que es una válvula de escape dentro del debate parlamentario muy conveniente.

Junto a ello hay que hacer referencia tanto a las réplicas como a las alusiones. Con relación a las primeras existen dos aspectos contradictorios. Por un lado la réplica es necesaria puesto que en el curso de un debate parlamentario siempre pueden haber como es lógico argumentos contra - puestos, lo que necesariamente debe dar pie al menos a una nueva intervención llamada réplica, o como se dice en otros Parlamentos, réplica y contrarréplica. Se trata de un aspecto necesario que tiene una parte negativa y es que en muchos Parlamentos el parlamentario entiende que la réplica es siempre necesaria y en ocasiones el propio debate no da para sí a una réplica, sin em - bargo parece que si no se utiliza este turno no se está ejerciendo correctamente la función par - lamentaria. Por ello aquí sería conveniente que hubiese una cierta moderación en el uso de la réplica que, siendo siempre necesaria, habría que utlizarla sólo cuando así procede. Por el con - trario, el famoso turno de alusiones debe llevar una práctica realmente restrictiva. Ya en el cur - so del debate el aludir a otro diputado, incluso a otro grupo parlamentario, es normal cuando se está en un sistema democrático en el que participan y por tanto en el debate intervienen, diputados y portavoces que pertenecen a fuerzas políticas contrarias. Por ello, el mero hecho de aludir a otro diputado de la Cámara o a otro grupo parlamentario, no requiere necesaria - mente que se le otorgue un turno de alusiones, ya que éstas están circunscritas para cuando esa referencia que se hace a otro diputado o incluso a otro grupo va con una carga peyorativa, ne - gativa u ofensiva, en un elevado nivel, que en todo caso ello debe ser considerado por la presi - dencia de la Cámara. En resumen, sí a las cuestiones de orden, moderación a las réplicas y res - tricción a las alusiones, serían las consideraciones que podrían enriquecer el debate en un Parlamento haciendo éste más ágil y más eficaz.

Desde el punto de vista de la organización interna de la Cámara el funcionamiento del Parla - mento se distribuye entre sesiones de toda la Cámara, como se suele decir en la Cámara de los Comunes, o del Pleno, como se suele decir en el parlamentarismo continental europeo y, por otro lado, las comisiones. A veces se olvida la importancia que tienen éstas últimas en el senti - do de contribuir a hacer posible en sede parlamentaria el principio de división del trabajo. Evi - dentemente si un Parlamento todo lo que le corresponde realizar quisiera hacerlo a través del Pleno de la Cámara, no habrían días suficientes ni horas en un año para llevar a cabo este co - metido. Por ello las comisiones desempeñan dos funciones: o bien descargar al pleno de mu - chos de los procedimientos parlamentarios y de gran parte de su actividad, o bien preparar

para el pleno muchos debates, de tal manera que es ya la parte final del procedimiento la que se realiza en pleno. Sin embargo, hay una imagen que suelen tener los parlamentarios en el sentido de que las comisiones son algo inferior al pleno y que políticamente son menos relevantes e importantes, cuando en ocasiones es precisamente lo contario. La trascendencia que tiene a través de los medios de comunicación una sesión de comisión suele ser exactamente igual que la del pleno, pero con un aspecto más importante y es que la comisión por su especialización por razón de la materia permite una mayor profundización en los temas y además los Reglamentos suelen dar más tiempo para el debate que se realiza en ella. Por otro lado, no hay que olvidar que la convocatoria más rápida de comisiones frente a la acumulación de trabajo pendiente en sesiones plenarias permite además que determinadas cuestiones -si lo que se busca es que sean tramitadas con rapidez por el Parlamento-, es conveniente que vayan a la comisión correspondiente por razón de la materia, puesto que es la manera de garantizar en un breve tiempo que la Cámara va a debatir ese tema.

A caballo entre plenos y comisiones están las ponencias. En este sentido queremos reivindicar la ponencia como un instrumento básico totalmente desaprovechado en sede parlamentaria. Ponencias existen normalmente en los Parlamentos de dos tipos: o bien aquéllas que se crean siempre dentro del procedimiento parlamentario como una fase previa para el debate en comisión de la iniciativa legislativa correspondiente, o bien en otro tipo de comisiones cuando para llevar a cabo algún estudio previo, se constituye en su seno una ponencia que prepara el trabajo que luego debatirá o tratará la comisión. Esto suele ser habitual en comisiones de tipo de investigación pero, sobre todo, en las de estudio. Pues bien, casi siempre en el caso del proedimiento legislativo éstas se encuentran totalmente desaprovechadas ya que la labor de estudio que debería realizar la ponencia de las enmiendas presentadas a una iniciativa legislativa, en una primera lectura a puerta cerrada sólo con el apoyo del servicio jurídico y con la libertad de poder negociar, pactar y discutir tanto la iniciativa legislativa como las enmiendas presentadas a la misma, se transforma en una sesión, en general muy rápida, en la que se viene a dar simplemente la conformidad a la ordenación de enmiendas preparadas por el letrado correspondiente y poco más que intercambiar algunos anuncios o unos buenos propósitos de realizar transacionales en el curso del procedimiento legislativo. Por tanto, hay un desaprovechamiento muy importante de la ponencia que en una reestructuración del Parlamento debería convertirse en uno de los instrumentos más importantes, ya que es aquí y en ese momento donde podían iniciarse esas negociaciones, esos pactos, que en ocasiones se van retrasando y que acaban rea -

lizándose ya cuando la iniciativa legislativa se está debatiendo en última instancia en el pleno y donde hay que interrumpirlo en ocasiones para llevar a cabo transacciones que podían haber estado hechas anteriormente cuando, al inicio del procedimiento legislativo, se reunió la correspondiente ponencia.

Ello nos lleva precisamente a denunciar esas constantes suspensiones de las sesiones, sobre todo de pleno y en menor medida de comisiones, que se aprovechan para hacer la auténtica negociación política sin luces ni taquígrafos en salas a puerta cerrada en la que participan unos pocos parlamentarios mientras que el resto de la Cámara, o de la comisión, espera pacientemente a que la negociación acabe para que pueda continuar el trabajo parlamentario. Por tanto, se trata de una de las críticas mayores que se hace hoy día al Parlamento y es esa negociación de pasillos a puerta cerrada, de tal manera que luego el debate parlamentario se acaba convirtiendo en una cierta escenificación de una decisión presabida, preacordada y ya negociada. Así, en el momento en que se produce, sobre todo en negociaciones importantes, el debate parlamentario, todo ha sido ya hablado y bien hablado y cualquier innovación no puede ser tenida en cuenta porque, como se suele decir, ya está todo pactado. Por tanto, el Parlamento a veces se convierte a causa de estos problemas de funcionamiento, en una teatralización de algo que ya ha sido previamente debatido, acordado y al que le falta únicamente la escenificación de ese debate y la votación que es lo único que de verdad, en última instancia, se realiza públicamente.

5 FUNCIONES TRADICIONALES Y FUNCIONES NO TRADICIONALES

Históricamente a los Parlamentos les correspondían tres funciones, que luego acabarían convirtiéndose en cuatro, que son las que hoy entendemos como funciones tradicionales. En primer lugar, siguiendo la estructura histórica del principio de división de poderes le correspondía al Parlamento la función legislativa, el hacer las leyes. Es verdad que todavía hoy en un Estado de derecho el papel de la ley, el papel de la norma, es un aspecto básico ya que permite regular la convivencia pacifica de los ciudadanos. En todo caso desde la perspectiva parlamentaria hay que decir que, sin menoscabar en ningún momento la importancia que tiene la función legislativa, es evidente que ha perdido comparativamente peso en sede parlamentaria. Y eso ha sido así por un lado porque las otras funciones de impulso y control, a las que nos referiremos a continuación, han ido cobrando cada vez más importancia. Pero es que, además, desde la perspectiva estricta de la función legislativa, el Parlamento ha perdido el monopolio ya que el Gobierno también legisla. El Gobierno puede legislar, tanto desde la perspectiva de la legislación de urgencia a través de los decretos-leyes, como de la legislación delegada mediante los decretos-legislativos. Pero es que todavía más, desde la perspectiva del Estado nacional decimonónico, tampoco aquí hay un monopolio legislativo en la medida en que la mayoría de los Estados europeos, como es el caso de España, han tenido una pérdida de soberanía en el sentido más clásico hacia fuera y hacia dentro y en estos momentos decisiones que podemos denominar -forzando el concepto- legislativas, son adoptadas a nivel europeo y, por tanto, no son monopolio de las Cortes Generales. Pero es que, por otro lado, internamente el proceso de descentralización política de la Constitución de 1978 ha llevado a que exista no un poder legislativo sólo, centrado en las Cortes Generales en Madrid, sino que además hay diecisiete Parlamentos autónomos que cada uno con su capacidad legislativa según su propio Estatuto de Autonomía, legislan en plano de igualdad, eso sí, en su ámbito competencial propio, con las Cortes Generales. Por tanto, hay un poder legislativo no solamente perdido desde el punto de vista del principio horizontal de poderes en beneficio del poder ejecutivo, sino además, desde la perspectiva del principio de división vertical del poder, desde la perspectiva española estamos hablando, tanto en beneficio de la Unión Europea como de las Comunidades Autónomas.

Pero como decimos el proceso de democratización y todavía más de profundización de la de - mocracia que hemos vivido en los últimos años, ha llevado a que cada vez sea más importante desde el punto de vista de las funciones tradicionales de los Parlamentos, las de impulso y con - trol como más relevantes en un sistema democrático. Es verdad puesto que lo importante del Parlamento, sobre todo desde la perspectiva de un sistema parlamentario como el nuestro, es por un lado impulsar la acción del Gobierno a partir precisamente de la investidura de su Presi - dente y de los diversos mecanismos que se tienen luego de impulso, como asimismo y de ma - nera paralela, de controlar desde el Parlamento, de posibilitar el control desde el Parlamento, el ejercicio de esa función. Por tanto, funciones de impulso y control que hoy se distinguen per - fectamente, son las que constituyen la base más importante y, en última instancia, las que tie- nen una mayor relevancia en la opinión pública. Es verdad que todos los ciudadanos saben o creen que las leyes, aunque no todas como ya sabemos, tienen un origen parlamentario. Pero lo que es importante es cómo el Parlamento impulsa y cómo el Parlamento controla la acción del Gobierno.

Junto a estas funciones existe una última que sigue siendo importante, que es la la cuarta de las tradicionales, la presupuestaria. Esta ha ido relativizándose puesto que en principio si la cir - cunscribimos a lo que es la ley de presupuestos, es una ley como sabemos con unas caracterís - ticas y unos privilegios en su tramitación especiales. Lo que pasa es que en estos momentos la función no se debe circunscribir exclusivamente a la ley de presupuestos, sino también, a las demás funciones colaterales que conlleva, o, por ejemplo, al estudio de los informes que remi - ta el órgano de control exterior público llamado, según los casos, Tribunal de Cuentas, o Sindi - catura de Cuentas o Cámara de Comptos

Pues bien, a la vista de estas cuatro funciones nos centraríamos sobre todo en las tres primeras, las de impulso y control y la legislativa, y en este sentido habría que reivindicar precisamente lo contrario de lo que pasa. Entendemos que debe haber una mayor rapidez en el ejercicio de las funciones de impulso y control y una mayor calma a la hora de legislar. Sin embargo, la situa - ción suele ser curiosamente la contraria. El procedimiento legislativo es rápido, excesivamente rápido, de tal manera que en ocasiones las leyes que salen de nuestros Parlamentos tienen gra - ves defectos desde el punto de vista de la técnica legislativa. La ley hay que hacerla bien y para ello no requiere prisa. Es verdad que en algunas ocasiones sí que hay una cierta premura y para ello existen los procedimientos legislativos de urgencia, o los de lectura única, o los de delega -

ción en comisión, pero en todo caso éstas deben ser situaciones absolutamente excepcionales. Por el contrario, las funciones de impulso y control que requieren que el Parlamento sea la caja de resonancia de lo que pasa en la sociedad, en ocasiones se ralentizan, o bien por una falta de estrategia por parte de la oposición al presentar una gran gama de iniciativas, lo que provoca necesariamente la paralización en la débil y limitada administración parlamentaria; o bien por el contrario, es la mayoría parlamentaria la que a través de su fuerza democráticamente mayoritaria dificulta y paraliza ciertas iniciativas, con lo que los efectos son precisamente los contrarios. Es por ello por lo que reivindicamos como decimos, una mayor rapidez en las funciones de impulso y control y una mayor calma en el procedimiento legislativo.

Hemos dejado deliberadamente aparte la función presupuestaria sobre la que nos atreveríamos a hablar de la maraña que hay en el procedimiento presupuestario. Si observamos el derecho parlamentario comparado a nivel de España, o a nivel europeo, veremos que en otro tipo de funciones o criterios de funcionamiento hay una serie de aspectos que se suelen repetir con pequeños matices de tal manera que en última instancia siempre acabamos observando que determinados procedimientos coinciden con los de algún otro Parlamento. En cambio en materia presupuestaria la maraña, las contradicciones y las diversidades son totales. Esto es un buen síntoma para llegar a la conclusión de que no se ha encontrado un procedimiento perfecto, técnicamente logrado y eficaz para la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos. En estos momentos cada Parlamento lo hace de una manera diferente con variaciones y modificaciones constantes y sobre todo, esto es lo más importante, con un grado de insatisfacción muy grande. A veces se ha querido complementar esta insatisfacción con la creación de oficinas de control presupuestario en sede parlamentaria que acaban no funcionando a pesar de los modernos medios de informatización que tanto los organismos económicos del ejecutivo como los propios Parlamentos tienen.

Por otro lado, junto a las funciones no tradicionales han ido apareciendo otras nuevas atribuidas a los Parlamentos, que hemos venido a calificar como no tradicionales. Si nos referimos como ejemplo a nuestro ámbito, estas funciones parlamentarias no tradicionales hay que encontrarlas en principio tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, pero no solamente aquí ya que después las leyes, tanto las aprobadas por las Cortes Generales como en

las propias Comunidades Autónomas, han atribuido también estas otras funciones a las Cortes Generales en un caso o a Parlamentos autonómicos en otro.

Dentro de estas funciones parlamentarias no tradicionales distinguiríamos por un lado, aquellas que aparecen mencionadas específicamente bien en la Constitución para el caso de las Cortes Generales, bien en la Constitución y/o en los Estatutos de Autonomía por los Parlamentos autonómicos, y aquellas otras funciones que posteriomente han sido establecidas a veces en el propio Reglamento de la Cámara, en ocasiones por leyes e incluso en otras por Resoluciones aprobadas por el propio Parlamento.

Con relación a la Constitución y desde la perspectiva de las Cortes Generales, las funciones más importantes que están atribuidas a éstas por la Constitución son, por un lado la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad, función atribuida no estrictamente a las Cortes Generales, sino a cincuenta diputados o cincuenta senadores y, por otro lado, la participación de las Cortes Generales en la elección, designación o propuesta de toda una serie de altos cargos correspondientes a otras instituciones del propio Estado. En este sentido recordemos que corresponde a las Cortes Generales en su totalidad o en parte, la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, del Defensor del Pueblo, como ejemplos más importantes. Además, corresponde igualmente a las Cortes Generales porque así lo establecen determinadas leyes, la designación o configuración de otros órganos e instituciones, como puede ser el caso del Consejo de Administración de la Radiotelevisión Española.

Desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, aquí existe una mayor diversificación, ya que hay funciones atribuidas tanto desde la propia Constitución como desde los propios Estatutos de Autonomía. En este sentido destacaremos, por un lado, la posibilidad igualmente de interposición de recursos de inconstitucionalidad, así como de personarse ante el Tribunal Constitucional en aquellos procedimientos en que jurídicamente ello sea posible; pero sobre todo la designación o elección de determinados cargos que vienen igualmente a integrar las instituciones políticas de cada Comunidad Autónoma. Tal es el caso de la designación que de conformidad con el artículo 69 de la Constitución, corresponde a cada Comunidad Autónoma de aquellos senadores que representan a éstas; la elección allí donde haya de los órganos semejantes a los Tribunales de Cuentas; o los comisionados parlamentarios semejantes al Defensor del Pueblo; o bien funciones tan específicas en materia judicial como la propuesta de ternas que han de integrar parte de las salas de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunida-

des Autónomas, o, por ejemplo, también en materia judicial, la concreción dentro de cada partido judicial de cuál ha de ser su capital.

Por lo demás la propia legislación aprobada por los Parlamentos autonómicos ha venido a atribuir a éstos algunas funciones también de designación de cargos, como por ejemplo parte de los miembros de los Consejos Sociales de las Universidades, los Consejos de Administración de las televisiones públicas autonómicas allí donde existan; la designación de los Consejos Asesores de Radiotelevisión Española en cada una de las Comunidades Autónomas, o aspectos más concretos como puede ser el caso en alguna Comunidad de la designación de miembros de organismos específicos, bien porque lo establezcan las propias leyes, o incluso en algunas ocasiones por resoluciones aprobadas por las propias Cámaras.

Como puede observarse estas funciones no tradicionales han ido proliferando en los Parlamentos convirtiéndose éstos en unos instrumentos básicos del sistema democrático, ya que a partir de ellos se constituyen muchas otras instituciones en el ámbito político y por otro lado, se crean otros procedimientos que permiten implicar más si cabe al Parlamento en la vida política por encima o más allá de las funciones tradicionales estrictamente parlamentarias.

Para finalizar este apartado quisiéramos hacer una breve referencia a las comisiones de investigación. La experiencia parlamentaria sobre todo en el ámbito continental europeo, ha sido especialmente negativa para este interesante e importante instrumento parlamentario. Sin embargo, esta experiencia negativa lo ha sido, por un lado, por el mal uso que han hecho los propios parlamentarios de este instrumento y, por otro, por la desinformación y la manipulación con que los medios de comunicación han tratado a las comisiones de investigación. De hecho, en ocasiones éstas se han convertido en tribunales o juicios paralelos donde el ciudadano que era invitado u obligado — dependía de la fuerza jurídica en cada caso— a comparecer ante la misma, ya era un reo convicto y confeso. Las comisiones de investigación se han convertido en sede parlamentaria en arma arrojadiza entre unos grupos de otros, de tal manera que si bien desde la oposición en ocasiones se ha utilizado con esta finalidad la petición de creación de una comisión de investigación, desde la mayoría parlamentaria por su lado se ha intentado impedir por todos los medios su creación. Ello ha llevado a una sensación de frustración constante

ante las propuestas de creación de comisones de investigación, no sólo por las falsas expectativas previas a su creación, sino, sobre todo, por el poco o nulo resultado de sus trabajos. En el ámbito español la normativa que regula la comparecencia ante las mismas juntamente con la última reforma del Código Penal ha querido dotar de instrumentos jurídicos suficientes para evitar estas tergiversaciones y desviaciones. Sin embargo, es un problema, al menos pensamos así, más de cultura política el que va a impedir sobre todo en la Europa continental la eficacia y el buen uso de estas comisiones de investigación.

6 LA SUPUESTA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DEL PARLAMENTO

En todo caso la problemática actual del Parlamento en el umbral del siglo XXI se centra todavía en si es una institución independiente y autónoma. Por ello, se reivindica hoy la recuperación del papel central que en el funciomamiento del sistema político debe desempeñar el Parlamento como institución básica del mismo y como máximo exponente de la esencia del sistema democrático. Hoy ese papel de centralidad que reivindica y reclama como propio y preferente el Parlamento es disputado por los otros dos poderes, el ejecutivo y el judicial. El Gobierno pone en duda la independencia y autonomía del Parlamento desde el momento en que a través de la mayoría parlamentaria pretende minusvalorar la oposición y hacer del Parlamento la caja de renonancia de su política. De alguna manera se produce un trastocamiento del sentido del Parlamento ya que frente a la necesaria potenciación de las funciones de impulso y control, tal y como indicábamos antes, lo que se produce al final es precisamente un efecto contrario, esto es, que el Parlamento no impulse y mucho menos controle al Gobierno, sino que, al revés, el Parlamento se convierta en un instrumento de propaganda política para la acción del Gobierno. De ahí que se busque siempre la existencia de mayorías parlamentarias cueste lo que cueste y donde no hay una fuerza política que tenga suficiente número de escaños se acuda al Gobierno de coalición o al apoyo al Gobierno minoritario desde el Parlamento, con unas condiciones

en las que prima sobre todo que el Gobierno pueda gobernar tranquilo.

Desde la perspectiva del poder judicial hay que reconocer que el corporativismo de sus miembros les lleva a que les cueste aceptar que el poder legislativo es tan independiente -ni más ni menos- como el propio poder judicial. La jurisprudencia europea en este sentido muestra vaivenes tanto a nivel de Tribunales Constitucionales como de jurisdicción ordinaria, en los que se patentiza esa desconfianza desde la perspectiva del poder judicial hacia los propios parlamentarios. Los tribunales suelen ser reacios a reconocer la independencia del poder legislativo y la situación de igualdad en que se encuentra juntamente con el Gobierno en una justa y equitativa aplicación del principio de división de poderes. Las experiencias de los mal llamados «gobierno de los jueces», o la aparición por las circunstancias políticas o por las políticas judiciales de los llamados «jueces estrella», no son buenos ejemplos de la necesaria colaboración que debe existir sobre todo cuando la aplicación del principio de división de poderes se hace de una manera flexible, lo que da pie al sistema parlamentario.

Así, pues, la autonomía del Parlamento, la conexión rápida y eficaz con la realidad social y plural a la que representa y la renovación del principio de representación, pueden ser las claves del Parlamento de siglo XXI. El Parlamento debe recuperar no ya la centralidad, sino simplemente su autonomía en el seno de la sociedad política. El Parlamento precisamente por lo que supone y por lo que representa debe gozar de una independencia en su trabajo, en sus decisiones y en su propio «indirizzo» político que también lo tiene. Pero junto a ello, no debe divorciarse de la realidad y cualquier acontecimiento de cualquier tipo que afecte a la sociedad que representa debe tener un reflejo, una repercusión, un eco, en sede parlamentaria, para lo cual el Reglamento debe ser el instrumento y nunca el obstáculo. No hay mayor peligro para un Parlamento que aislarse de la sociedad a la que representa. Pero en derecho parlamentario español actual se es todavía muy reacio a la institución del hearing propia más del derecho parlamentario anglosajón, que bien instrumentalizado permite que la sociedad civil pueda entrar en sede parlamentaria de una manera espontánea, eficaz, ágil y rápida, de tal modo que los parlamentarios y los grupos puedan conocer de manera directa pero al mismo tiempo institucionalizada, cuáles son los problemas, las reivindicaciones, los deseos y también las alegrías y las satisfacciones de los ciudadanos.

Autonomía del Parlamento y conexión con la realidad son dos aspectos importantes y relativamente fáciles de conseguir. Más complicación presenta la renovación del principio de representación. Los partidos políticos, al menos los que hoy conocemos, sometidos todavía a la oligarquía interna y en muchas ocasiones a una falta de democratización en su funcionamiento, están agotando al menos tal y como hoy son concebidos, su papel como instrumento catalizador de la opinión pública a través del principio de la representación como instrumentos además básicos en el funcionamiento del sistema electoral. En Europa y en América asistimos a la aparición de formas alternativas de representación política que unas veces utilizan el propio mecanismo actual de los partidos políticos y en otras actúan al margen de éstos. La sociedad civil se moviliza en movimientos ciudadanos de todo tipo, en organizaciones no gubernamentales, en fórmulas políticas novedosas. Ha habido países, en nuestro contexto político puede ser Italia, que vienen ensayando en los últimos quince años fórmulas diferentes de participación política y, por tanto, de expresión del principio de la representación, que comenzaron ya hace algunas décadas con lo que acabó siendo el Partido Radical, y que hoy presenta un panorama en el mundo político italiano radicalmente distinto sin que por ello pensemos que sea en ningún caso el mejor, pero al menos sí que es diferente. Lo que es evidente es que el principio de representación política debe cambiarse, debe renovarse y debe hacer posible que los ciudadanos nos encontremos mejor y más directamente representados.

En última instancia pensamos que el Estado, que es el instrumento político de convivencia por el que se optó en los últimos tiempos, puede estar agotándose como modelo y que hoy nos vemos abocados a la búsqueda de una alternativa al actual modelo de estado democrático en el que la participación política sea fundamental y en la que un nuevo tipo de Parlamento venga a transformar y a sustituir al viejo poder legislativo decimonónico lleno de formalismos y de símbolos.

Fermin Artagoitia i Calabuig
SINDIC D UNIO VALENCIANA EN CORTS VALENCIANES.

HACIA UN PARLAMENTO DE PUERTAS ABIERTAS

El Parlamento Valenciano, como cámara legislativa, es marco de referencia de las diferentes instituciones que conviven y trabajan en la Comunidad Valenciana, por cuanto del mismo fluyen las leyes y normas que regirán los destinos del Pueblo Valenciano.

Este Parlamento, que hoy conforman cuatro partidos predominantes se caracteriza por acrisolar las leyes propuestas por un Ejecutivo que todavía no tiene la capacidad de autogobierno que UNIO VALENCIANA, como partido nacionalista, defiende.

El Parlamento camina paralelo a los poderes que el Ejecutivo Valenciano tiene en la actualidad. Poderes que a este Ejecutivo le otorga el Estatuto de Autonomía que en 1982, fecha de su nacimiento, permitió esa vía de autogobierno, mero paso adelante hacia lo que debe ser nuestro objetivo: el pleno autogobierno, esto es, que los valencianos tengamos el futuro como pueblo en nuestras propias manos.

En este sentido, la Comunidad Valenciana dispone de un inapreciable marco democrático general. Dispone de instituciones propias y de una norma básica: el Estatuto que, a pesar de sus limitaciones, constituye un elemento de identidad valenciana y de cohesión, un gran instrumento para el relanzamiento de nuestro Pueblo.

Antes de analizar el Estatuto de Autonomía y como el mismo y su reforma deben repercutir en el Parlamento Valenciano para que de esta confluencia surjan las iniciativas legislativas que permitan el control real de todas las actividades que afectan a los ciudadanos de la Comunidad Valenciana, conviene señalar que este Parlamento, esta Cámara legislativa, mira al 2.000 bajo el prisma de ser una institución abierta.

Atrás quedan los años en que las Cortes eran el bloque de cemento enclavado en pleno centro de una urbe, corazón de una sociedad que fluía ajena a una institución que a pesar de su capacidad para dictar las normas que tenían que regular el mejor desarrollo de la sociedad, era ignorada por los «pacientes» de esa potestad.

La legislatura en que nos hallamos inmersos, con un gobierno de coalición, ha permitido acercar la institución legislativa al Pueblo. Con la celebración de plenos en localidades valencianas se retoma la tradición de las Cortes Forales que, sensibles al evidente interés del Pueblo Valenciano, trasladaron los plenarios a las diversas villas que en aquel momento definían la actualidad.

Las reuniones de la Mesa de las Cortes en diversos municipios a todo lo largo y ancho de nuestro territorio, han conseguido que esta institución democrática sea conocida y reconocida hoy por todos los ciudadanos que viven y trabajan en la Comunidad Valenciana.

El Parlamento Valenciano, foro en el que se reúnen y confluyen las diversas opciones políticas elegidas por los ciudadanos, ha logrado su consolidación como cámara abierta a la sociedad en esta IV legislatura.

Hoy, el Parlamento Valenciano viaja a lo largo y ancho de la Comunidad en evidente demostración de movilidad y apertura. Es, sin duda, un ejercicio consolidado del que tenemos que sentirnos satisfechos. Pero es aún mucho, más por cuanto el Parlamento Valenciano ha sabido posicionarse de un modo claro y taxativo junto a la petición popular de no-intromisión externa en las señas de identidad del Pueblo Valenciano. Y en esa dinámica, este Parlamento aprobó de manera mayoritaria una Resolución que recogía ese grito de la calle. El Parlamento, como institución valenciana, se hacía eco de la petición popular.

Pero el Parlamento Valenciano, quiere ser mucho más que eso. Como Cámara legislativa debe exirgirse la reforma de un Estatuto que hoy no permite al Ejecutivo Valenciano decidir sobre todas las cuestiones que afectan a la convivencia entre los ciudadanos de esta Comunidad. Y en ese sentido, UNIO VALENCIANA plantea cómo debe elaborarse una Reforma, necesaria, para que a nuestra Comunidad se le reconozca en el fondo y en la forma, en el contenido y en el continente, el rango de nacionalidad histórica que, por méritos propios le corresponde.

Si hay algo evidente es, porque así lo han decidido los partidos de ámbito estatal, que el actual Estatuto nos concede una autonomía vigilada, controlada y mediatizada por el gobierno central, en Madrid, que evidentemente también mediatiza y controla la gestión que desde este Parlamento se puede realizar, y es por ello que desde UNIO VALENCIANA se apuesta por una reforma que permita a este Estatuto cumplir su cometido de ser un modelo normativo moder-

no, eficaz y al servicio de los ciudadanos.

Por todo ello, considero importante explicitar el módelo de reforma de estatuto que UNIO VALENCIANA se plantea, a fin de conseguir el reconocimiento de atribuciones, competencias que a las nacionalidades históricas les reconoce la Constitución española.

A la hora de establecer un criterio de reforma estatutaria, resulta, en mi opinión, imprescindible estandarizar los conocimientos sobre el *statu quo* del texto a reformar, no tanto en su realidad textual como en el desarrollo del mismo, en la aplicación real y vigencia de los preceptos en él contenidos y los problemas que ha ocasionado, tanto aquellos que se esperaban, como los que han aparecido con el uso y que han sorprendido incluso a los ponentes del mismo estatuto.

A fin de fijar esos conocimientos considero importante escuchar como mínimo a los ponentes del Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad, a fin de que los mismos argumenten el por qué se redactó el Estatuto, tal y como hoy lo conocemos, y qué razones impusieron la versión actual sobre otras posibles redacciones.

Una vez conocida la postura de los ponentes sería del todo necesario escuchar la voz de aquellos que desde la publicación del Estatuto y desde la muy autorizada posición que les otorga sus cátedras en las universidades valencianas, han trabajado todos los campos de análisis y posibilidades de desarrollo estatutario, así como otras materias y comparaciones que no pueden quedar sin verse contempladas a la hora de tratar la Reforma del texto Estatutario.

El desarrollo y ejecución de los preceptos, la evolución y ampliación competencial primero a través de la LOTRAVA y luego su posterior incorporación al texto estatutario, obligaron a la creación en la Administración de órganos que coordinaran estas actuaciones. UNIO VALENCIANA considera primordial una valoración realizada por los técnicos que, de primera mano, han coordinado ese desarrollo estatutario para mejorar la percepción de los integrantes de la Comisión parlamentaria para la reforma del Estatuto, a la hora de tratar y valorar el estado de las transferencias, tanto las que ya se han llevado a cabo como las que no lo han sido y el por qué.

Después de establecer cuál es la situación estatutaria actual y sus antecedentes, es necesario establecer un marco comparativo, a la hora de fijar hacia dónde se tienen que dirigir las reivindicaciones de ampliación competencial, ya sean técnicas, legales, propias o comparativas, porque es inevitable pensar que la Comunidad Valenciana ha variado su realidad socio-económica y política con respecto a cómo se hallaba la misma hace quince años. La revisión del periodo transcurrido junto a las necesidades que han ido surgiendo, exigen una revisión de las transferencias con un inexcusable crecimiento de las mismas, al objeto de obtener mayor grado de autogobierno con respecto al Ejecutivo Central.

Visto de este modo, el marco comparativo tiene que definirse a dos niveles. En el ámbito español y en el europeo. El primero, por ser el ámbito de referencia constitucionalmente establecido, y el segundo, por ser el ámbito lógico de desarrollo de futuro, tanto social, como económico y político.

En el ámbito español hemos de contemplar una visión general del marco de desarrollo estatutario en el Estado. Podemos comparar el *status* del que están revestidos los estatutos considerados paradigmáticos, como son el vasco y el catalán, y compararlo además con el de la última comunidad que ha completado el proceso de reforma estatutaria, es decir Aragón, todo ello siendo conscientes de las diferencias sociológicas inexcusables entre comunidades.

De la comparación con el estatuto de Autonomía vasco, sería imprescindible a través de la intervención del Letrado Mayor, o cargo similar, del Parlamento Vasco, destilar las competencias y atribuciones, las especialidades de financiación autonómica y titularidad de carreteras, las aspiraciones de futuros desarrollos estatutarios así como las soluciones a temas corrientes como: modelo policial, promoción empresarial y rural, que les concede el estatuto de la citada autonomía.

De la intervención del Letrado Mayor, o cargo similar, del Parlamento Catalán, conseguiríamos por contraste una mejor perspectiva sobre las especialidades y iniciativas de desarrollo futuro en materia de financiación autonómica, política de empleo, política penitenciaria, sanitaria, promoción exterior, etc.

Por contrapartida, la intervención del Letrado Mayor o similar del Parlamento Aragonés lo que

nos ha de poner de manifiesto son las vicisitudes que ha sufrido el texto aprobado por las Cortes Aragonesas en su peregrinaje posterior por las Cámaras Alta y Baja del Estado Español, poniéndonos sobre aviso ante la necesidad de concluir un compromiso, firme, previo a la aprobación en nuestra Cámara legislativa del futuro texto del Estatuto, que garantice que la labor realizada por los ponentes no se verá malograda en su tránsito posterior por las Cámaras.

El normal crecimiento de la construcción de una Europa Unida nos hace entender que es en ese ámbito donde podremos encontrar, tal vez, solución a algunos de los interrogantes que dificultan la creación de un marco de desarrollo futuro del sistema autonómico español, en mi opinión, hacia un sistema federal que garantice tanto la solidaridad interregional como la integridad estatal.

En este ámbito deberíamos obtener una visión general del marco de desarrollo autonómico o federal de diversos estados de la Unión Europea, tanto las potestades de que están revestidos sus estatutos o leyes fundamentales siempre refiriéndonos a los países considerados paradigmáticos en materia federal, además de comparar las soluciones dadas por esos a los problemas que hoy parecen frenar un desarrollo homogéneo de todas las autonomías del Estado Español.

Del caso alemán resulta importante, si partimos de la base de que este sistema le vino impuesto, tras la gran guerra, a fin de debilitar su posible resurgimiento, la paradoja de que la solución federal lejos de debilitar a Alemania la ha colocado al frente del desarrollo europeo. Por ello, a nuestro caso interesa lo referente a la organización de un sistema federal, como garantía de solidaridad interregional y extensión del sistema de financiación de servicios, sin mengua del estado del bienestar que tanto nos costó de edificar.

Del caso belga puede resultar interesante la migración de un sistema unitario a uno federal para resolver los desequilibrios histórico-culturales que durante siglos han desgastado este estado centro-europeo.

Conocida ya la situación estatutaria actual y establecido el marco de comparación a los niveles antes expuestos, no queda si no iniciar un estudio en profundidad del nivel competencial, político y transferencial del Estatuto. Así es imprescindible proceder a la valoración del nivel com-

petencial propio de la Comunidad Valenciana, para a través del mismo establecer una por una cuáles han sido las transferencias ya concedidas y cuáles están por transferir.

A este respecto, y para que nuestro Parlamento disponga realmente de un control sobre el pleno desarrollo del tejido socioeconómico valenciano resulta imprescindible establecer en el futuro desarrollo estatutario los principios de autonomía financiera, sin la que no existe un poder político real, autonomía legislativa en todos los ambitos, capacidad de gestión economica y financiera propia, control efectivo sobre el Ejecutivo y capacidad de negociación de las materias que le son propias incluso en foros extraestatales como pueden ser los comunitarios.

Este último aspecto, de indudable carácter técnico pero no por ello menos importante puesto que esa falta, en la posibilidad de negociación, produce una distorsión como es que materias constitucional y estatutariamente cedidas a las Comunidades Autónomas vuelven a ser gestionadas por los ministerios, es decir, por el gobierno central en cuanto vienen afectadas por Europa, si entendemos que cada vez la regulación europea afecta directamente a más ámbitos nos encontramos con una reducción via europea de las competencias transferidas a las comunidades y una reversión de las mismas al Estado.

Aclarado la anterior paradoja y de la contemplación del nivel competencial que actualmente tiene la Comunidad Valenciana se deduce fácilmente cuál debería ser el marco óptimo transferencial. Y en este sentido, UNIO VALENCIANA considera que las tranferencias que actualmente tiene asumidas el Gobierno autónomo son insuficientes si en el futuro esperamos que nuestro Parlamento Autonómico tenga plena capacidad de actuación en nuestra Comunidad.

Entre la transferencias más urgentes entendemos imprescindible obtener la gestión del INEM, incluidas la gestión de los fondos europeos FORCEM, así como de los aeropuertos y puertos de interés general. En el capítulo de Sanidad, UNIO VALENCIANA sostiene la necesidad de que se transfieran todas las competencias que faltan, así como que se asuma por el Estado los déficits de financiación que una mala adecuación de lo transferido sigue produciéndo. Las autorizaciones, inspecciones y controles en el uso de la industria pirotécnica de enorme tradición en esta autonomía, así como el control supervisión y autorización de las instalaciones radiactivas que faltan por transferir, todas éstas son transferencias necesarias que el Ejecutivo debe asumir dentro de un paquete de competencias que no necesitan reformas legales, sino el impul-

so y la voluntad política, así esgrimida desde el Ejecutivo, tanto valenciano como central.

Pero el Estatuto, ademas, debe incluir una serie de transferencias de gestión que son necesarias para que esta Comunidad avance en igualdad de oportunidades con el resto de autonomías que conforman el Estado Español. En este sentido, tengo que reconocer como necesaria la cesión por parte del estado al Ejecutivo valenciano de las carreteras, hoy declaradas de interés nacional, que cruzan nuestra Comunidad incluyéndose asimismo el que las autopistas en régimen de concesión en la Comunidad Valenciana pasen tambien a ser de titularidad autonómica, éstas junto al tema de Costas, y por otra parte, las competencias en materia penitenciaria, y en especial de la sanidad penitenciaria, sugieren un importante esfuerzo por parte del Ejecutivo y del Parlamento Valenciano para, a partir de su asunción como parte de nuestras responsabilidades, elaborar un marco legislativo adecuado para que de su tratamiento y coordinación en la Comunidad se concluya una gestión óptima y más cercana a nuestros administrados, objetivo éste que justifica sobradamente la necesidad de la transferencia.

El futuro Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana tiene, desde mi punto de vista, que incluir y dotar al Ejecutivo Valenciano de la capacidad normativa sobre un cuerpo único de policía, eliminándose las dificultades que por la multiplicidad de cuerpos y la diversidad de competencias repercuten negativamente tanto en la efectividad de los servicios como en la protección del ciudadano. En cuanto a la Administración local se impone la introducción de una administración única y la posibilidad de regulación de su régimen jurídico por legislación autonómica.

El Concierto Económico es, para UNIO VALENCIANA, el paso fundamental para que esta Comunidad alcance el autogobierno que deseamos y que, estamos seguros, puede hacerse realidad merced a la evolución lógica de nuestras instituciones, y el trabajo en pro de la modernización de la autonomía que se viene desarrollando de manera eficaz y evidentemente óptima.

La concreción y el mantenimiento de las señas de identidad del Pueblo Valenciano, tanto como la decisión última sobre el Patrimonio Cultural Valenciano mobiliario e inmobiliario, de competencia ya transferida pero en posesión todavía del Estado central, son las últimas pinceladas

a un texto renovado que no puede ni debe rendirse de nuevo a una mediatización, que truncará las posibilidades de esta Comunidad de situarse entre las autonomías consideradas históricas, lugar que por derecho propio le corresponde.

El Parlamento Valenciano como cámara abierta al Pueblo y rectora de los destinos de los valencianos, tiene que andar pareja y verse beneficiada de esa inquietud y deseo de autogobernarse, que debe reflejar el futuro texto estatutario. A este respecto, no se puede cerrar el capítulo de la reforma sin que la misma confiera al presidente del Ejecutivo Valenciano la capacidad para disolver la Cámara, que reúne entre sus escaños los deseos políticos de los ciudadanos que viven y trabajan en esta Comunidad.

El Parlamento Valenciano que conformamos cuatro grupos políticos, respaldados por la sociedad valenciana, tenemos la obligación de convertir esta Cámara en el foro legislativo del que fluyan los intereses de los ciudadanos, transformados en leyes y normas que garanticen la convivencia pacífica entre sus miembros. El Parlamento no puede vivir encerrado en el bloque de cemento que un día fue, debe consolidar el retomado impulso de las Cortes Forales, debe garantizar el futuro de una Comunidad que se quiere integrar en la Europa de las nacionalidades que todos queremos. En ese sentido, y para que eso ocurra, este Parlamento debe obtener las plenas competencias a través de la próxima reforma de un Estatuto cuyas pautas deben ser la búsqueda del autogobierno para la Comunidad Valenciana, dentro de un marco solidario, respetuoso y de progreso de todos los pueblos que conforman esa realidad política y social que hoy es España.

Esa es la garantía de futuro para este Parlamento, e indudablemente para una Comunidad Valenciana que no va a perder el tren de la modernidad, que inexorablemente camina con la mirada puesta en la Europa de las regiones.

José Asensi Sabater
CATEDRÁTICO DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD DE ALICANTE

EL DISCURSO JURÍDICO EUROPEO Y EL DERECHO DE LAS LENGUAS

SUMARIO

1 EL CONFLICTO DE LAS LENGUAS Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.
2 LA LENGUA DE LOS DERECHOS.
3 LA AFIRMACIÓN AUTORITARIA DE LA LENGUA NACIONAL.
4 LAS DIFICULTADES DE ESTABLECER UNA «LENGUA TÉCNICA».
5 LA TERCERA MUTACIÓN.

«Al principio cuando se empezó a construir la Torre de Babel todo fue bastante bien (...) a la segunda o tercera generación, se conoció la inanidad de construir una torre que tocara el cielo, pero se habían creado demasiados lazos en ese momento para que se abandonase la ciudad.»

1 EL CONFLICTO DE LAS LENGUAS Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El estado de los derechos es hoy más que nunca un tema relevante de discusión, al menos en Europa, donde la irreversibilidad y las dudas respecto de la transformación de la estructura del Estado marcan un punto álgido, probablemente decisivo, que no puede esperar. Frente a la extensión de los derechos, la igualación de textos, la copia, en el mejor sentido, de las producciones jurisprudenciales, frente a la emergencia de un «sistema de derechos» más o menos común en la Unión Europea, se alza el problema de las lenguas, de los idiomas oficiales que habían circunscrito históricamente tales derechos al marco estatal. A partir de este hecho, de esta disociación tan conocida, ¿no es algo más que una coincidencia que muchos de los análisis que deploran la inexistencia de una tabla de derechos de la Unión Europea omitan una referencia di-

recta al problema de las lenguas?, y sin embargo, ¿no es natural que la pretensión de construir un Derecho Público europeo haya de implicar inevitablemente un contenido dogmático (un *ius publicum* como *Corpus iuris civitatis),* es decir, una definición de los derechos ciudadanos que pasa por establecer los términos lingüísticos de tal definición?. Pero las dificultades empiezan aquí, precisamente, y son más recientes de lo que parece, pues mientras la CE, tiempo atrás, funcionó primordialmente como un espacio económico no afloró el problema de las lenguas en la medida en que amenaza ahora, cuando se ha producido una hipertrofia de la producción jurídica en el ámbito comunitario y cuando aquélla requiere, para su articulación, de la implementación de un espacio político (la ciudadanía europea, los derechos sociales, la legitimación institucional, etc.).

Apenas nombrado, como corresponde a un tema que por muchos conceptos ha sido tabú, el conflicto de la lenguas, y en primer lugar entre las lenguas oficiales, no puede ser ya apaciguado mediante las reglas que hasta ahora han regido esta materia [1]. Algunos debates, diversas resoluciones del Parlamento europeo y tomas de posición de los Gobiernos, anticipan una problemática que no ha hecho más que empezar de un modo más o menos explosivo [2], aunque se perfila como uno de los escollos más peligrosos ante el proyectado proceso de ampliación de la Unión a otros Estados y otras lenguas. Las cuestiones implicadas aquí son muchas y de variado cariz; por citar una que, lógicamente, no podré abordar en el contexto de este trabajo, está el desafío, inquietante y radicalmente nuevo en sus dimensiones, de un sistema de Derecho cuyo proceso de producción jurídica no se expresa en una lengua dominante, revestida de una autoridad suprema, desde la que fuera posible predicar una interpretación o una traducción, sino

1 Sobre el régimen lingüístico de la Unión, *vide* MERCÈ CORRETJA I TORRENS: «La unión europea y el multilinguismo», en *Noticias de la Unión Europea,* núms. 127-28, agosto-septiembre 1995.

2 *Vide Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* núm. C 179/4 (13-7-95), sobre lenguas oficiales y lenguas de trabajo de la Unión Europea; núm. C 30/56 (ó-2-95). Debates del Parlamento Europeo, núm. 4-456/71 (17-1-95). *Vide Parlamento Europeo,* Documentos de Sesión, A3-0189/92 (21-5-92), sobre la articulación y estrategia de la Unión Europea con vistas a su ampliación y a la creación de un orden global a escala europea. En su apartado 24, en lo que respecta a la utilización de las lenguas en el marco de la Unión Europea ampliada, se afirma que «el respeto de la diversidad cultural y de la seguridad jurídica hacen indispensable que las lenguas de los países de la Unión Europea sean lenguas oficiales de la Unión Europea. *Vide* resoluciones del Parlamento europeo de 8-11-82 (núm. C 292/96) sobre el multilingüismo de la Comunidad Europea. Debate del Parlamento Europeo (17-1-95), núm. 4-456/71: En el contexto de este debate, la Presidencia del Consejo reitera la posicion tradicional: que el régimen lingüístico de la Unión, establecido en el artículo 217 del Tratado, continúa en vigor y que el problema se planteará «cuando tengamos, no ya once lenguas como ahora, sino veinte, veinticinco y treinta lenguas, como consecuencia de la ampliación a los países de la Europa central y oriental... Ese día probablemente haya que plantearse el problema de la distinción entre lengua oficial y lengua de trabajo» (M. Lamassoure, Presidente en funciones del Consejo). Sin que sea aquí posible desarrollar este aspecto, es claro que, en la actualidad, la distinción entre lengua oficial y lengua de trabajo atraviesa una profunda crisis: el régimen lingüístico actual es el resultado y fruto de la suma de visiones nacionalistas de cada Estado en el momento de negociar su admisión en la CE. (Vide M. RENIU: «Un nou model linguistic per a Europa», en *Revista de Llengua i Dret,* 21, julio l994.)

que, en el ámbito de la UE, ese sistema jurídico se ha de construir sobre la base de un estatuto

de igualdad formal entre las lenguas oficiales de los Estados, si bien a duras penas puede ser éste aplicado [3]. ¿No cabe ver aquí un problema que afecta a la manera en que el Derecho se produce transformándose su forma de alumbramiento habitual? No es éste, desde luego, un problema marginal, teóricamente superable mediante la apelación a un perfeccionamiento de las técnicas de traducción (y, desde luego, un aumento de los recursos económicos), puesto que afecta, precisamente, no a la mera traductibilidad (que en sí misma encierra innumerables problemas), sino a la génesis misma de las normas, a su proceso de producción, a lo que llamamos comúnmente las Fuentes del Derecho.

Vamos, pues, a centrar la atención en algunos planteamientos que se derivan de esta problemática más o menos oculta de las lenguas (y del derecho que éstas reclaman) y que, urgidos por la inminencia o por la necesidad de avanzar hacia ese Derecho Público europeo, han tomado el camino más corto (aunque no por ello necesariamente el más acertado) y más tentador, esto es, el de la afirmación de que existe una «lengua», la del Derecho mismo, una lengua técnico-jurídica independiente de las lenguas nacionales, en la que todos los derechos podrían expresarse, ejercerse, como la condición básica para poder construir un Derecho Público europeo dotado

3 Con frecuencia, cuando se emplean los términos de «traducción», «versión», etc., pareciera darse por sentado que toda traducción de normas tiene como misión restituir en la lengua vertida la autoridad del texto traducido. El origen de la Comunidad Europea y las diferentes coyunturas en que se ponen el marcha las instituciones, delatan numerosas disfunciones y contradicciones «menores» en la aplicación de la cooficialidad de lenguas, su traducción y validación. Como se sabe, el Tratado de la CECA, por ejemplo, se redacto sólo en francés, por lo que éste es el único texto auténtico y al que se debe someterse toda duda interpretativa. Los Tratados CE y CEEA tienen cuatro versiones «auténticas» (alemán, francés, italiano y holandés). En el ámbito judicial y como reminiscencia de la lengua «franca» que inicialmente fue el francés, en el Tribunal de Justicia comunitario, los jueces deliberan en este idioma sin valerse de intérprete, etc. Vide. ISAAC, GUY: *Manual de Derecho Comunitario,* Ariel, I992.

4 Esta es, naturalmente, la perspectiva más general desde la que se aborda habitualmente el análisis del incipiente Derecho Público europeo y difícilmente puede ser de otro modo. Recientes trabajos de autores españoles reflexionan sobre la incidencia en él de la problemática de las lenguas: *vide* FRANCISCO SONZÁLEZ NAVARRO: *Multilingüismo y unidades jurídicas en Derecho Comunitario Europeo,* paradigmático en su pretensión de desviar la problemática lingüística, de la que parte, en una vaga solución sistémica o, como el autor la denomina, estructural: «... Tenemos que llegar a entendernos en una lengua que no sólo es nueva para nosotros, sino que se está haciendo. No se trata de una lengua que debamos "inventar". Esto sería un artificio indeseable por empobrecedor. Sino de una lengua que *está naciendo entre nosotros: la nueva lengua jurídica comunitaria,* cuyos vagidos irán convirtiéndose en sonidos articulados perfectamente inteligibles», etc. Y añade: ... »el camino para llegar a ese conocimiento existe: se llama análisis estructural... que permita la determinación precisa de las unidades jurídicas en los distintos ordenamientos nacionales integrados en el comunitario... » (págs. 56-57). Una perspectiva similar puede verse en el trabajo de IGNACIO GRANADO HIJELMO «Constitución europea y jurisprudencia de sistemas» *(REE-45,* núm. 9, 1995); tras exponer las dificultades que se presentan para construir un Derecho común europeo que «si bien puede y debe recabarse de aquellos orígenes latinos, no puede que la tradición jurídica anglosajona conduce a postulados no siempre parangonables con la tradición continental hispano-francesa e italiana, sin olvidar que también deberán ser integrados sistemas jurídicos de tradición germánica, hanseática cuando no eslava, báltica, danubiana o escandinava» llama a superar tales problemas, ya que los «juristas estamos llamados a una especial colaboración porque, en definitiva, somos los principales responsables de buscar esperanzas jurídicas para un tiempo de crisis» y para

de los principios de seguridad y certeza [4]. Tal es, o a esta dirección se abre, la tesis de E. GARCÍA DE ENTERRÍA expuesta recientemente en su libro *La lengua de los derechos*[5]. Se me permitirá referirme con alguna extensión a este trabajo, con el fin de perfilar, a partir de él, algunos puntos sobre los que considero deseable llegar a una mayor clarificación, sobre todo cuando surge, en la sede misma de cada una de las instituciones de la Unión Europea, un problema de lenguas y de competencias y, también, un problema de derechos y de autoridad. ¿Cómo abordar esta cuestión que ya no espera, cómo enfocar u orientar ese tráfico de traducciones, de interpretaciones y de textos autentificables que, no obstante, requieren autoridad? Y sobre todo, ¿por qué ello habría de constituir un problema? ¿Se trata solamente de una competencia lingüística que ha de ser afinada y reservada como competencia técnica a la labor de los juristas o está en juego un problema que afecta de lleno a los derechos fundamentales de los ciudadanos?

2 LA LENGUA DE LOS DERECHOS

«La lengua de los derechos» es el título sugerente, ambiguo también a primera vista, bajo el que EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA (en adelante EGE) pronunció su discurso de ingreso en la Real Academia Española de la Lengua. Rehecho después, aunque «queda algún resto de ese origen», se publicó en forma de libro con el subtítulo «La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa» (1994). Ensayo brillante, ilumina una escena algo confusa, la de los derechos, los «derechos ciudadanos» en primer término y su origen revolucionario.

La exposición de EGE es muy directa y guarda más de una relación con la problemática actualidad de los derechos: para tratar de los derechos, para tratar con ellos, viene a decir EGE, es preciso entenderse, hablar en su lengua, ya que la tienen o la deben tener; una lengua que debe poder clarificar sus significados, permitir un tratamiento sistemático-jurídico de los derechos, prever y controlar sus previsibles dispersiones, garantizar su fuerza (la «enforced» o coactividad

ello hay que acudir — según el autor— a las soluciones que aportan la Jurisprudencia de Sistemas, la Teoría de las competencias concéntricas y la doctrina del neofederalismo» (págs. 39-56).

5 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa,* Alianza Universidad, Madrid 1994.

implicada en todo derecho), es decir, también su aplicabilidad y su estatuto; una lengua capaz de expresar por ello un sentido unitario, de revelar, en fin, el sistema al que todos los derechos pertenecerían y que nos permitiría, por ejemplo, traducir la razón que los domina y que justifica su pertenencia a tal sistema: ¿no debe ser ésta la primera (si no la principal) labor del jurista, la responsabilidad misma que consiste en poner en juego su competencia jurídico-técnico-lingüística para precisar el alcance de los derechos y traer a éstos de la esfera de la razón y la justicia a su posibilidad concreta de realización en un orden jurídico que no sería tal si no los determinara con el máximo rigor y precisión? Pero ello — y aquí residiría tal vez el arranque de la cuestión implicada en la hipótesis de EGE— ¿no precisa y presupone la inteligibilidad de «la» lengua, del derecho mismo, y sobre todo, no sería precisa la apelación a una «archilengua» que permitiera la traducibilidad entre ellos, de los distintos Derechos, puesto que de lenguas se trata? ¿Qué riesgos entrañarían, sin embargo, tales operaciones?

Como no podría ser de otro modo, EGE no ignora que una competencia linguística, involucrada inexorablemente en la función del jurista, citando a K. M. BAKER *(Inventing the French Revolution*, 1990), no podría evitar ser una forma de autoridad, una cuestión de «autoridad política» (pag. 41): La lengua de los derechos es, como siempre ha sido, una lengua del poder y también la expresión de un poder sobre las lenguas en que aquéllos se expresan; funciona entonces como el presupuesto mismo de la~ autoridad *(gewalt)* [6] y del lenguaje por el que se legitima, señalando de paso la doble problemática del origen de esa lengua y de esa autoridad. Para EGE, tal lengua tiene un origen preciso: irrumpe con la Gran Revolución francesa, prestando incluso a ésta su propio nombre. La Revolución supuso un corte o un desgarro repentino, (un «tajo», señala gráficamente EGE) y en él, en ese momento suspendido e indecidible de la fundación de un nuevo orden, se marcaría ya, en ese juego de conceptos que maneja EGE, la precedencia entre un «logos», la razón o el lenguaje, y la Revolución como «hecho», como realidad irruptiva, como irrupción política [7]; como trataremos de hacer más adelante, habría que determinar las implicaciones necesarias de estos dos órdenes representados como separados en el

6 *Gewalt* puede significar violencia; pero también significa poder legítimo, autoridad, fuerza pública. *Gesetzgebende* puede traducirse como poder legislativo; *Geisetzgebende Gewalt* es el poder espiritual de la Iglesia. *Staatsgewalt* es el poder o la autoridad del Estado. *Gewalt* podría también traducirse por la «autoridad justificada».

7 Pese al esplendor de la lengua, del francés, en la época de la Revolución, habría que traer aquí la violencia de la imposición como lengua del Estado. MICHEL CERTEAU y JACQUES REVEL *(Une politique de la langue. La révolution française et les patois: L ènquête de Gregoire*, París, Gallimard, 1975) señaln cómo la resistencia contra la Revolución es interpretada a menudo por los revolucionarios como el acto de una fuerza y de una forma lingüística. BRUNOT, por su parte, cita (t. IX, 1ª parte) lo que Barere escribe a la Convención en un informe del Comité de Salud Pública: «... el federalismo y la superstición hablan bajo bretón; la emigración y el odio a la República hablan alemán; la contrarrevolución habla italiano y

momento de su eclosión misma [8].

En la segunda parte del libro EGE se constata ese giro que va desde la consideración de la lengua como el soporte de los nuevos términos y los nuevos significados revolucionarios, al discurso como lenguaje trabado y significativo en su conjunto; EGE lo titula, «la lengua de los derechos como *lengua técnica* de ordenación de la sociedad política» *(La formación del derecho público postrevolucionario*, subtitula EGE). Se produce así un deslizamiento de la formulación principal, «la lengua de los derechos» — en el cual, el término «lengua» cobraría ahora un sentido metafórico— a lo que sería propiamente el discurso de los derechos o sobre los derechos, un discurso que se pretende técnico: «La Revolución Francesa — escribe EGE— ha aportado a la historia de la cultura occidental en el terreno del lenguaje jurídico *algo mucho más sustancial que un repertorio léxico determinado, que haya de enumerar analíticamente; ha aportado un discurso enteramente nuevo para explicar las relaciones entre los hombres y su organización social y política como materia de derecho, discurso que expresa un sistema conceptual original... que ha cortado como un tajo la tradición histórica*» [9].

Ahora bien, ¿qué habrá que entender como «lengua técnica» o como «discurso técnico», tal vez artificial? ¿Se querrá afirmar que entre los diferentes discursos hay uno específicamente técnico o técnico-jurídico, el más apropiado para la ordenación de la sociedad que consiste en un orden artificial de derechos? No cabe buscar aquí excesivas novedades, ya que EGE, acometiendo la tarea interminable de proponer pro-futuro un discurso integrador, recupera y reclama como núcleo de ese discurso el legado humanista, el legado implicado en la construcción idea -

el fanatismo habla el vasco». El Decreto del 2 de Thermidor prohíbe en todo acto, incluso en los de carácter privado, todo otro idioma que no sea el francés, etc. (J. D.: *La Filosofía en su Lengua Nacional,* 49).

8 Así, unas veces, EGE resalta que «no es extraño... que la Revolución Francesa tuviera efectos inmediatos sobre la lengua»; otras (pág. 26), citando un texto de Ph. Roger, subraya que la Revolución era, *«ya»* desde sus orígenes, una «guerra de palabras, una genuina logomaquia» (Ph. Roger, 1958), o bien que la Revolución francesa... *«es»* una revolución lingüística, la única revolución lingüística hasta el presente en la historia del francés nacional (R. Balibar, 1985)», una «lengua del poder (que) *va a intentar* convertirse inmediatamente en la lengua del *Derecho»* (pág. 29). ¿A qué se deben estas vacilaciones, si es que lo son? Añade EGE: «Así las palabras juegan un papel decisivo a lo largo de todo él proceso revolucionario, prestándole un dinamismo peculiar. Se desarrollan por unos y por otros especiales estrategias del lenguaje... hablar va a ser combatir, en el sentido de actuar, y los actos del lenguaje van a participar, y no en último término precisamente, de una agonística general. Quien gana la batalla de las palabras puede ganar normalmente la posición política dominante, puesto que su discurso pasa a ser el discurso autorizado, o más propiamente el que tiene autoridad».

9 «La lengua de los derechos, escribe a continuación EGE, *debe explicarse*, pues, no como simple aparición de nuevos términos... , sino como la expresión de un *nuevo discurso político que ofrece un nuevo modelo de relación entre los hombres»* (de relaciones «jurídicas», estaríamos tentados de añadir, sin violencia de la posible intención del autor») (pág. 37). Queda oculto, sin embargo, en este párrafo y en el citado en el texto, el problema de la lengua y, sobre todo, no se subraya suficientemente que se trata también de la imposición (no simplemente, de una aportación) de un discurso sobre los derechos. ¿Es una simple casualidad, o un acto de omisión deliberada por innecesaria, que en el libro de EGE no se cite, por ejemplo, a Descartes como punto de partida — como irrupción también violenta— de ese nuevo discurso? ¿Puede pensarse en una lengua y una filosofía que de un modo más claro que el cartesiano prefigure la racionalidad de un sistema de derechos, construyendo precisamente el sujeto de los derechos, y que, por tanto, preste a la lengua las posibilidades de un discurso universal más sistemáticamente compacto?

lista de un concepto Derecho cuyos ingredientes proceden más o menos indiscriminadamente del Derecho Romano, de la Escuela del Derecho Natural (en particular, de Locke, aunque también de Burke) y que a través de las grandes construcciones filosóficas de Kant y Hegel, desembocaría, según EGE, en la construcción jurídica, ya perfecccionada en el s. XIX, de la categoría de derecho subjetivo.

Un tercer aspecto de la exposición de EGE invita a una crítica más directa. Porque aquí ya no se propone una descripción o un análisis, sino que se trata de un pronóstico que no deja de ser una propuesta de lectura sobre la actualidad problemática de los derechos: una lectura que, obviamente, no puede de dejar de ser político-interpretativa. Así, pues, escribe EGE: (si con la Gran Revolución)... «se abrió una época en la historia humana, que aún, puede decirse con el mayor rigor, continúa en su fase expansiva, tanto geográfica como respecto a la profundización de sus postulados básicos», las demás revoluciones del siglo XIX y XX («la revolución rusa, las revoluciones fascistas, las revoluciones integristas actuales», pag. 24) (simplemente) han pretendido recuperar ese espíritu utópico y de salvación que sólo entonces habría prendido en el hombre. Para EGE de lo que se trata es de «seguir el fascinante proceso de cómo esa «lengua de los derechos» que vimos aparecer en el momento mismo de la eclosión revolucionaria va a culminar en un tiempo muy rápido en la institución de todo un sistema jurídico completamente nuevo para regular las relaciones entre el poder y los ciudadanos, en un Derecho Público que apenas tiene que algo que ver con el Derecho Público del Antiguo Régimen y que tendrá un éxito espectacular en toda Europa, y posteriormente en el mundo entero, hasta hoy mismo».

«Esa extraodinaria creación — añade EGE— ni fue una ciega mutación histórica, según la explicación causalista del marxismo, ni fue tampoco una invención surgida de una vez en alguna menta excelsa o excepcionalmente lúcida. Fue, por el contrario, una construcción técnica intuida inicialmente más que diseñada en todos sus trazos, construcción llevada a cabo y casi ultimada en un proceso temporal no demasiado dilatado por grupos dirigentes y por juristas de muy distinta formación y procedencia.»

En la actualidad, para EGE, una vez reconocidos y integrados los dos capítulos del Derecho Público revolucionario «que fueron dejados en dormición», esto es, el principio democrático como único principio de gobierno y el valor supralegal de los derechos fundamentales, «el conjunto de los principios del Derecho Público revolucionario se internacionaliza y pasa a los Tratados Internacionales». Aunque reconoce que, en la «última fase los principios de origen francés se conjugan con los procedentes del constitucionalismo anglosajón, los cuales, entre tanto, han superado en buena parte la vieja diferenciación entre *règne de la loi* y *rule of law*, tanto por la normalización de las regulaciones legislativas en el mundo anglosajón, lo que no ocurre hasta este siglo, como por el desarrollo en el mundo europeo de una nueva visión del juez, que supera resueltamente su papel subalterno como simple «boca que pronuncia las palabras de la Ley, y que admite, sin paliativos, al lado de la Ley, la operatividad de unos «principios generales del Derecho», con los que se supera el puro positivismo legalista». Concluye EGE:

«Frente al viejo *Corpus Iuris Civilis* legado por la civilización romana a Occidente, comprensivo del Derecho Civil, para regular relaciones entre personas, he aquí un *Corpus Iuris Civitatis* que ha acertado a articular un sistema de relaciones entre los ciudadanos y los poderes públicos, un Derecho Público de la libertad, cuya irradiación ha sido aún más extensa y que fue forjado entre la violencia, la ensoñación y la razón en un momento concreto de la historia del pensamiento humano».

Para la configuración y la articulación de este nuevo sistema jurídico los juristas han debido «encontrar — dice EGE, citando a Montesquieu— nuevas palabras o dar a las antiguas nuevas significaciones... Un nuevo universo conceptual, necesariamente servido por un universo léxico también nuevo ha ocupado así uno de los campos más delicados y apasionantes de la vida de los hombres, el de la articulación de la vida colectiva».

3 LA AFIRMACIÓN AUTORITARIA DE LA LENGUA NACIONAL

Hasta aquí, pues, la exposición que quisiera fiel a las tesis principales del ensayo de EGE. Ya hemos insinuado a lo largo de este comentario que EGE no presta gran atención al problema de la lengua en sí, al francés concretamente, aunque, no cabe duda de ello, en esta lengua se escribió el discurso de los derechos [10]. Para EGE, citando a R. Balibar, «la Revolución Francesa... es una revolución lingüística, *la única revolución lingüística hasta el presente en la historia del francés nacional*».

Por tomar como ejemplo la propia lengua en la que más claramente se escribieron los derechos revolucionarios, es obvio que el *francés nacional* no ha existido siempre y su imposición como lengua no es ajena al surgimiento del Estado francés y a la revolución de su Derecho. Conviene recordar cómo y cuándo el francés se convirtió en la lengua de la Ley y del Estado, una lengua que se implanta por la necesidad del poder central de «inscribir» las leyes en la lengua nacional dominante, y cuya manifestación primera y más notoria, como es sabido, fue la Ordenanza de Villiers-Cotterets (1539) [11], dictada un siglo antes del Discurso del Método cartesiano. Conviene también recordar que éste fue el gran momento del triunfo de la estatalización monárquica, el acontecimiento que marcó el progreso masivo de una lengua francesa impuesta a las provincias como medio administrativo y jurídico, pues la imposición de una lengua de Estado tiene una evidente finalidad de conquista y de dominación administrativa del territorio, y sobre todo, la apertura de una ruta a la filosofía y al derecho [12].

10 Se refiere EGE a la obra de Balibar, a los estudios de J. Guilhaumou, especialmente «La langue politique et la Revolution française. De l'événement a la *raison linguistique*» (1989), y a otros importantes autores. Pero no deja de sorprender que junto al gran historiador francés Brunot (*Histoire de la Langue française*, 1905), monumento insoslayable, aunque ya viejo, no se refiera al libro de Marcel Cohen *Historia de una lengua. El francés* (1947). Una comparación entre ambos sugiere de inmediato diferencias espectaculares, que por supuesto no se reducen al ámbito de la ideología política. Ninguna interpretación de la historia, ni siquiera la de la lengua, puede ser neutra, ni filosófica, ni políticamente. Habría que reseñar, por tanto, que en la obra de Cohen se encontrarían mucho más subrayadas las apuestas político-económicas, la relación con la historia de las técnicas en estos combates por la apropiación o la imposición de una lengua (véase DERRIDA, J.: *La filosofía en su lengua nacional*, Paidos, Pensamiento contemporáneo, Barcelona, 1995, pág. 37).

11 «... Y con el fin de que no haya motivo de duda sobre la inteligencia de las antedichas resoluciones queremos y ordenamos que estén hechas y escritas tan claramente que no haya ni pueda haber ninguna ambigüedad o incertidumbre ni lugar a pedir interpretación... queremos de ahora en adelante que todas las resoluciones, junto con los demás procedimientos, ya sean de nuestros tribunales soberanos y otros subalternos e inferiores, ya sean de registros, interrogatorios, contratos, comisiones, fallos, testamentos y cualesquiera otros actos y decisiones de justicia, o que de ella dependan, se pronuncien, registren y libren a las partes en lengua materna francesa y no de otro modo.»

12 DERRIDA, J.: Ob. ct., págs 42 y ss.

No cabe duda, pues, de que la proclamación de los derechos y el individualismo que constituye el subsuelo profundo del Estado de Derecho, es herencia de la revolución, pero no cabe minusvalorar el hecho de que el avance revolucionario encontrara en el Antiguo régimen un terreno favorable a su desarrollo. Como es sabido, ya en el s.XVII se había formado una verdadera doctrina de los derechos del hombre y a su vez, ésta, se había formado a partir de los preceptos evangélicos, de las enseñanzas de la Iglesia y de la aportación de los legistas, esto es, a partir de la idea de que el hombre posee derechos, los cuales deben traducirse en un estatuto jurídico garantizado por la autoridad pública (es decir, no tanto de un estatuto de ciudadanía como de un estatuto de libertad) consagrado a través del reconocimiento de un derecho a libertad personal y a la seguridad, que certifican el fin de la servidumbre y el limite del poder monárquico [13].

Constituye por ello una obviedad recordar que la «Declaración de Derechos», como.por lo demás, cualquier otra Declaración posible donde se estipulen o prescriban derechos, sólo pudo hacerse desde la libertad que ya antes se haya conquistado (que no es, simplemente, el reconocimiento de un cierto derecho a declararlo, sino la declaración de unos derechos ciertamente conquistados). Como su nombre indica, el tono performativo de la Declaración de los Derechos presupone que tales derechos se poseen ya. El origen del ius publicum, pues, se encuentra ya prefigurado con el nacimiento de los Estados modernos y éstos a su vez suponen la imposición de una lengua, es decir, la prescripción autoritaria, aunque no siempre por medio de la Ley, de una lengua, como requisito indispensable para poder abonar el espacio de los derechos y de la seguridad jurídica. Desde este enfoque, la Revolución Francesa no sería el primer episodio, el primer acontecimiento, si queremos expresarlo así, en la implantación o en el recorrido de una lengua de los derechos sino que éste vendría dado por la imposición de una lengua nacional (del Estado), en sí mismo un acto irruptivo de violencia en la instauración de un nuevo orden [14]. En cierto sentido, y por ello, la Revolución no impuso una lengua — la francesa— (en

13 *Vide* B. BARRET-KRIEGEL, L.: *Etat et les esclaves*, París, 1979.

14 Claro está que la rotundidad de la afirmación hay que matizarla en cada caso, pues no siempre la afirmación de la lengua nacional acompaña el nacimiento del Estado. Otras veces la precede pero siempre se involucra con la conformación de la comunidad jurídica y presupone, en una fase que no ha dejado de ser sino violenta, la erradicación de otras lenguas. *Vide I Simpósio Internacional de línguas europeas e lexilación*, Santiago de Compostela, octubre 1992 (Comisión das Comunidades Europeas), especialmente, LEACHLAIN O CATHAIN, «O .marco lexislativo en Irlanda», págs. 85 y ss., donde se expone cómo desde 1366 la Administración inglesa prohíbe el irlandés en los dominios legal, político y social , y ya en los siglos XVII y XVIII se convierte el inglés en lengua de prestigio y de uso exclusivo en la Universidad y la política, y CLAUDIO MAGABOSCO, «Itália: minorias linguísticas ou minorias étnicas?» págs. 28, 29 y ss. Cavour declaraba en 1860: «ya tenemos a Italia, ahora tenemos que hacer los italianos» y desde su punto de vista no le faltaba razón, pues por estas fechas apenas un 2 % de la población hablaba «correctamente» el italiano. Nacida de un movimiento político, el *Risorgimento*, que se realizó mediante la anexión progresiva de los diversos estados de la península por el Reino de Cerdeña, regido por la dinastía de Savoia, Italia vivió mucho tiempo la necesidad de afirmar su unidad lingüística. En esto, la visión de Cavour era

la que por cierto se escribió con posterioridad, como recordó elegantemente Mirkine-Guetzevch, la Ciencia Política de los siglos XVIII y XIX), sino, en primer lugar, la Revolución trató de imponer *un discurso y un método* desde los que pensar los derechos: trató de imponer una Declaración con carácter universal, una lengua que buscaba su propia trascendencia como lengua nacional: una forma de imperialismo, se diría más tarde.

4 LAS DIFICULTADES DE ESTABLECER UNA «LENGUA TÉCNICA»

La Gran Revolución no fue, pues, el momento constitutivo del nuevo discurso, sino su momento impositivo, y por lo que se refiere a la lengua, una vuelta de tuerca en una espiral ciertamente represiva [15]. Es verdad que la Revolución, como momento constituyente, irradió con la fuerza performativa de todo momento fundador e impuso no sólo un derecho sino una fuerza interpretativa y, porqué no decirlo, una nueva y potentísima censura frente a todo aquello que no se aviniera con el ideal racionalista y emancipador. Pero retengamos también otro hecho que tiene que ver con ese afán de imponer una lengua y que se presenta como una de sus razones justificativas, a saber, el proyecto propiamente filosófico o científico de reducir la equivocidad del lenguaje, la pretensión, en fin, de garantizar la traducibilidad de éste y de presentar simultáneamente un discurso universal con valor jurídico, administrativo, policial y, por tanto, político y filosófico [16]. En la exposición de EGE, esa necesidad de un discurso transparente, aceptable en todas las lenguas, no como un discurso jurídico-concreto, sino como un Discurso del Derecho, se trata de articular, como hemos visto muy de pasada, con una referencia a la he-

compartida completamente por Mazzino y por Garibaldi.

15 Como señalé en una nota anterior, la fase culminante de la Revolución acentuó la intolerancia lingüística, y aunque ésta no tuviera consecuencias prácticas, sin estos datos no se entendería el papel de la escuela republicana en los siglos XIX y XX. El Decreto del 2 Thermidor prohibía, por ejemplo, en todo acto, incluso en los de carácter privado, todo otro idioma que no fuera el francés. El XVI Pradial del año II, Grégoire presenta a la Convención su Informe sobre la necesidad y los medios de eliminar los «patois» y universalizar el uso de la lengua francesa.

16 En el caso del francés, la aludida ordenanza Villiers Cotteret lo señala con toda claridad: puesto que se presume que nadie ignora la ley, también «es preciso que la lectura o la inteligencia del texto legal se haga a través de un medio lingüístico purificado de todo equívoco, a través de una lengua que no divida o no se disperse en malentendidos.

rencia del pensamiento humanista clásico; curiosamente, no cita una sola vez a Descartes y, sin embargo, ¿cómo pasar por alto la contribución decisiva de Descartes a la formulación de ese discurso sobre una lengua universal cuyas resonancias llegan hasta nosotros y sigue alimentando todo tipo de propuestas? Descartes representa bastante bien esa estela estático-monárquica a que nos hemos referido y que va en el sentido del poder y del fortalecimiento de la instalación del derecho francés. También para Descartes lo importante no es la lengua en sí, lo que podríamos llamar la lengua materna o nacional, (aunque, como hemos visto, escribe en francés su «Discurso», para poder ser comprendido por todos), ya que la lengua así entendida pertenece a un plano secundario e inferior, sino el orden de las razones que no pueden sino reclamar la existencia de una lengua universal: al reclamar una filosofía universal [17], reclama también Descartes una lengua universal, una torre de Babel terminada, donde tal *«mathesis universalis»*, cuyo modelo es la matemática [18], da por sentado que la investigación no se deja detener por la equivocidad del lenguaje, pues para formalizar (empleando, por ejemplo, un lenguaje técnico), dice Descartes, «hay que vencer todas las oscuridades, la ambigüedades, las equivocidades de la lengua natural [19]. Encontramos en Descartes, en definitiva, un ejemplo muy relevante del intento filosófico de buscar ese lenguaje universal, esa esencia originaria del idioma (cuyo uso histórico en formas de lenguas maternas o nacionales es una degeneración, una irregularidad hasta cierto punto inútil), pero también, al menos, el reconocimiento de la dificultad para dar con él, sobre todo para poder implantarlo.

Al menos, esta dificultad que señala el filósofo francés debería hacernos meditar [20]; para Des-

17 En las «regulae» (1629) Descartes declaraba: «... sostengo que esta lengua es posible, y que puede hallarse la ciencia de la que depende, por medio de la cual los campesinos podrían juzgar mejor acerca de la verdad de las cosas de lo que hacen ahora los filósofos. Pero no esperéis verla jamás en uso; esto presupone grandes cambios en el orden de las cosas, y sería preciso que el mundo, todo él, no fuese sino un paraíso terrenal, lo que no puede proponerse más que en el país de las novelas». En las «Reglas para la dirección del espíritu» (1989) habla de reglas, preceptos técnicos en la búsqueda de la verdad (reglas: la palabra expresa bien lo que ha lugar a hacer, de forma regular, recurrente, repetitiva y por tanto formalizable para conducir y conducirse bien en la vía del conocimiento). La lengua, para Descartes, permanece en un plano secundario. Pide no contentarse con leer: hace falta también meditar por orden. Este orden no es el de la lectura, es el de las razones u orden esencial. Es claro, pues, que Descartes no abogaba por una lengua materna sino que abogaba por poner la lengua al servicio de la razón natural o de la luz natural.

18 De la misma forma, dice Descartes, que hay un orden naturalmente establecido entre los números; y cómo pueden aprenderse en un día a nombrar todos los números hasta el infinito, y a escribirlos en una lengua desconocida, constituyendo en todo caso una infinidad de palabras diferentes, se podría hacer lo mismo con todas las demás palabras necesarias para expresar el resto de cosas que se hallan en el espíritu de los hombres. Si esto se encontrara no dudo en absoluto que esta lengua se extendería rápidamente por el mundo...» *(Oevres y lettres,* IV, 94).

19 Descartes sostiene, en efecto, que tal lengua universal es posible... «y que puede hallarse la ciencia de la que depende... pero no esperéis verla jamás en uso; esto presupone grandes cambios en el orden de las cosas y sería preciso que el mundo, todo él, no fuese sino un paraíso terrenal, lo que no puede proponerse más que en el país de las novelas» *(Reglas para la dirección del espíritu,* Madrid, Alianza, 1989)

20 Como, por otro lado, también podría ser motivo de meditación la reflexión cartesiana sobre el sujeto del derecho, porque ¿qué hay precisamente del sujeto de esa subjetividad y de ese derecho? También en esto parece inevitable el encuentro con Descartes, precisamente si el propósito de un discurso sobre los derechos (como el que EGE expone) no es simplemente el recorrido por una genealogía, un recorrido historicista, que trata de desvelar, por capas sucesivas, un contenido presuntamente esencial (desde la filosofía de Occan, a la huella de la segunda escolástica española, pasando por Locke, Burke, etc.), es decir, de un recorrido que trata de explicar cómo se produce la objetivación del Derecho (la formulación de un

cartes, por un lado, las palabras de ese lenguaje universal, que cree necesario y posible [21], no designarían sonidos o sílabas, sino conceptos, unidades semánticas, el principio mismo del orden. Pero, por otro lado, aun sosteniendo que esa lengua es posible (necesaria como discurso filosófico), no espera verla nunca en uso, ya que «eso presupone grandes cambios en el orden de las cosas, y sería necesario que el mundo, todo él, no fuera sino un paraíso terrenal, lo que sólo puede proponerse en el país de las novelas». Esta advertencia de Descartes, que sitúa el problema de las lenguas nacionales en un terreno de nadie, a mitad de camino entre la universalidad filosófica y la universalidad de la lengua natural, no ha sido seguramente advertida en el discurso más lineal de EGE, pero sabemos que, pese a los intentos de éste y de los que proponen sin más una necesidad de una *lengua de los derechos*, sin plantearse la problematicidad en sí de las lenguas, abonan un camino puramente idealista que no puede captar lo que de estrictamente político y jurídico plantean éstas con urgencia.

5 LA TERCERA MUTACIÓN

Volviendo, pues, al tema principal de estos comentarios al libro de EGE y al problema de la construcción del derecho europeo, al problema de las lenguas desde el que precisamente ha de construirse, creo que el discurso de EGE no está completo sino que omite dos datos esenciales: de un lado, el Estado que está en el origen de la formación del derecho público y de su lengua oficial unida a aquél (y que lejos de desaparecer, renueva su presencia en esta nueva etapa post-Maastricht) y, de otro, la realidad de una nueva revolución, esta vez también tecnológica que requiere como siempre su lenguaje y su discurso. Esquematizando en exceso, si aludo a estos dos referentes principales es porque, en mi opinión, señalizan las intrincadas e inseparables relaciones que vinculan a los derechos y sus lenguas: la formación del Estado con su derecho

derecho objetivo) precisamente mediante la delimitación de una noción de derecho subjetivo, construida esencialmente, como ya hemos señalado, sobre el derecho de propiedad.

21 Para Descartes, un orden inteligible (el que va por el camino o método recto y esencial) es asexuado (no precisa una lengua «materna») E1 cogito se refiere a un sujeto que no tiene ninguna marca sexual (ni lingüística), puesto que es una *res cogitans* y no un cuerpo. La subjetividad del sujeto que se funda en el gesto cartesiano quedaría, para el cuerpo o la lengua, sexualmente indiferenciada.

escrito ya en una lengua nacional, de una parte, y las Declaraciones liberales que albergan en su interior la pretensión de ser un discurso universal de los derechos, de otra. ¿Marcan estas dos referencias una dirección inexorable y habrá de mirar necesariamente hacia el horizonte de una reuniversalizacion en un nuevo nivel, el de la mundializacion, que requiere para algunos un úni - co y nuevo lenguaje, un lenguaje técnico limpio de todas las impurezas de las lenguas naturales o nacionales?

Tal vez sería éste un efecto al que podrían contribuir las revoluciones tecnológicas de este fin de siglo. Pero no haría falta siquiera detenerse en las características de esta tercera mutación, para describir otro tipo de impactos que la revolución telemática o tecno-mediática está produ - ciendo en esas dos realidades, el Estado y el discurso técnico-universal de los derechos, a las que hemos hecho referencia: una nueva «crispación» se esparce con innumerables efectos que sería arriesgado describir siquiera en sus grandes líneas, pero que, con todo, cabría agrupar en dos grandes direcciones: por una parte, un despertar de las minorías lingüísticas y, por otra, un combate contra la monopolización de la lengua tecno-científica que se está produciendo de la mano de las fuerzas tecnolinguísticas que dominan el mundo del comercio, la industria de las telecomunicaciones, la informatización, los soportes lógicos, los bancos de datos, etc. E1 des - pertar de las minorías lingüísticas, la emergencia poderosa de estas culturas minoritarias tiene más de una relación con el papel de las redes, los instrumentos, recursos y oportunidades de la intercomunicación. Hasta ahora, ha predominado una idea «cultural» de las minorías lingüísti - cas, que al no rebasar el orden de la memoria cultural no amenazaba en nada la unidad lingüís - tica del Estado-nación. Las exigencias de mayor respeto hacia las diferentes minorías culturales se han dejado sentir en los numerosos textos que, en el ámbito europeo, han reafirmado los derechos llamados culturales [22]. Pero la revolución mediática puede estar llevando el problema un paso más allá, porque se puede tratar desde ahora no sólo de reivindicar los derechos de los colectivos culturales minoritarios o de las minorías nacionales, siempre problemáticos en la de - limitación de su titular, sino de la reinvindicación de un nuevo concepto de ciudadanía que, al

22 El Consejo de Europa estableció un modelo propio de reconocimiento y de protección de los derechos del Hombre y de las libertades fundamen - tales, en la línea de la Declaración Universal, ya en la Convención de Roma de 1950 y más directamente en la Convención Cultural Europea de 1954. En los últimos años, el Consejo de Europa ha promovido líneas de trabajo más específicas como la eleboración de una Carta Europea de las Lenguas Regionales Minoritarias o la recomendación 1.134 (1990) de la Asamblea parlamentaria sobre protección de los derechos de las minorías. La Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), por su parte, incluyó en el Acta Final de Helsinki (1975) el principio de de - sarrollo político, económico, social y cultural» (VIII); en la Carta de París, la CSCE reafirma especialmente la necesidad de protección de la identi - dad étnica, cultural, lingüística y religiosa delas minorías sin discriminación. Sin embargo, los Tratados de la Comunidad Europea no incluyen di - rectamente referencia alguna a la cultura ni a los derechos culturales o lingüísticos que han de ser protegidos; sólo de modo indirecto, se reconocen algunos derechos en la medida en que afecten o queden afectados por la construcción del mercado interior y la libre circulación de bie - nes, personas y mercancías». *Vide* JOSEP GIFREU: Drets culturals i espais de comunicació», en *Drets lingüístics i drets culturals a les regions d Europa. Actes del Simposi Internacional,* Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995.

desbordar el marco estatal, sitúa el problema de la lengua propia *(el derecho a la lengua* propia) como algo inseparable del Derecho, y en un orden del que casi se podría decir que el derecho a la lengua precede a los demás derechos. ¿Cabe este discurso en el concepto de ciudadanía europea que surgió en Maastricht?

No es posible renunciar a la universalidad formal del valor de los derechos, porque ello es garantía de seguridad y de aplicabilidad: es la condición también para luchar contra toda arbitrariedad; pero hemos de reconocer que esto no será ya posible sin partir de la pluralidad de las lenguas y de un concepto de derecho que no puede afirmarse sobre la base de una imposición de un momento constituyente, sino como el resultado no programable de un proceso abierto a los otros, es decir, a otras lenguas. Como un derecho que, en definitiva, tendrá que dar la palabra a esas mismas lenguas en primer lugar, no para reafirmar la existencia de una pluralidad de proyectos nacionales, sino para abrir el camino a un nuevo concepto de ciudadanía.

Juan Cano Bueso
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALMERÍA.
CONSEJERO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA
LETRADO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (EXC.).

LA RENUNCIA AL CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO

SUMARIO

I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.
II. EL PROBLEMA DE LA RENUNCIA AL CARGO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO.
III. EL PROBLEMA DE LA RENUNCIA AL CARGO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.
IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA RENUNCIA.
V. REPESENTACIÓN POLÍTICA Y RENUNCIA AL CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO.
VI. CONCLUSIONES FINALES, A MODO DE UNA CONTRIBUCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DE LA RENUCIA AL CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO.

I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

Cabe entender por cargo público representativo aquel que es titular o ejerce funciones de representación política, bien entendido que «sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos (STC 10/1983. F.J.2).

Como es bien sabido, el artículo 23 de la Constitución española (CE), tras garantizar en su punto uno un derecho genérico a la participación política, directamente o por medio de representantes, consagra en su punto dos un derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Tanto el acceso como el cese, en sus distintas variantes, forma parte de lo que se ha dado en llamar el «status» del cargo público, construcción jurisprudencial que ha sido elaborada, paso a paso, laboriosamente, por el Tribunal Constitucional.

Tanto la jurisprudencia constitucional como la doctrina más solvente coinciden en que el precepto constitucional otorga cobertura, por lo que aquí interesa, a dos tipos de situaciones: de una parte, ampara el acceso a los cargos públicos representativos de elección directa (Diputados, Senadores "provinciales", Diputados autonómicos y Concejales); de otra, son residenciables en este precepto constitucional problemas atinentes a cargos de eleccíón indirecta o de segundo grado (Senadores "autonómicos", Alcaldes, Diputados provinciales). Todo ello, sin

olvidar que también en dicho precepto encuentran acogida todo el universo de problemas relacionados con las situaciones estrictamente funcionariales, es decir, la llamada función pública profesional.

Necesario resulta dejar constancia de que el derecho contenido en el artículo 23.2 CE es un reflejo del principio democrático en el que la soberanía reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado (Art. 1.2 CE). Por ello, el derecho de acceso y cese en los cargos públicos viene referido — y así lo ha entendido también el Tribunal Supremo (TS)— a los de representación política. Consecuentemente, por cuanto el derecho de acceso y cese en los cargos públicos se predica de los de representación política, no se incluyen entre éstos, a efectos de su protección jurisdiccional a través del Recurso de Amparo, el cese en el cargo de Director de Departamento de una Facultad universitaria (STS de 29-V-1985); ni es aplicable el artículo 23 CE a la esfera de actuación de una Comunidad de Propietarios, que queda enmarcada en el estricto campo del Derecho Privado (STS de 13-XI-1985); ni tampoco el derecho de los ciudadanos a ocupar cargos en los Colegios Profesionales, pues tal derecho deriva de la estructura democrática que por imperativo constitucional deben tener estas Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales (STS de 1-IV-1986); ni a los miembros del Consejo de Administración o de la Asamblea General de las Cajas de Ahorros fundadas por las Corporaciones Locales, que son entes de carácter social (STS de 3-III-1987); ni, en fin, a los miembros de los órganos de gobierno de las Cámaras de Comercio, que son Corporaciones de Derecho Público de carácter no territorial (STS de 13-I-1989).

Por lo demás, el artículo 23 excluye de su ámbito de aplicación a los llamados altos cargos de carácter no representativo, que ocupan puestos de libre designación en virtud de una relación de confianza política. Existiría, por tanto, en el momento presente una categoría de cargos públicos excepcionada del ámbito de aplicación del art. 23.2 CE. Lo que no quiere decir que se predique una exclusión automática de los mismos, pues nos encontramos ante un derecho de configuración legal que impone que el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos se efectue de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes. Y bien podría suceder que en un futuro, más o menos inmediato, la Ley exigiera determinados requisitos para ser nombrado alto cargo, requisitos cuya apreciación, modulación y verificación formarian parte y se inscribirían en el ámbito de aplicación del artículo 23 CE.

II. EL PROBLEMA DE LA RENUNCIA AL CARGO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados (art. 22.4) y del Senado (art.18, g) configuran la renuncia ante la Mesa de la respectiva Cámara como una de las causas de pérdida de la condición de parlamentario. Y así, con notoria brevedad, el citado art. 23.4 R.C.D. establece que «El Diputado perderá su condición de tal...por renuncia ante la Mesa del Congreso»

En las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, esta lacónica dicción del R.C.D. es seguida en cinco Reglamentos (Galicia, La Rioja, Canarias, Navarra y Baleares). Sin embargo, en la mayoría de los casos se refuerzan las garantías del acto de renuncia, dado que se exige que ésta sea hecha efectiva «personalmente» ante la Mesa del Parlamento. (Por ejemplo, art. 18.4 R. P. Vasco, art. 16.4 R. P. Cataluña, art. 19.5º R. P. Andalucía, art. 24.4 R. P. Asturias, art. 11 R. P. Murcia, art. 19.4 R. P.Cortes Valencianas, art. 18.4 R. P. Extremadura y art. 19.4 R. Cortes Castilla-León). Por consiguiente, un buen número de ellos prescriben en la literalidad de sus preceptos un mayor rigor en la fehaciencia de la manifestación de voluntad del parlamentario y en tal sentido exigen para la validez del acto la comparecencia «personal» del diputado. Esta es la forma ritual que con carácter general se establece para el acto de renuncia. El trámite, por tanto, consiste en una manifestación de voluntad oral, sin perjuicio de su inmediata formalización por escrito.

Excepcionalmente, «sólo se admitirá la renuncia por escrito cuando resulte indubitada la imposibilidad del Parlamentario para presentarla personalmente y hubiera prueba fehaciente de la veracidad de su fecha y firma». Este es el tenor literal del inciso segundo del art. 18.4 R. P. Vasco, cuyas precauciones son seguidas por otras Cámaras (Cataluña, Asturias, Castilla-La Mancha y Madrid). Variantes, en fin, de esta última modalidad se podrían considerar el caso de Aragón, que permite que la renuncia se lleve a efecto también «por medio de Acta notarial», y el supuesto de Cantabria que exige renuncia «expresa» y «por escrito» ante la Mesa de la Asamblea, lo que no puede querer decir sino que la voluntad de abandonar el cargo deberá constar en el documento de manera cierta e indubitada.

De la panorámica anteriormente esbozada se concluye que la renuncia a la condición de parlamentario no puede ser expresada de forma tácita ni racionalmente puede ser deducida de circunstancias de hecho ni del comportamiento o conducta de un diputado (por ejemplo, una suerte de «abandono» del cargo a través de la reiterada inasistencia a las sesiones parlamentarias). Antes al contrario, la renuncia es un acto que reviste las características de un negocio jurídico unilateral y solemne, con relevancia pública, consistente en la emisión de una voluntad generalmente en forma oral e inmediatamente formalizada por escrito. Allí donde se requiera que la misma deba efectuarse «personalmente», el Letrado Mayor de la Cámara debe levantar un acta de comparecencia donde acredite que el renunciante se ha personado ante el órgano correspondiente y ha manifestado su voluntad de renunciar al cargo. Nada empece a la validez del acto la posibilidad (como ocurre en Andalucía) de que la Mesa del Parlamento haya delegado en la Presidencia de la Cámara la recepción de la voluntad del renunciante.

Un sólo caso muy especial merecería, tal vez, la calificación de renuncia tácita. Seria, especificamente, el de aquellos supuestos en que la condición de Senador (en representación de una Comunidad Autónoma) se encuentra indisolublemente anudada a su condición de Diputado en una Cámara territorial. Así, por sólo citar un ejemplo, el artículo 30.12 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que en el caso de designación de Senadores que correspondan a la Comunidad Autónoma «su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de Diputados en el Parlamento Andaluz». Huelga decir que en tal situación la renuncia a la condición de parlamentario autonómico comporta automáticamente la renuncia al cargo público de Senador, por cuanto la segunda condición trae causa de la primera. Pero, es lo cierto que en tal caso, más que ante una renuncia tácita, nos encontramos, en rigor, ante una renuncia *ope legis*, ajena por completo a la voluntad del renunciante.

Sentado todo lo anterior, el problema central que se plantea — como después estudiaremos referido a los cargos electos de las Corporaciones Locales— es si cabe el arrepentimiento de la renuncia y, por tanto, el desestimiento de la decisión ya adoptada y comunicada. Capital resulta en este punto el estudio de la STC 81/1994, de 14 de marzo. El supuesto de hecho que se planteaba era, en síntesis, el siguiente: Tomada posesión el recurrente como diputado de la Asamblea Regional de Cantabria, cuatro días después renuncia por escrito ante la Mesa a su es-

caño como diputado, revocando al día siguiente y por escrito dicha renuncia. Cuatro días después, la Mesa de la Asamblea se tiene por enterada de la renuncia, estima que aquella es irrevocable y tramita ante la Junta Electoral correspondiente la sustitución del diputado renunciante. El actor, agotada la vía de la Administración Electoral, interpuso recurso Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que, por Sentencia de 23-VI-1991, lo desestimó. Interpuesto Recurso de Amparo ante el TC, por supuesta violación por la Mesa de la Asamblea del art. 23.2 CE, éste igualmente, lo desestima.

El núcleo central de la controversia consiste en averiguar si la renuncia al cargo de diputado de la Asamblea Legislativa, una vez presentada por escrito, produce un efecto automático o puede ser revocada por su titular hasta que no se produzca la aceptación de la Mesa de la Cámara. A los efectos de resolver el conflicto el Tribunal confiere relevancia a la distinción entre cargos públicos representivos y no representivos, sin que quepa duda alguna de que, en este caso, nos encontramos ante un Diputado, encuadrado dentro de los primeros, cuya existencia trae causa de una elección popular, a través de la materialización de la efectividad del derecho de los ciudadanos a participar en la elección de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas (SSTC 5/1983, 10/1983 y ss.). La relación jurídica, por tanto, se establece entre el ciudadano-elector y el Diputado-elegido, sin que en ella juegue papel alguno la Cámara.

Al tratarse el art. 23.2 CE de un derecho de configuración legal — comprensible, también del Reglamento parlamentario— ha de acudirse, para solventar el caso, al Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, donde se establece que el Diputado perderá su condición de tal por renuncia expresa, presentada por escrito ante la Mesa (art. 20.4). Lo determinante, según el precepto, es la presentación, sin exigirse respuesta alguna a la misma. De ahí que el TC concluya:

> «La renuncia funciona, pues, con pleno automatismo, si es clara, precisa y terminante, incondicionada. En definitiva se configura como lo que es, una declaración de voluntad por la cual el titular de un derecho subjetivo hace dejación del mismo y lo abandona, negocio jurídico unilateral, no recepticio... y por ello carente de destinatario... la pérdida del cargo se produce por la sóla circunstancia de su exteriorización por escrito y su entrega, únicos requisitos exigidos legalmente. Lo dicho significa lisa y llanamente que, una vez perfeccionada así, la renuncia es irrevocable» (STC 81/1994. FJ2º)

Ahora bien, podría ocurrir que el Diputado haya adoptado su decisión condicionado por una conducta viciada, construyendo su voluntad sobre un error de hecho o la ignorancia de datos suficientes de conocimiento. En tal caso, preciso resulta ponderar si las circunstancias externas que condicionan la voluntad están dotadas de la consistencia suficiente para viciar la voluntad; es decir, si nos encontramos ante un error esencial o inexcusable. Alegada por el recurrente que el motivo de la presentación de la renuncia fue la creencia de la inmediata ejecución de una pena accesoria de suspensión en el cargo (y las consecuencias que su ausencia en el Pleno de - pararía para la investidura del candidato de su partido), el TC concluye:

> «Una decisión equivocada, si lo fue aquélla (cuestión extramuros de esta Sentencia), no conlleva necesariamente su calificación como "error" con el valor que le da el Có - digo Civil (art. 1.266) para invalidar el consentimiento, elemento propio de los nego - cios jurídicos bilaterales y no de los unilaterales, como el aquí contemplado, aun cuando el criterio rector sea extrapolable a esta situación. En resumen, siendo irrevo - cable la renuncia desde su presentación y no adoleciendo de vicio alguno, resulta ple - namente correcto desde la perspectiva constitucional el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria, que respeta en esta faceta el status del cargo públi - co representativo y, por tanto, el derecho fundamental invocado como soporte del amparo» (STC 81/1994. F.J. 3º).

III. EL PROBLEMA DE LA RENUNCIA AL CARGO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Tal como ocurrió para la delimitación constitucional del concepto de representación política, el ámbito de la Administración Local, por constituir una fuente de problemas inagotable, sumi -

nistra los elementos suficientes para acotar el concepto de renuncia al cargo público representativo.

Tanto el artículo 164 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) para las elecciones a Diputados y Senadores como el artículo 182 del mismo cuerpo legal para las elecciones municipales, establecen que «En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia...el escaño se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación». Y en el mismo sentido se pronuncian la totalidad de las leyes electorales de las Comunidades Autónomas.

Pero, mientras en el ámbito parlamentario el acto de renuncia debe efectuarse ante la Mesa de la Cámara, en el marco de la Administración Local el artículo 9 del Reglamento sobre Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF), de 28 de noviembre de 1986, establece:

> «El Concejal, Diputado o miembro de cualquier entidad local perderá su condición de tal por las siguientes causas: 4.-Por renuncia, que deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación.

Una vez producida ésta, el nuevo miembro de la Corporación ha de presentar la correspondiente credencial expedida por la Administración Electoral ante la Secretaría General e incorporarse, posteriormente, al Grupo correspondiente, conforme a las reglas acordadas por la Corporación (arts. 7 y 26 ROF). Complementando al ROF, la Instrucción de 19 de julio de 1991, de la Junta Electoral Central, sobre sustitución de cargos representativos locales (*BOE* nº 81 del 30) estableció que:

> «*Primero*. Cuando se presente escrito de renuncia...del cargo de Diputado Provincial, Concejal, Consejero Comarcal, Alcalde pedáneo u otro cargo representativo local, el Pleno de la Entidad Local de la que forme parte tomará conocimiento de la misma remitiendo certificación del acuerdo adoptado a la Junta Electoral de Zona, durante el período de mandato de la misma, y a la Junta Electoral Central una vez concluido el mandato de aquélla, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, indicando el nombre de la persona que, a juicio de la Corporación, corresponde cubrir la vacante.

Segundo. En el supuesto de que la persona llamada a cubrir la vacante renuncie a su vez a ser proclamado electo, habrá, asimismo, de remitirse a la Junta Electoral competente el escrito de renuncia presentado, para su toma de conocimiento por ésta y proceder en consecuencia.

Tercero. Recibida la certificación de la Corporación Local de toma de conocimiento del cese en el cargo representativo local, la Junta Electoral Central expedirá la credencial acreditativa de la condición de electo en favor del candidato al que corresponde cubrir la vacante producida; credencial que se remitirá a la Corporación Local de la que aquél forme parte. La Corporación Local comunicará de forma fehaciente al interesado la recepción de la credencial, a los efectos establecidos por la normativa del régimen local».

Las líneas maestras de la doctrina que ha venido manteniendo la Junta Electoral Central (JEC) sobre el problema de la renuncia al cargo de Concejal es, en síntesis, la siguiente:

«La renuncia ha de formularse ante la Junta Electoral de Zona (JEZ) si se produce antes de la constitución del Ayuntamiento, o ante la propia Corporación si se produce una vez constituida ésta. Igualmente, según tenía reiteradamente acordado la JEC, conforme a la legislación vigente la renuncia al cargo de Concejal debía ser aceptada por la correspondiente Corporación municipal (así, Acuerdos de la JEC de 26-5-1986, 22-9-1986, 27-1-1992, 7-3 1994). Sin embargo, la propia JEC aclara que la aceptación expresa por parte de la Corporación municipal es "simple toma de conocimiento" por la misma, no pudiendo denegarse por ella dado el carácter voluntario y no obligatorio del cargo representativo; así, pues, la aceptación de la renuncia no es un acto disponible por la Corporación en cuanto es simple acto de toma de conocimiento (Ac. de 22-9-1986, 11-10-1989, 13-11-1992, 25-1-1993, 22-12-1994). No cabe que la Administración Electoral sustituya a la Corporación municipal en el acto referido (Ac. de 22-10-1986), salvo que no exista quorum en la Corporación (Ac. de 29-10-1979) o salvo que por causa de fuerza mayor sea imposible la reunión de la Corporación (Ac. de 26-4-1990). Una vez que se ha tomado razón de la renuncia el

> concejal deja de ostentar los derechos y deberes del cargo, aunque el candidato siguiente no haya tomado posesión de su cargo (Ac. de 15-6-1.992).
>
> Una vez formulada la renuncia y aceptada la misma por la Corporación municipal, el cargo de concejal del Ayuntamiento se ha perdido ya sin que resulte posible el reingreso en la Corporación municipal (Ac de 23-6-1988); en suma, declarada la vacante por la Corporación, la JE ha de expedir la credencial al siguiente de la lista, sin que quepa la reposición en el cargo de quien formuló la renuncia que dio lugar a la declaración de la vacante (Ac. de 26-10-1989). La renuncia al cargo de Concejal tiene carácter abdicativo y no traslativo, puesto que el orden de las sucesiones está imperativamente establecido en la LOREG (Ac de 23-6-1988). Cabe la renuncia anticipada a la proclamación como electo, correspondiendo la toma de razón de la misma a la JE (Ac de 8-5-1990)».

Vistas las consideraciones generales que sobre la cuestión de la renuncia al cargo ha efectuado la JEC, debemos profundizar en lo que entendemos es el núcleo esencial del conflicto. El problema principal — y también el más controvertido— del acto de la renuncia es la determinación del momento a partir del cual la misma cobra eficacia. Si atendemos a los pronunciamientos de la JEC «la renuncia a la condición de concejal es efectiva una vez que el Pleno de la Corporación local ha tomado conocimiento de la misma» (Ac. de 27-2-1990). Ahora bien; cabe el desistimiento de la renuncia. En tal caso, «si el desistimiento se produce con anterioridad a la celebración del Pleno del Ayuntamiento, este habrá de tomar conocimiento del referido desistimiento dejando sin efecto la toma de razón de la renuncia inicialmente formulada» (Ac de 5-7 y 5-10-1989). «El desistimiento, en tal caso, puede formularse verbalmente en la sesión o por escrito» (Ac de 13-11-1992).

Por su parte, en el ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones recaídas hasta 1990 , en este punto, eran sustancialmente contradictorias en el ámbito de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas:

— De una parte, como quiera que el artículo 9.4 del ROF exige que la dimisión o renuncia ha de hacerse efectiva ante el pleno y por escrito, «Esto significa que el escrito de renuncia se considera como acto preparatorio mientras no se hace efectiva la declaración de voluntad ante el mismo pleno, lo que equivale a la necesidad de una verdadera ratificación solemne ante y por parte del Pleno» (SAT de Sevilla de 28-9-1988). En la misma línea jurisprudencial se inscriben la STSJ de Castilla y León de 22-1-1990 y la STSJ de Cataluña de 17-10-1989).

— De otra parte, y en sentido contrario, otros fallos establecen que una vez que los Concejales han hecho su renuncia de manera fehaciente y por escrito, no cabe oponer «el formulismo en que pretenden apoyarse para dejar sin efecto su dimisión» — o sea, la falta de intervención del Pleno— «por su oposición a los principios de buena fe y actos propios» (STSJ de Aragón de 24-9-1990). O aquel en el que se afirma que frente a la renuncia presentada por escrito en el Registro del Ayuntamiento no cabe oponer un nuevo escrito solicitando la retirada de la renuncia, ya que «con la sola presentación de la misma en el Registro es bastante para que produzca sus efectos...sin que pueda prevalecer la renuncia a la renuncia pues ya no estaba en su esfera jurídica la posibilidad de hacerlo, ni sustantivamente es posible renunciar a lo que ya no se tiene» (STSJ de Extremadura de 12-12-1989).

Bastante más unilineal ha sido la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, a partir de una Sentencia de la Sala Cuarta, de 2-III-1982. Desde entonces ha sido invariable la doctrina jurisprudencial de que la competencia para acordar el cese de un miembro de una Corporación Local, una vez constituida, corresponde al Pleno con completa atribución. A mayor abundamiento, la Sentencia de la misma Sala, de 28-XII-1984, admitió expresamente la tesis en lo referente a la renuncia de un Concejal y a las condiciones en que ésta puede operar con eficacia. Dicha tesis consistía en afirmar que le son aplicables los principios generales del Derecho, según los cuales la renuncia consiste en una declaración de voluntad unilateral y recepticia, de carácter personalísimo, lo que implicaría que su autor es libre de revocarla antes de que haya sido aceptada por su destinatario.

Tras reconocer que la renuncia corresponde «solamente a la voluntad del Concejal no obstante lo cual deberá hacerse efectiva ante el Pleno de la Corporación», concluye:

> «...que si antes de que el Pleno del Ayuntamiento la tome en consideración el Concejal que la presentó de forma expresa retira su dimisión no puede estimarse perfeccionado el negocio jurídico unilateral a que se contrae la renuncia de este derecho, pues en la propia naturaleza de ese cargo público está el que se pueda renunciar al mismo según los principios de Derecho inmanentes a los cargos públicos que traigan origen de la elección popular, lo que a la vez implica que si antes de que se perfeccione mediante la declaración del Pleno del Ayuntamiento de haber recibido la renuncia, o previa constatación de ser cierta y haberse producido sin la concurrencia de vicio alguno que invalide la voluntad del Concejal, éste puede desistir de su propósito...» (STS de 31-III-1992).

Como bien puede apreciarse, en el ámbito de la Administración Local, y hasta el año 1996, la JEC había venido considerando que la renuncia al cargo público representativo era una suerte de acto complejo que requería para su perfeccionamiento el concurso de dos voluntades, o, si se prefiere, la intervención de dos sujetos: la voluntad de renunciar al cargo por parte del titular del mismo, por una parte, y la toma de conocimiento por el Pleno de la Corporación, de otra, haciendo depender el perfeccionamiento de la primera del conocimiento y declaración de la vacante por el segundo.

Sin embargo, el desenlace del que llamaremos «Caso Cantoría» hará modificar la doctrina sustentada hasta ese momento por la JEC. Sintéticamente expuestos, los hechos son los siguientes:

1º El 30-1-1996 F.L.M., concejal socialista en el Ayuntamiento de Cantoría (Almería), presenta escrito en el Registro de dicho Ayuntamiento, donde expone «Que por motivos estrictamente personales dimite como concejal y demás cargos en este Ayuntamiento de manera irrevocable».

2º El 1-2-1996 presenta nuevo escrito en el que manifiesta verse «en la necesidad y obligación de retractarme de dicho escrito rogándole lo tenga por no presentado y por tanto con el derecho a seguir ostentando el cargo de concejal...»

3º El 3-2-1996 se celebra Pleno extraordinario de la Corporación donde el Alcalde explica que queda sin efecto el punto 2º del orden del día referente a la dimisión del Concejal, por cuanto éste ha reconsiderado el asunto manifestando su voluntad de seguir de Concejal.

4º El 5-2-1996 el Concejal expresa por escrito su abandono del Grupo Socialista y su pase, como Concejal independiente, al Grupo Mixto.

5º El 20-3-1996 el Portavoz en la Corporación del Grupo Socialista formula escrito dirigido al Alcalde en el que manifiesta que «el escrito de renuncia surte efectos desde el momento en que se presenta y que no puede después el que ha renunciado a ser Concejal arrepentirse de lo que ha decidido libremente...», instando a la Alcaldía a que tramite la cobertura del cargo que considera vacante.

6º La anterior posición es avalada por un Informe del Gabinete Jurídico de la Universidad de Almería, de fecha 6-3-1996, emitido a solicitud del Alcalde de Cantoría, al amparo del principio de colaboración entre Administraciones Públicas previsto en el artículo 4.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimento Administrativo Común.

7º El 30-3-1996 el Pleno de la Corporación, tras diversas incidencias y por mayoría de sus miembros, se tiene por enterado de la renuncia y solicita de la JEC la expedición de credencial a favor del siguiente de la lista presentada a las elecciones por la misma fuerza política.

8º El 11-4-1996 la JEC, aun en fase de instrucción del expediente, comunica al Ayuntamiento que «esta Junta Electoral Central tiene reiteradamente acordado que cabe el desestimiento de la renuncia siempre que se produzca con anterioridad a la resolución de la cuestión por el Pleno, pudiendo incluso formularse verbalmente en la sesión o por escrito».

9º El 30-4-1996 el Ayuntamiento de Cantoría presenta su escrito de alegaciones en el que, entre otras, manifiesta que «es perfectamente consciente de lo que ha venido siendo el criterio habitual de la Junta Electoral Central en estos casos pero igualmente es consciente de que la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional así como la jurisprudencia de algunos Tribunales Superiores de Justicia...puede perfectamente fundamentar una decisión que avale el criterio seguido por el Ayuntamiento...»

10º La JEC, por Resolución de 17-6-1996, decide trasladar al Ayuntamiento que «no procede tramitar la sustitución interesada...en el cargo de Concejal, por cuanto desistió de la renuncia con anterioridad de que se diera cuenta de ella al Pleno de la Corporación...», resolución que, llamativamente, se adopta antes de que hubiera transcurrido el plazo de audiencia de los quince días concedido al Ayuntamiento, y que es confirmada, finalmente, en otra del día 26 de igual mes y año.

Contra tales acuerdos se interpuso Recurso Contencioso-Electoral ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía (sede Granada), a través de la JEC, en los términos a que al mismo se refiere el artículo 112 LOREG. Aunque no está expresamente previsto en el artículo 109 LOREG la problemática atinente a la renuncia de los miembros de las Corporaciones Locales, debe entenderse encuadrado el supuesto, por evidente analogía, en el ámbito de la proclamación de unos candidatos y la no proclamación de otros, cuando hubiere lugar a ello, como es el caso que nos ocupa.

El centro de la controversia, como se recordará, es la interpretación que la JEC había venido efectuando acerca del artículo 9.4 ROF, cuando alude a una de las causas de cese de los Concejales: «la renuncia que deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación».

La base argumental del Recurso se extrae de la Jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional sobre la renuncia de los cargos públicos representativos democráticamente elegidos por los ciudadanos, y que brevemente expuesta sería la siguiente:

— El Auto 7/1984, de 11 de enero, (Recurso de Amparo nº 621/83, Sala Primera, Sección Segunda), con base en la legislación entonces vigente (Ley 39/1978, de 17 de julio y L.O. 6/1983, de 2 de marzo) dice sobre la renuncia de los miembros de las Corporaciones Locales:

> «...sin que sea necesario, para que esta renuncia surta efectos, que la misma sea aceptada por los correspondientes Ayuntamientos o Diputaciones Provinciales...la renuncia de los cargos electivos locales se configura como una declaración de voluntad que surte efectos automáticos, igual que en los supuestos de fallecimiento o incapacidad...»

— En la Sentencia 185/1993, de 31 de mayo, (Recurso de Amparo Electoral nº 1.625/93, Sala Primera), referido a la renuncia de cinco Concejales, el TC argumenta:

> «...se trata de un acto libre, plenamente voluntario y formalmente realizado en ejercicio de sus derechos constitucionales acto que, como tal, adquiere plena eficacia desde su formalización. Se trata...de un acto recepticio y unilateral que produce plena eficacia con su presentación en la Secretaría del Ayuntamiento (Art. 24.1 ROF) sin necesidad de su aceptación por el Pleno, ya que el art. 25 ROF sólo habla de «dar cuenta al Pleno», requisito al que no pueden anudarse efectos constitutivos... vinculación inmediata entre electores y elegidos que no puede ser condicionada en sus elementos esenciales...el desestimiento — de la renuncia anteriormente formulada— como tal, carece de toda virtualidad jurídica...»

— Y, finalmente, la STC 81/1994, de 14 de marzo, (Recurso de Amparo nº 2.371/91, Sala Primera), que declara, entre otros extremos:

> «...la renuncia a los cargos públicos es, como regla, un derecho de su titular...una vez presentada por escrito, produce efecto automático...la renuncia funciona, pués, con pleno automatismo, si es clara, precisa, y terminante, incondicionada. En definitiva, se configura como lo que es, una declaración de voluntad por la cual el titular de un derecho subjetivo hace dejación del mismo y lo abandona, negocio jurídico unilateral no recepticio. El efecto de tal declaración, la pérdida del cargo se produce por la sola circunstancia de su exteriorización por escrito y su entrega, únicos requisitos exigidos legalmente. Lo dicho significa, lisa y llanamente, que, una vez perfeccionada así, la renuncia es irrevocable».

Esta Jurisprudencia del TC se ve, además, reforzada por invocaciones referidas a los principios generales del Derecho, entre ellos:

1º El art. 6.2 del Código Civil, a cuyo tenor «la exclusión voluntaria de la ley aplicable, y la renuncia a los derechos en ella reconocidos, sólo serán válidas cuando no contraríen el interés o

el orden público, ni perjudiquen a terceros». Reiterada Jurisprudencia de la Sala Primera del TS ha interpretado esta norma en el sentido de que la renuncia a los derechos puede ser expresa o tácita, pero debe hacerse constar de forma explícita, clara y terminante, sin que sea posible deducirla de expresiones equívocas o de actos de dudosa significación.

> «...la renuncia supone...la voluntaria abdicación de una situación, derecho o expectativa tutelada por la ley, con la finalidad de extinguir el derecho ya adquirido...y que tal declaración o manifestación de voluntad abdicativa produce de inmediato el efecto jurídico pretendido con ella: sea la pérdida del derecho ya incorporado al acerbo jurídico del renunciante...» (STS de 25-III-1.993, Sala Primera).

2º El principio de los «actos propios», en relación con la teoría de la renuncia de los derechos, que según reiterados pronunciamientos de la Sala Primera del Tribunal Supremo:

> «...los actos propios se caracterizan por una expresa y concluyente manifestación de voluntad, encaminada a crear, modificar o extinguir algún derecho...» (por todas, STS de 17-XI-1.994, Sala Primera).

Y en similar sentido se ha pronuciado la Sala Tercera del Tribunal Supremo:

> «...La esencia vinculante del acto propio, en cuanto significativo de la expresión del consentimiento, es que se realice con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho, con exigencia de que se origine un nexo causal eficiente entre el acto realizado y su incompatibilidad con la conducta posterior y fundamentado en un comportamiento voluntario, concluyente e indubitado, de tal forma que defina de modo inalterable la sitación de quien lo realiza». (STS de 21-VII-1992).

3º También serían anudables a lo antedicho, en fin, los principios de «seguridad jurídica» (art. 9.3 CE), «prohibición del fraude de ley» (art. 6.4 C.c.) y «buena fe» (art. 7.1 C.c.), todos ellos respaldados por una sólida construcción doctrinal y jurisprudencial.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía, mediante Sentencia Nº 941 de 15-7-1996, procede a la estimación íntegra del recurso, anulando los Acuerdos de la JEC de 17-6-1996, ratificado por otro de 26-6-1996, y declarando que F.L.M. cesó en su cargo de Concejal el día que presentó la renuncia, ordenando la proclamación como Concejal (y que se expida la credencial) al siguiente candidato de la lista en que el renunciante figuraba.

En términos contundentes el Tribunal concluye:

1º «...que la declaración administrativa del cese y consiguiente vacante en la Corporación no es un acto administrativo con efectos retroactivos, lo que no cabría en interpretación rigurosa del art. 57.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino que tal acto administrativo tiene naturaleza de acto de mera constatación reglada...de manera que en el caso que nos ocupa, el acto de constatación refiere, por propia naturaleza, sus efectos jurídicos, a la fecha de presentación de la renuncia, pues, de no entenderlo así, se correría el riesgo de dejar en manos de las respectivas Corporaciones Locales la fecha de producción de la vacante y, consecuentemente, la de sustitución en la misma...»

2º «La renuncia al cargo público es un derecho de su titular y a veces una exigencia ética, formando parte del conjunto de derechos consagrados en el art. 23.2 de la Constitución, al abrigo y como complemento del derecho de acceso a dicho cargo...debiendo considerarse vulnerador del art. 23 CE cualquier intento de ser impedida o sometida a condicionamiento sobre el fondo esa decisión...»

3º Tras sintetizar la jurisprudencia fijada al efecto por el TC anteriormente citada — y que se tiene por reproducida— el TSJA concluye:

> «...si la declaración de cese que hace la Administración Municipal no es más que un acto administrativo con naturaleza de acto de mera constatación reglada, adquiriendo plena eficacia la renuncia en el mismo momento de su formalización y careciendo, por tanto, el desestimiento posterior de la misma de toda virtualidad jurídica, ya que, una vez renunciado el derecho. éste deja de pertenecer a la esfera jurídica del que era su titular, no siendo posible renunciar a lo que ya no se detenta, ha de concluirse que las resoluciones impugnadas no son ajustadas a Derecho, procediendo su anulación».

IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA RENUNCIA

Desde la temprana STC 60/1.982, de 11 de octubre, seguida del ATC 7/1.984, de 11 de enero, el alto Tribunal dejó perfectamente establecido que «el derecho a renunciar a un cargo público forma parte del derecho a acceder al mismo, reconocido por el art. 23.2 de la C.E.». Por consiguiente, el anclaje constitucional de la renuncia se ubica en el mencionado precepto. En él encuentran su fundamento tanto el derecho de acceso de los ciudadanos en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos como la renuncia a seguir desempeñando los mismos. La protección constitucional se proyecta durante todo el mandato del cargo representativo, empezando desde la elección y terminando en el cese. Se trata, en suma, de un derecho cuya configuración se remite al legislador por el propio artículo 23.2 CE («con los requisitos que señalen las leyes»). Dicho en palabras del máximo intérprete de la Constitución:

> «El derecho fundamental del artículo 23.2...es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, de ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales — y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público...(STC 161/1.988, FJ7º).

Obvio es afirmar que el legislador (valga decir la Ley o el Reglamento parlamentario), en dicha tarea de mediación, está vinculado por la Constitución y viene obligado a respetar, en todo caso, el «contenido esencial» del derecho por mandato expreso del artículo 53.1 de la misma. El mencionado «contenido esencial» estriba en el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos de carácter representativo, al mantenimiento en los mismos sin perturbaciones ilegítimas y a cesar libremente en el cargo mediante un acto de voluntad plenamente disponible para el representante público electo. Aunque una opinión mas estricta podría constreñir el «contenido esencial» del precepto constitucional, no tanto al acceso, mantenimiento y cese con plena libertad en el cargo — que vienen garantizados por la Ley o el Reglamento parlamentario— cuanto a la verdadera igualdad de oportunidades de todos para poder llevarlo a efecto.

Ello no obstante, para la jurisprudencia constitucional el acceso, permanencia y cese en el cargo no agotan el contenido del derecho que nos ocupa, sino que éste incluye también el ejercicio de las funciones propias del cargo sin impedimentos, limitaciones, intromisiones o restricciones ilegítimas. Tratándose, como ha quedado apuntado, de un derecho de configuración legal, si la Ley o el Reglamento parlamentario desvirtuasen o desconociesen ese núcleo indisponible para el legislador que volviese el derecho fundamental irreconocible, dicha Ley o Reglamento podría ser declarado inconstitucional por significar una obstaculización al derecho fundamental del representante libremente elegido. En tal sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional al afirmar que:

> «...el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la ley que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que ha de desempeñarse, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros...» (STC 32/1.985, F.J. 3º).

En coherencia con cuanto antecede resultaría que las facultades y derechos que corresponden al electo se integran en el *status* propio del cargo, describiendo el ámbito particular del mismo y haciendo efectivo el derecho protegido por el artículo 23.2 CE. A efectos de una hipotética vulneración del derecho, será función primordial analizar la legislación aplicable al caso , en cuanto delimitadora de los derechos que se reconocen al cargo. Y ello porque siendo los Parlamentos complejos órganicos donde las funciones se distribuyen entre diversas instancias (Presidente, Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones, Pleno y Diputación Permanente), necesario resulta apreciar las variadas facultades atribuidas a los distintos órganos a fin de determinar cual es la intervención de cada uno de ellos en el acto jurídico de la renuncia. Y ello, obviamente, porque si cualquiera de estos órganos intervinientes ignora, restringe, perturba o desconoce el derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 CE, el acto puede ser anulado por el Tribunal Constitucional a través del Recurso de Amparo.

V. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y RENUNCIA AL CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO

A todos nos es dado constatar como la realidad de la práctica parlamentaria del momento que corresponde al despliegue del Estado social consiste en que el Partido, a través del Grupo Parlamentario, condiciona por completo la actividad (y la voluntad) política del diputado. Las transformaciones habidas en la democracia representativa han deparado que, en la práctica, el mandato de los diputados no es un mandato popular sino de partido, particularmente apreciable — como es el nuestro— en los sistemas electorales de listas cerradas y bloqueadas, por más que la prohibición constitucional del mandato imperativo contradiga flagrantemente esta situación de hecho.

Ciertamente que desde la perspectiva jurídico-constitucional el titular del mandato es el diputado, en consonancia con la democracia representativa que la Constitución formalmente consagra. Pero, atendiendo a la Constitución material y desde el plano de la funcionalidad instrumental y del sistema electoral, la democracia de partidos imputa la actividad intra y extraparlamentaria del diputado individualizado a la formación política a la que verdaderamente representa, produciéndose de esta forma la mutación del mandato representativo que constitucionalmente se predica en mandato imperativo sujeto a las instrucciones de partido.

Esta mutación constitucional de nuestro ordenamiento, esta desconexión entre norma jurídica formalizada y realidad política subyacente viene siendo, en general, pacíficamente aceptada desde el punto y hora en que los diputados, por la fuerza de los hechos, han renunciado voluntariamente al uso de las facultades que constitucionalmente les asisten, por lo que en puridad jurídica no se puede culpar a los partidos de violar la Constitución por vulneración del mandato representativo.

La prueba de cuanto decimos se obtiene apenas, llegado el caso de conflicto, se produce la negativa del representante a acatar voluntariamente las directrices del partido. Nos referimos, claro está, a la quiebra de la confianza entre el representante y el partido, bien porque aquél haya roto la disciplina de voto, haya dejado de pertenecer al partido político en cuyas listas concurrió a las elecciones o por cualquier otro supuesto que explicite la ruptura de la relación fiduciaria entre ambos.

En tal supuesto de ruptura, la restauración del orden normativo no puede sino acoger el principio del mandato representativo, que es el constitucionalmente regulado. La jurisprudencia constitucional ha tratado de limitar los poderes del partido frente al electo para garantizar la representatividad popular, impidiendo los excesos que derivarían del uso ilegítimo del mandato imperativo. Así lo ha dejado establecido el supremo intérprete de la Constitución, desde sus ya lejanas sentencias 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, donde ante conflictos suscitados en el ámbito representativo de las Corporaciones Locales, pero con validez y alcance general, el Tribunal Constitucional dictaminó el concepto constitucional de representación y la validez de la relación elector-elegido como única jurídicamente vinculante. Es del caso recordar cómo el artículo 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales establecía: «Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior». La aplicación de dicho precepto propició sendos recursos de amparo (cese del Alcalde de Andújar y cese de la Concejala Almeida y otros del Ayuntamiento de Madrid) que dieron lugar a las dos célebres sentencias citadas (5/1983 y 10/1.983). Éstas inauguraron una jurisprudencia en la que el Tribunal Constitucional examinó la legitimidad del cese en el cargo representativo como consecuencia de la expulsión del Partido. Como es suficientemente conocido, el Tribunal concluyó:

> «El precepto consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, lo que evidencia a nuestro juicio que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar — y no de ninguna organización como el partido político— y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho y no de la voluntad del partido político.»

Como puede comprobarse, lo que el Tribunal se pregunta es si cabe en nuestra Constitución una organización de la representación en la que los representantes puedan ser privados de su función por una decisión que no emana de los electores. La contestación del Tribunal, como es conocida, consistirá en que la permanencia en el cargo depende sólo de la voluntad de los electores y, eventualmente, de los elegidos que pueden renunciar al cargo mediante un acto de voluntad unilateral.

VI. CONCLUSIONES FINALES, A MODO DE UNA CONTRIBUCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DE LA RENUNCIA AL CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO

1º Nuestra Constitución sólo denomina representantes a aquellos titulares de cargos públicos cuya designación resulta directamente de la elección popular. El principio de la representación política que acoge nuestra Constitución no considera legítima una organización de la representación que no esté directamente ligada a la elección por los ciudadanos. En consecuencia, los cargos representativos sólo pueden ser privados de sus funciones por una decisión de los representados y, eventualmente, de los representantes a través, precisamente, de la renuncia.

2º Como consecuencia de la esencia de la representación que nuestra Constitución acoge, una regulación legal que fuese contraria a la naturaleza de la representación violará, también, por ello, el derecho del representante a permanecer en el cargo.

3º La renuncia al cargo público representativo es, inequívocamente, un derecho de su titular.

4º Como tal, forma parte del conjunto de derechos y facultades protegidos por el art. 23.2 CE y que integran el *satus* del cargo, como complemento del derecho de acceso al mismo.

5º Tratándose de un derecho de configuración legal — comprensivo, también, del Reglamento parlamentario— se habrá de estar, en principio, a lo dispuesto en dichas normas para determinar los elementos extrínsecos e intrínsecos del acto de renuncia.

6º Una cuestión capital consiste en determinar si el acto de renuncia, una vez presentada en forma, produce un efecto automático o precisa de la aceptación de otro órgano.

7º A nuestro juicio resulta indubitado que, tratándose de cargos de elección popular, la renuncia es un acto de voluntad unilateral, libre, voluntario, automático, que no requiere para que cobre efectividad de la aceptación por otro órgano (sea Mesa del Parlamento, sea Pleno de la Corporación Local), que se realiza en el ejercicio pleno de derechos constitucionales y que adquiere plena eficacia desde su formalización.

8º El conocimiento de la Mesa de la Cámara o del Pleno de la Corporación no tiene, por consiguiente, efectos constitutivos. El órgano receptor de la voluntad del renunciante se limita a declarar la vacante y a poner en marcha el mecanismo de cobertura de la misma ante la correspondiente Junta Electoral.

9º La calificación, por tanto, que cabría otorgar a la renuncia es la de un acto unilateral y no recepticio, de efectos fulminantes como lo es el fallecimiento, y que en modo alguno admite un efecto de retroacción.

10º Lo dicho significa que si la renuncia es clara, precisa, terminante e incondicionada produce automáticamente el efecto de la pérdida del cargo por la sóla exteriorización por escrito y puesta en conocimiento del Registro de la institución. Una vez así perfeccionada, la renuncia al cargo es irrevocable y no admite desistimiento. No es posible, en consecuencia, el acto de renuncia a la renuncia, pués no cabe desistir de lo que ya no se tiene al haber salido tal derecho de la esfera de disposición del actor.

11ª La emisión de voluntad de la renuncia exige, además, cierto elementos intrínsecos. Y ello porque la voluntad se presume consciente y libre, pero ello no deja de ser una presunción *iuris tantum* que admite prueba en contrario

12º Podría excepcionalmente ocurrir que en la formación de la voluntad existiese un vicio en el consentimiento. Podría suceder, por ejemplo, que la voluntad se construyese sobre una información de suspuestos hechos o sobre una creencia falsa o inexacta de los datos de la realidad. En ambos casos estariamos ante un conocimiento equivocado (lo que constituiría un su-

puesto de error *strctu sensu*) o ante la falta de un conocimiento suficiente (lo que se calificaría como un supuesto de ignorancia).

13º Supuesto un vicio del consentimiento, necesario resulta apreciar si las circunstancias ex - ternas que mediatizan e influyen sobre la voluntad gozan de la consistencia suficiente para conseguir el efecto pretendido. Si el error no fuese esencial ni excusable, carecería de relevancia suficiente para enervar la declaración de voluntad del renunciante, máxime cuando ésta se for - ma de manera libre de toda coacción externa.

Fernando Castelló Boronat
PRESIDENTE PORTAVOZ GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR CORTES VALENCIANAS

EL CONTROL PARLAMENTARIO: LAS PREGUNTAS AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

1. EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO MARCO GENERAL.
2. LAS PREGUNTAS AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO: ANDALUCÍA. ARAGÓN. ASTURIAS. EXTREMADURA, LA RIOJA. COMUNIDAD VALENCIANA.
3. EN LA PRÁCTICA DE LAS CORTES VALENCIANAS.

PREGUNTAS FORMULADAS POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LAS CORTES VALENCIANAS AL PRESIDENT DEL CONSELL

INTRODUCCIÓN

El motivo por el que elegí el tema que da título a este artículo: «El control parlamentario: las preguntas al Presidente del Gobierno» es porque, tal vez por su juventud como figura parlamentaria, ha habido escasa reflexión sobre este asunto por parte de los estudiosos del Derecho y la Ciencia política.

Quizás, con ello, esté buscando llamar la atención sobre esta figura parlamentaria para que, aquellos cuyo quehacer diario es el estudio, la investigación y la doctrina, tengan un motivo más de trabajo para ilustrar y enriquecer a todos los que, desde ese mismo campo de actividad o, como es mi caso, desde la actividad política diaria, no debemos escatimar esfuerzos para mejorar el funcionamiento de la institución básica del sistema democrático: el Parlamento.

De lo que no tenemos la menor duda es que ésta figura parlamentaria debemos enmarcarla en la más amplia y estudiada institución o conjunto de ellas que se denomina: el control parlamentario.

1. EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO MARCO GENERAL

Las actuales democracias occidentales se asientan sobre la realización de la idea liberal de un poder limitado sobre la concepción de Montesquieu de la separación de poderes. La modalidad que cuenta con mayor tradición en el control del poder es, en este sentido, la que ejerce el Parlamento sobre el Gobierno o Poder ejecutivo y que se denomina «el control parlamentario».

Tal vez por su larga tradición o por su importancia no encontramos en la teoría constitucional y política del Estado liberal noción tan controvertida y sobre la que hay posiciones claramente enfrentadas, tal y como manifiesta el profesor Aguiar de Luque en *La problemática del control en la actualidad.*

Tan controvertida figura determina que no haya un acuerdo general sobre la definición y especialmente para determinar en qué consiste el control parlamentario; pero nos parece ilustrativo apuntar lo que podrían ser las tres grandes líneas doctrinales que se vienen manteniendo al respecto.

Los que asocian al control parlamentario la idea de presión, influencia y predominio del Parlamento sobre el Gobierno, como E. Alvarez Conde o F. Santaolalla, y para los que control y responsabilidad son dos momentos de un *continuum.*

La opinión de los que, desde una posición antitética a la anterior, consideran que el control parlamentario es equivalente a comprobación, inspección, verificación o supervisión de la actuación del Gobierno, pudiendo de manera cisrcunstancial ejerce presión o influencia, pero ésto de forma extraordinaria. Entre los defensores de esta posición nos encontramos con García Morillo, López Guerra o Pérez Royo.

Y, aquellos que defienden que el control parlamentario es la materialización del predominio o preponderancia del legislativo sobre el ejecutivo pero no se concreta en ninguna institución específica y se encuentra en todas a la vez. En estas posiciones tenemos a Rubio Llorente.

Las tres interpretaciones tienen sus argumentos a favor y también sus puntos débiles. En este contexto compartimos la opinión del profesor Aguilar Luque que, quizás en la actualidad, sea sobre la segunda de las acepciones sobre la que se deba trabajar la noción de control parlamentario. Por lo tanto, tomando como referencia la segunda de las opiniones, podríamos convenir que el Parlamento es el portador de la legitimidad democrática, en tanto que el Gobierno ostenta un poder derivado de aquél.

Sin embargo, una cuestión importante que incide en ésta aseveración, es la evolución que han tenido, en los últimos años, los regímenes parlamentarios, que en un sentido estricto no responden al modelo de separación de poderes. Los ejecutivos, y especialmente en España, tanto a nivel nacional como autonómico, han pasado a tener un protagonismo y una preponderancia excesiva, que incluso ha oscurecido y, en ocasiones, eclipsado la labor de los parlamentos.

Esta cuestión tiene gran influencia sobre el control parlamentario y, en cualquier caso, debemos encontrar una formulación del control parlamentario que sirva para atender su función en una sociedad en la que los medios de comunicación y las nuevas tecnologías trascienden, también, al panorama político.

Este es, sin duda un amplio campo de trabajo que excede de las pretensiones de este artículo, pero que es un reto para todos reflexionar sobre la situación actual de las relaciones parlamento-gobierno en su dimensión más importante como poderes del Estado y los equlibrios necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

Esta realidad nos lleva a compartir la opinión que instituciones parlamentarias como las preguntas o las comparecencias, que carecen de efectos materiales inmediatos desde el punto de vista jurídico, y que pueden ser formalmente instrumentos destinados a conseguir información por los parlamentarios, son en la actualidad mecanismos que buscan más su faceta de control de Gobierno, proyectando sobre la opinión pública una determinada imagen, tanto de la labor del Ejecutivo como del posicionamiento de la oposición.

Y, en una sociedad avanzada en la que cada día tienen más importancia y protagonismo las nuevas tecnologías y que se caracteriza por su indudable carácter mediático, la conformación de la opinión pública tiene especial interés desde el punto de vista político y como consecuen-

cia aquellos instrumentos que posibilitan la misma van a ir adquiriendo mayor protagonismo.

Si, además, la figura parlamentaria como instrumento de conformación de opinión pública gravita sobre quien tiene la máxima responsabilidad de gobierno que es el Presidente, estamos ante una institución que debe cobrar importancia con el paso del tiempo y adecuación más conveniente en el debate parlamentario a través de un correcto procedimiento reglamentario es de vital importancia.

2. LAS PREGUNTAS AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

En este contexto entendemos la trascendencia de esta figura parlamentaria de novedad en el tiempo y que se enmarca en las comparecencias del Gobierno ante el Parlamento y entre las instituciones de control parlamentario.

Es durante el año 1991 cuando se origina una fuerte polémica, tanto a nivel nacional como autonómico, sobre la ausencia del Presidente del Gobierno del Parlamento. Y desde entonces se viene planteando la necesidad de introducir mecanismos que hagan comparecer al Presidente del Gobierno de manera obligatoria y periódica ante el legislativo.

En este escaso periodo de tiempo, desde 1991 hasta hoy, han sido varias las Comunidades Autónomas que han fijado algún tipo de mecanismo en este sentido, como preguntas al Presidente del Gobierno y, también, se ha producido la utilización de preguntas al ejecutivo en el Congreso de los Diputados para ser contestadas por el Presidente del Gobierno.

La consecuencia final es similar: el Presidente del Gobierno asiste de forma periódica al Parlamento para intervenir en el debate político sin necesidad de que se plantee un debate de Política general, cuestión de confianza o moción de censura.

Es bueno y saludable para el sistema democrático que el máximo reponsable del Gobierno, que además ha sido elegido por el parlamento en la sesión de investidura correspondiente, frecuente la institución donde reside la soberanía popular y, en este sentido es positivo que en ocasiones sea el propio Presidente del Gobierno quien tenga la iniciativa de comparecer en el parlamento para tratar temás de interés y actualidad, tal y como ha hecho en ocasiones el Presidente de la Generalitat Valenciana, Eduardo Zaplana.

Fue la Asamblea de Extremadura la primera que, en septiembre de 1991 a través de una resolución de Presidencia reguló la comparecencia mensual del Presidente de la Junta de Extremadura. La poco afortunada regulación inicial hizo que se modificara, también por resolución de la Presidencia, en febrero de 1996.

Del estudio de la regulación de esta figura parlamentaria en los diferentes reglamentos parlamentarios podemos deducir que está en periodo de desarrollo y que su diferente tratamiento no es óbice para que haya coincidencias evidentes.

Las Comunidades Autónomas que en estos momentos tienen regulado el procedimiento de pregunta al Presidente de la Comunidad Autónoma, en el reglamento de su asamblea legislativa, son: Andalucía, Aragón, Asturias, Extremadura, Comunidad Valenciana y La Rioja.

ANDALUCÍA

Regulado en el art. 159 del reglamento del Parlamento de Andalucía que fué modificado el 17 de junio de 1996.

En su redacción inicial decía:

«1. En cada sesión plenaria, y dentro del tiempo de preguntas, podrá tramitarse un máximo de cuatro, de interés general para la Comunidad Autónoma, dirigidas al Presidente de la Junta de Andalucía por los presidentes o portavoces de los Grupos parlamentarios.

2. Los escritos que formulen las citadas preguntas, dirigidos a la Mesa de la Cámara, deberán están presentados en el Registro General del Parlamento antes de que comience la sesión de Junta de Portavoces en la que se fije el orden del día del Pleno, de acuerdo con lo previsto en el apartado 1 del artículo 73 de este Reglamento.

3. Serán de aplicación en este trámite las previsiones del artículo anterior sobre admisión a trámite y determinación de la prioridad de las preguntas para su inclusión en el orden del día de una sesión plenaria.»

La modificación de junio de 1996 ha afectado al apartado 2 que ha quedado de la siguiente manera:

«2. Los escritos que formulen las citadas preguntas tendrán que presentarse ante la Mesa de la Cámara antes de las diecinueve horas del martes de la semana anterior a aquella en la que se celebre la sesión plenaria.»

ARAGÓN

En el reglamento de las Cortes de Aragón también se regula en el capítulo correspondiente a «Las preguntas» (Capítulo II del Título XI. De las Interpelaciones y Preguntas). Y más concretamente en su artículo 193, cuyo título es: «Preguntas al Presidente del Gobierno de Aragón» y que dice: «Todos los meses correspondientes a periodos de sesiones, el Presidente del Gobierno de Aragón contestará a tres preguntas formuladas por los Grupos Parlamentarios. Las preguntas se sustanciarán en el último Pleno ordinario de cada mes.

ASTURIAS

La Junta General del Principado de Asturias tiene regulado el procedimiento de pregunta al Presidente del Gobierno en el artículo 214 de su reglamento en el que se estipula: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios podrán formular preguntas al Presidente del Consejo de Gobierno para su respuesta oral ante el Pleno en los términos que, en su caso, se establezcan por Resolución de la Presidencia de la Cámara con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.»

Su concreción se inicia en octubre del 95 tras el acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces el 25 de septiembre de 1995 y que determina el procedimiento que desarrolla el artículo regla - mentario, en los siguientes términos:

a) Una vez cada tres semanas, el orden del día del Pleno incluirá un apartado de «Preguntas al Presidente».

b) Las preguntas deberán formularse por escrito y podrán presentarse hasta las doce horas del martes de la semana en que hayan de sustanciarse.

c) Los Diputados Portavoces de cada Grupo Parlamentario tendrán derecho a presentar una pregunta por sesión.

d) La calificación y admisión de las preguntas al Presidente corresponde al Presidente de la Cámara, quien inmediatamente las pondrá en conocimiento del Presidente del Consejo de Gobierno. También trasladará copia de las mismas a los Grupos Parlamentarios y ordenará su publicación en el *Boletín Oficial* de la Junta General.

e) En el debate, se formulará escuetamente la pregunta, y luego de su contestación se abrirán sendos turnos de réplica y contrarréplica, con un máximo de cinco minutos por cada pregunta.

f) Las preguntas al Presidente se sustanciarán al final de la reunión del jueves en torno a las siete y media o las ocho de la tarde.

g) Las preguntas que incluidas en el orden del día, no se sustancien decaerán.

El orden de las semanas con preguntas al Presidente comenzará a contarse a partir del debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno.

EXTREMADURA

Como decíamos al inicio de este apartado, fué la Asamblea de Extremadura la primera en regular el capítulo de preguntas al Presidente de la Junta de Gobierno, por resolución de la Presidencia de la Asamblea de 19 de septiembre de 1991.

Quizás la poco afortunada regulación de entonces ha tenido su consecuencia en la modificación del procedimiento mediante otra resolución de la Presidencia, de fecha 8 de febrero de 1996, y que ordena el procedimiento con la posibilidad de formular una pregunta por cada Grupo Parlamentario y por parte de los portavoces titulares, durante la última sesión plenaria de cada mes y durante el periodo ordinario de sesiones. Se presentarán ante la Mesa de la Asamblea que decidirá su admisión a trámite antes de las quince horas del día anterior al Pleno correspondiente y constituyendo, en su caso, el último punto del orden del día.

En cuanto al debate, tras la formulación de la pregunta contestará el Presidente, replicará o volverá a preguntar el Diputado y cerrará el debate el Presidente. Siendo los tiempos establecidos de cinco minutos para la pregunta, diez para la contestación, diez para la réplica y cinco para dúplica, sin perjuicio de que la Presidencia de la Cámara, atendiendo a la importancia o interés del debate, pueda ampliar por igual los períodos de intervención.

LA RIOJA

La Diputación General de la Rioja establece el procedimiento en su reglamento de 27 de febrero de 1987, modificado el 30 de junio de 1994.

Es en su artículo 123 donde se regula la pregunta oral ante el Pleno y en su apartado 4 donde se estipula la comparecencia del Presidente para contestar a las preguntas de los Diputados de la siguiente manera: «Durante el periodo ordinario de sesiones, y en su caso, en periodo extraordinario, El Presidente del Gobierno regional comparecerá en la última sesión plenaria de cada mes para contestar a preguntas que los diputados formulen sobre hechos, situaciones, informaciones y temas de actualidad que tenga relevancia política, interés e importancia regional. El número máximo de preguntas al Gobierno será de cinco en cada Pleno distribuidas de manera proporcional a la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario. Las preguntas para ser incluidas en el Orden del Día deberán ser comunicadas al

Presidente del Gobierno al menos con 48 horas de antelación. La adminisión a trámite la decidirá el Presidente de la Cámara según la entidad de las mismas y de su decisión dará cuenta a la Mesa. El tiempo de sustanciación de cada pregunta será de 5 minutos.

COMUNIDAD VALENCIANA

En la reglamentación adoptada por las Cortes Valencianas para atender la figura parlamentaria que nos ocupa encontramos una diferencia básica que realza la citada figura. Es la diferente ubicación en la estructura formal del reglamento. Siendo el único caso en el que no se ubica en el capítulo correspondiente a las preguntas o interpelaciones y se hace en un capítulo denominado «De las informaciones del Consell».

Corresponde al artículo 163 del Reglamento de las Cortes Valencianas y dice:

«1. El Presidente del Consell comparecerá durante un tiempo máximo de treinta minutos, ante el Pleno de las Cortes, habitualmente en la segunda sesión de cada mes, para contestar a las preguntas de interés general para la Comunidad Valenciana que formulen los síndics de los grupos parlamentarios, salvo en las sesiones plenarias que coincidan con el debate de una moción de censura o cuestión de confianza en cuyo caso se trasladará la comparecencia a otra semana del mismo mes.

2. Para ello, cada síndic presentará por escrito, con cuarenta y ocho horas de antelación, ante la Mesa de las Cortes, la pregunta a formular para su calificación.

3. El Presidente de las Cortes, por causa justificada, podrá cambiar la sesión de comparecencia cuando sea necesario, dando cuenta a los síndics antes de las cuarenta y ocho horas de la sesión en que tenía que celebrarse la comparecencia.

4. Por resolución de Presidencia, se regulará la distribución del tiempo del debate.

Este artículo está desarrollado por la resolución de Presidencia 3/III, de carácter general, de 18 de septiembre de 1994, que regula el procedimiento parlamentario de la siguiente manera:

«Primero.— Los Síndics de los grupos parlamentarios deberán presentarse las preguntas por escrito dirigidas a la Mesa de las Cortes Valencianas, con 48 horas de antelación a la sesión en que se vaya a desarrollar la comparecencia del Presidente del Consell.

Segundo.— Los Sindics, de acuerdo con el art. 163.2 RCV, únicamente podrán plantear una pregunta en cada una de las sesiones en las que esté prevista la comparecencia del Presidente del Consell, indicando, expresamente, que se trata del citado procedimiento.

Tercero.— Las preguntas presentadas por los Síndics serán comunicadas al Presidente del Consell, sin perjuicio de la posterior calificación por la Mesa de las Cortes Valencianas.

Cuarto.— La Mesa se reunirá a la mayor brevedad posible a fin de calificar la adecuación de las mismas al procedimiento establecido.

Quinto.— La Mesa de las Cortes podrá rechazar todas aquellas preguntas que no se refieran a asuntos de interés general para la Comunidad Valenciana. Asimismo, serán rechazadas todas aquellas que incumplan los requisitos exigidos en las preguntas según lo dispuesto en el art. 147.2,3 y 4 del RCV.

Sexto.— Las preguntas planteadas por los Síndics serán objeto de reproducción y reparto con un mínimo de 24 horas de antelación a las reunión en que se desarrolle la comparcencia, sin perjuicio de su posterior publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas.*

Séptimo.— Las comparecencias del Presidente del Consell se realizarán preferentemente a partir de las 10'30 en la reunión del Pleno de jueves en que se efectúe la segunda sesión de cada mes natural, excepto en los supuestos previstos en el art. 163 del RCV.

Octavo.—

1) El orden de intervención seguirá la importancia numérica del grupo al que representen los Síndics, iniciándose por el grupo parlamentario con mayor número de miembros e interviniendo, siempre, en último lugar el Grupo Parlamentario Mixto.

2) Cuando transcurrido el tiempo previsto en el RCV para las comparecencias del Presidente, alguno o algunos de los Síndics no hubiersen intervenido, la siguiente sesión se iniciará por ésto o éstos, y sólo cuando hubiesen concluido, se seguirá el orden de intervenciones previsto en el punto anterior.

3) En representación del Grupo Parlamentario Mixto únicamente podrá intervenir el que ostente la condición de Portavoz en esa sesión parlamentaria.

Noveno.— En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Síndic, contestará el Presidente del Consell. Aquel podrá intervenir para replicar y tras la nueva intervención del Presidente del Consell, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el Presidente de las Cortes Valencianas entre las personas que tomen parte sin que en ningún caso tanto la formulación como la contestación de la pregunta puedan exceder de cinco minutos. Terminado el tiempo de una intervención, El Presidente automáticamente dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o pasará a la cuestión siguiente.

Décimo.— Las preguntas tramitadas y que no se hayan podido formular durante los treinta minutos previstos en el RCV deberán ser reiteradas si se desea su mantenimiento para la siguiente sesión en la que se vaya a desarrollar el debate previsto en el artículo 163 del RCV.

Los elementos comunes que se perfilan en la reglamentación del procedimiento parlamentario son, la exigencia que sean los portavoces parlamentarios quienes formulen la pregunta, que sólo sea una pregunta por Grupo parlamentario, la tasación del tiempo de las intervenciones y que se produzca con periodicidad mensual y en período ordinario de sesiones.

3 EN LA PRÁCTICA DE LAS CORTES VALENCIANAS

He creído interesante, para finalizar, revisar todas las preguntas formuladas en las Cortes Valencianas al Presidente del Consell desde que se inició esta práctica parlamentaria en septiembre de 1994 para ilustrar el artículo y que podamos hacernos una idea más global de los asuntos que se tratan como «pregunta al Presidente del Gobierno» en las Cortes Valencianas, teniendo en cuenta que además incluye dos periodos con diferente titular en la Presidencia del Gobierno (hasta mayo del 95 J. Lerma y en la actualidad E. Zaplana) con el consiguiente cambio de mayorías parlamentarias entre el PSPV-PSOE y el Partido Popular-Unión Valenciana.

PREGUNTAS FORMULADAS POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LAS CORTES VALENCIANAS AL PRESIDENT DEL CONSELL

PLENO	GRUPO	PREGUNTA	TEMA
29/9/94	Socialista		
		Medidas concretas a corto y medio plazo que piensa adoptar su Gobierno para incrementar la oferta universitaria en la Comunidad Valenciana	Universidad (Educación)
29/9/94	Popular		
		Medidas concretas que puedan ayudar en la lucha contra los incendios forestales y la desertización de la Comunidad Valenciana	Incendios Forestales (Medio Ambiente)
29/9/94	Unió Valenciana	¿Cuál es la política que piensa seguir el Gobierno Valenciano para la financiación óptima de la Comunidad Valenciana?	Financiación Autonómica (Economía)

PLENO	GRUPO	PREGUNTA	TEMA
29/9/94	Esquerra Unida	¿Qué medidas piensa adoptar para corregir la tendencia de aumento del paro durante este ejercicio y qué medidas presupuestarias de este y posteriores ejercicios piensa adoptar al respecto?	Paro (Empleo)
27/10/94	Socialista	¿Cuáles son las líneas básicas que por parte de su gobierno se están abordando o se van a abordar en un futuro, para consolidar, para favorecer los resultados prometedores y favorables del sector turístico?	Turismo
27/10/94	Popular	¿Cuándo va a cumplir su compromiso,adquirido en el pasado Debate de Política General, de presentar ante esta cámara la Ley de la Familia?	Familia (Bienestar Social)
27/10/94	Unió Valenciana	¿Qué acciones piensa llevar a cabo el Gobierno Valenciano para dar una solución definitiva al a autovía Madrid-Valencia?	Infraestructuras viarias (Obras Públicas)
24/11/94	Esquerra Unida	Si piensa llegar el próximo proyecto de presupuestos al 0,7 % de ayuda destinada a cooperación con países del tercer mundo y,en su caso, ¿cuáles son los mecanismos presupuestarios que tiene previstos para canalizar esta ayuda?	0,7% Cooperación Internacional (Economía)
24/11/94	Mixto	¿Tenemos las ayudas de los fondos estructurales de la Comunidad Europea a la Comunidad Valenciana? ¿En qué situación se encuentran estas ayudas? ¿Cuál va a ser la cuantía de las mismas?	Fondos Estructurales (Economía)
24/11/94	Socialista	¿Cuál es la posición de su gobierno respecto de la Ley del comercio, con especial referencia al asunto de los horarios comerciales y,sobre todo, a las medidas de fomento y ayuda al pequeño y mediano comercio valenciano?	Ley del comercio y horarios comerciales (Comercio)

PLENO	GRUPO	PREGUNTA	TEMA
23/2/95	Socialista	Qué iniciativas tiene previstas de forma inmediata la Generalitat Valenciana en materia de educación especial?	Educación especial (Educación)
23/2/95	Popular	¿Qué piensa el Presidente del Gobierno Valenciano de la paralización del II Plan de carreteras y qué medidas piensa adoptar al respecto?	Infraestructuras viarias (Obras Públicas)
23/2/95	Unió Valenciana	¿Por qué motivos el Consell fomenta, potencia y subvenciona la idea política dels països catalans?	Señas de identidad
28/9/95	Popular	Sobre el viaje del Presidente a las instituciones comunitarias y sus consecuencias para la Comunidad Valenciana	Instituciones europeas
28/9/95	Socialista	¿Cuál es la política del Consell para garantizar la libertad de información y de expresión en los medios de comunicación públicos y privados?	Medios de comunicación
28/9/95	Esquerra Unida-Els Verds	Si el President del Consell comparte los criterios que se han seguido en la designación de altos cargos de Radiotelevisión Valenciana y el organigrama que se acaba de aprobar	Radiotelevisión Valenciana
28/9/95	N. Unió Valenciana	Sobre la financión óptima de la Comunidad Valenciana	Financiación autonómica (Economía)
26/10/95	Popular	¿Cuáles son los criterios para modernizar y descentralizar la administración pública valenciana?	Administración pública
26/10/95	Socialista	¿Cuál es la situación de las investigaciones sobre «los pinchazos telefónicos» en la Consellería de Administración Pública?	Escuchas telefónicas (Administración Pública)

PLENO	GRUPO	PREGUNTA	TEMA
26/10/95	Esquerra Unida-Els Verds	¿Cuáles son las medidas que piensa adoptar para paliar la pérdida de jornales en el colectivo de recolectores y trabajadores de almacenes?	Empleo
15/11/95	N. Unió Valenciana	¿Por qué continua en vigor la orden de agosto del 94 de homologación y convalidación de títulos valenciano-catalán?	Valenciano
15/11/95	Popular	¿Cuál es la posición del Gobierno Valenciano para defender los intereses de los agricultores valencianos?	Agricultura
15/11/95	Socialista	¿Cuál es la política del Consell de cara a la dinamización del trabajo parlamentario en las Cortes Valencianas?	Cortes Valencianas
27/12/95	Esquerra Unida-Els Verds	¿Qué iniciativas y ayudas ha tomado para ayudar a resolver la crisis de Pascual Hermanos?	Ayudas empresariales
27/12/95	N. Unió Valenciana	¿Qué medidas legislativas, presupuestarias y ejecutivas piensa tomar el Gobierno Valenciano para hacer efectivo el artículo 36 del Estatuto desarrollando un cuerpo único de policía autónoma de la Comunidad Valenciana?	Policía Autónoma (Desarrollo estatutario)
27/12/95	Popular	¿Cuál es la posición del Gobierno Valenciano sobre los problemas que afectan a la continuidad de las pequeñas y medianas empresas de la Comunidad Valenciana,y especialmente el de la fiscalidad?	Pymes (Economía)
15/2/96	Socialista	¿Cuál será el papel de la sanidad privada en el modelo sanitario público?	Sanidad

PLENO	GRUPO	PREGUNTA	TEMA
15/2/96	Esquerra Unida-Els Verds	¿Cuáles son las razones por las que en la propuesta de Mapa escolar se deriva hacia los centros privados gran parte de la oferta de enseñanza media?	Mapa escolar (Educación)
15/2/96	N. Unió Valenciana	¿Qué piensa hacer el Gobierno para hacer posible la concesión por los órganos europeos de la consideración de capital europea de la cultura en el año 2001 a la ciudad de Valencia?	Ciudad de Valencia (Cultura)
17/4/96	Popular	Sobre Fitur y la Feria Internacional de Turismo de Moscú y las iniciativas del Gobierno sobre el sector turístico en general	Turismo
17/4/96	Socialista	¿Cómo se están organizando para 1996 todos los medios personales y materiales, tanto de los consorcios provinciales,de corporaciones locales, como de la administración autonómica, para llevar adelante la organización y el mando único de la Generalitat en el tema del salvamento, protección y extinción de incendios forestales?	Incendios forestales (Medio Ambiente)
17/4/96	Esquerra Unida-Els Verds	Posicionamiento del gobierno valenciano sobre las conversaciones, a nivel nacional, entre el Partido Popular y Convergencia i Unió	Política nacional
24/5/96	Esquerra Unida-Els Verds	¿Qué medidas piensa adoptar e impulsar el gobierno valenciano ante la clausura del vertedero de Basseta Blanca el próximo 1 de julio?	Residuos sólidos (Medio Ambiente)
24/5/96	N. Unió Valenciana	¿Cuál es la voluntad política y el presupuesto del gobierno valenciano para solucionar la red de infraestructuras viarias y, sobre todo, la conexión con la alta velocidad?	Infraestructuras (Obras Públicas)

PLENO	GRUPO	PREGUNTA	TEMA
24/5/96	Popular	¿Cuál es la situación de las listas de espera y qué medidas piensa adoptar en el futuro para continuar con el esfuerzo que se está realizando para solucionar dicho problema?	Listas de espera (Sanidad)
24/10/96	Socialista	¿Cuáles son los criterios que informan la política del Consell con respecto a las Cajas de Ahorro reguladas la Ley 1/90, de 22 de febrero, y 2/93, de 6 de octubre?	Cajas de Ahorro (Economía)
24/10/96	Esquerra Unida-Els Verds	Si considera adecuado el nivel de inversiones de los presupuestos generales del Estado para la Comunidad Valenciana	Inversiones reales (Política nacional)
24/10/96	N. Unió Valenciana	¿Qué medidas políticas y económicas piensa poner en marcha el Consell para frenar la situación de declive en que sitúan a la Comunidad Valenciana los últimos indicadores económicos?	Política general
21/11/96	Popular	¿Cuál es la situación en Presidencia de la Generalitat en lo que se refiere a incremento de personal asesor y el criterio del Presidente sobre este asunto?	Asesores de Presidencia (Personal)
21/11/96	Socialista	¿Qué controles ha establecido el Consell para hacer un seguimiento del plan de choque de las llamadas listas de espera de los hospitales del sistema sanitario público valenciano?	Listas de espera (Sanidad)
21/11/96	Esquerra Unida-Els Verds	¿Por qué considera que la sanidad privada funcionará mejor que la sanidad pública?	Sanidad
13/2/97	N. Unió Valenciana	¿Cuál es la política del gobierno valenciano sobre los horarios comerciales y la aplicación de la sentencia dictada al respecto?	Horarios comerciales (Comercio)

PLENO	GRUPO	PREGUNTA	TEMA
13/2/97	Popular	Compromisos adquiridos entre el Presidente del Consell y el Gobierno de España	Política general
13/2/97	Socialista	¿Cuáles son las razones y los contenidos reales del nuevo pacto de gobierno firmado entre Unió Valenciana y el Partido Popular?	Pacto de gobierno
20/2/97	Esquerra Unida-Els Verds	¿Cuál será la ayuda para que el Consell Metropolità de l'Horta cumpla las funciones previstas en la Ley del área metropolitana de Valencia?	Consell Metropolità de l'Horta
20/2/97	N. Unió Valenciana	¿Cuál es la política sobre la implantación de nuevas fuentes de energía renovable?	Energía renovable (Industria y energía)
20/2/97	Popular	¿En qué consiste el convenio firmado para la creación del Centro Euromediterráneo de Cooperación Empresarial y qué repercusiones puede tener para la Comunidad Valenciana y especialmente para la creación de puestos de trabajo?	Centro Euromediterráneo de Cooperación Empresarial (Empleo)
30/4/97	Mixto	¿Cuál es la situación del pacto de gobierno entre el Partido Popular y Unió Valenciana?	Pacto de gobierno
30/4/97	Popular	¿Cuál es la situación del proyecto anunciado del tren del alta velocidad Madrid-Comunidad Valenciana y cuál es el criterio del President del Consell?	Tren de alta velocidad (Obras Públicas)
30/4/97	Socialista	Si el gobierno valenciano piensa cumplir las recomendaciones del Síndic de Greuges sobre la adquisición de viviendas a precio tasado	Vivienda (Obras Públicas)
22/5/97	Esquerra Unida-Els Verds	Sobre las familias afectadas por la pantanada de Tous	Presa de Tous

PLENO	GRUPO	PREGUNTA	TEMA
22/5/97	N. Unió Valenciana	Sobre las señas de identidad del pueblo valenciano	Señas de identidad
22/5/97	Mixto	Sobre las entrevistas del President del Consell con diferentes miembros del gobierno de España	Política general

Luis María Cazorla Prieto
CATEDRÁTICO DE FINANCIERO Y TRIBUTARIO. LETRADO DE LAS CORTES GENERALES. ABOGADO DEL ESTADO (excdte.)

CARACTERÍSTICAS DE LAS LLAMADAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO PRESUPUESTARIO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LAS CORTES GENERALES

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES INICIALES INTRODUCTIVAS.

II. LAS CARACTERÍSTICAS EN PARTICULAR DE LAS LLAMADAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO PRESUPUESTARIO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA: A) EL PARALELISMO PROCEDIMENTAL CON RESPECTO A LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: 1) *El paralelismo procedimental en concreto: a)* La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo. *b)* La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, y de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. *c)* La tramitación parlamentaria en el tiempo del proyecto de ley de Prespuestos Generales del Estado para 1996 y del correlativo de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. d) La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. 2) *Alcance del paralelismo procedimental.* B) LA REGLA DE LA ESPECIALIZACIÓN O COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS. C) EL ATROPELLAMIENTO TEMPORAL. D) EL DESAPODERAMIENTO DE LAS CÁMARAS. E) LA DEFICIENTE TÉCNICA LEGISLATIVA.

III. CONSIDERACIONES FINALES CONCLUSIVAS.

I CONSIDERACIONES INICIALES INTRODUCTIVAS

Las calificadas con todo tino por GARCÍA DE ENTERRÍA «espectaculares» [1] leyes que anualmente acompañan a la Ley de Presupuestos Generales del Estado han irrumpido como elefante en una cacharrería en nuestro ordenamiento jurídico [2].

1 E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *El Derecho, la Ley y el Juez*, dos estudios, junto a A. Menéndez Menéndez, Civitas, Madrid, 1997, p. 53, habla de «las espectaculares leyes omnibus que suelen acompañar a los Presupuestos Generales del Estado y que intentan ajustes circunstanciales de grandes vectores o corrección de complejos normativos».

2 La primera versión de las Leyes a las que se refiere este trabajo fue la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo; la segunda, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; la tercera y última en la fecha — julio de 1997— en que estas líneas se redactan, fue la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Lo han hecho con notable influjo tanto en el campo de las fuentes del Derecho como en el de la polémica doctrinal.

A) En efecto, el Consejo Económico y Social, en su informe con ocasión del proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social presentado en el Congreso de los Diputados en octubre de 1996, formuló unas consideraciones muy expresivas acerca de la transcendencia que tiene la ley a la que nos referimos sobre todo nuestro sistema de fuentes. «Este Consejo quiere llamar la atención — afirmó— sobre el riesgo que conlleva una utilización extensiva de esta práctica, al dispensar la normativa restándola coherencia y dificultando su comprensión global, con el eventual riesgo, asimismo, de producir inseguridad jurídica en los interpretes y aplicadores de las normas. En este sentido el anteproyecto que nos ocupa pretende la modificación de 46 Leyes y Reales Decretos Legislativos» [3].

B) Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario levantaron desde su primera versión una intensa polvareda en el terreno doctrinal.

Pronto, en diciembre de 1994, FALCÓN Y TELLA habló de que con las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario podíamos encontrarnos ante un «posible fraude a la Constitución [4]. Casi al mismo tiempo SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO habló de «perversión jurídica» para referirse a la modalidad legislativa examinada [5]. Por su parte, MARTÍN QUERALT también puso de manifiesto temprano la existencia de un posible fraude al texto constitucional [6]. No tardaron en unirse a este frente otras plumas ilustres. FERREIRO LAPATZA habló «de verdadero fraude a la Constitución» [7]. OLALDE MARTÍN fue más claro y contundente aun, pues consideró «a las Leyes de Acompañamiento como normas viciadas de inconstitucionalidad» [8], afirmación en la que se ha reiterado más recientemente [9]. Por su parte, ANTÓN PÉREZ señaló que: «Las anuales alteraciones del sistema pueden ahora ser todavía más numerosas, con lo que la tendencia del Tribunal Constitucional puede entrar en vía muer-

3 Informe del Consejo Económico y Social emitido en relación al anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social remitido al Congreso de los Diputados en octubre de 1996, p. 46.
4 R. FALCÓN Y TELLA: editorial de Quincena Fiscal Aranzadi, número 22, diciembre de 1994, p. 6.
5 S. MARTÍN RETORTILLO: «El buen hacer de las leyes», *ABC*, correspondiente al 18 de noviembre de 1995, p. 52.
6 J. MARTÍN QUERALT: «¿Viático o impedimento?», *Tribuna Fiscal*, núm. 52, enero de 1995, p. 4.
7 J. J. FERREIRO LAPATZA: «Derecho presupuestario y técnica legislativa», Civitas, *Revista de Derecho Financiero*, julio/septiembre de 1995, p. 499.
8 T. OLALDE MARTÍN: «Ley de Presupuestos versus Ley de Acompañamiento», *Impuestos*, núm. 24, diciembre de 1995, p. 37.
9 T. OLALDE MARTÍN: «La constitucionalidad de la Ley de Presupuestos», *Expansión*, correspondiente al 7 de febrero de 1997, p. 46. En concreto se reitera en los siguientes términos: «Creemos que las leyes de acompañamiento adolecen de los mismos vicios de inconstitucionalidad que los predicados por el Tribunal Constitucional respecto de las Leyes de Presupuestos».

ta»[10]. Cierto tiempo después, en un artículo firmado como Presidente del Tribunal Constitucional, RODRÍGUEZ BEREIJO se planteó el problema por la vía interrogativa, de un modo del que no es difícil inducir respuesta: «¿En qué medida la "Ley de Acompañamiento" de la Ley de Presupuestos Generales del Estado ... constituye un rodeo o expediente técnico para eludir el impedimento constitucional del límite contenido en el artículo 134, apartado 2 y 7 CE al contenido de las Leyes anuales de Presupuestos según ha sido fijado por el Tribunal Constitucional?»[11].

Todo ello hasta los ecos más recientes como el que procede de PADRÓS, quien habla coloquialmente de que con la llamada ley de acompañamiento presupuestario «se trampea»[12], y de SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, quien concluye que:» Serán perfectamente extensibles a las modificaciones tributarias llevadas a cabo por la Ley de Acompañamiento alguna de las razones que fundamentan las limitaciones a las Leyes de Presupuestos en materia tributaria»[13], y, por fin, de nuevo de FERREIRO LAPATZA, quien aguijonea en los siguientes términos: «Ese gran fraude constitucional, heredado con gran alegría por el actual Gobierno de la anterior etapa política, esas "rebajas jurídicas de otoño", ese mercadillo ambulante inconstitucional e impresentable que recibe el nombre de Ley de acompañamiento»[14].

C) *En el ámbito parlamentario referido al Congreso de los Diputados y al Senado, los problemas jurídicos de las llamadas leyes de acompañamiento también se han suscitado.*

1. Los problemas jurídicos de las leyes que nos ocupa comenzaron a plantearse en el ámbito parlamentario principalmente con motivo de la tramitación del proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social de 1994, que daría lugar a la segunda de las llamadas leyes de acompañamiento.

10 J. A. ANTÓN PÉREZ: «Reformas tributarias: perspectivas jurídicas», *Hacienda Pública Española*, núm. 2, 1994, p. 190.

11 A. RODRÍGUEZ BEREIJO: «Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario, Cuestiones resueltas y temas pendientes», *Estudios Jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Civitas, Madrid, 1996, tomo IV, Derecho civil, Derecho público, p. 4.469

12 A. PADRÓS: intervención en el III Encuentro de fiscalidad empresarial, organizado por *Cinco Días* y *Coopers y Lybrand*, celebrado en Madrid el 23 de enero de 1997.

13 V. M. SÁNCHEZ BLÁZQUEZ: «Las Leyes de Presupuestos y las Leyes de Acompañamiento», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, XLVI/242, 1996, p. 890.

14 J. J. FERREIRO LAPATZA: «Estatuto del contribuyente o estatuto de la Administración Tributaria», *Quincena fiscal*, núm. 10, mayo 1997, p. 14.

El Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, del Grupo Federal Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya, verdadero paladín parlamentario de la lucha contra las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario, puso el dedo en la llaga en los siguientes términos: «Al Grupo Federal de Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya le gustaría iniciar el debate de este título, que es el primero del proyecto de ley, haciendo un comentario general sobre el proyecto. Este proyecto bordea, según nosotros, lo que pudiéramos llamar la tramitación parlamentaria de los Presupuestos. Pasa de hurtadillas, puesto que se debate a la sombra de los Presupuestos; prácticamente no pudimos entrar en la discusión de la totalidad, por tanto, alguno de los elementos que voy a decir ahora son criterios generales de totalidad. Creo, por tanto, que estas propuestas de ley globales o separadas se debieran tramitar antes que los Presupuestos, al margen de ellos y por una tramitación ordinaria» [15].

2. La discusión acerca de los problemas jurídicos a los que se enfrenta la modalidad legislativa estudiada, se recrudecieron con motivo del proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 1996 [16].

El Diputado señor BORRELL FONTELLES, del Grupo Socialista del Congreso de los Diputados, se manifestó así: «En cualquier caso, entremos en el proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social... En realidad, todo el proyecto es un ejemplo de indisciplina con respecto a lo que debe ser una ley de acompañamiento del Presupuesto, cuyo contenido debe ser limitado prudentemente en función de los ritmos de la tramitación de esta ley. Para apoyar la enmienda a la totalidad, no tengo más que leerles lo que dice el Consejo Económico y Social en su informe. Dice que esta modifi-

15 Intervención del Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, sesión núm. 30, año 1994, V legislatura, núm. 346, p. 10704. Más adelante, p. 10.725, insistió en parte de lo ya dicho en los siguientes términos: «La primera consideración que nos gustaría hacer a este título II, denominado "de los social", de esta Ley de Acompañamiento es que este apartado es uno de los que no debieran haber venido en esta Ley de Acompañamiento, sino por separado».

16 En el plano complementario del asesoramiento jurídico en el seno del Congreso de los Diputados, se puede leer en la p. 8 del informe del Letrado de las Cortes Generales adscrito a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda de aquella Cámara lo siguiente: «Entra dentro de los posible que, a la vista de las anteriores consideraciones y de su contenido material, las llamadas leyes de acompañamiento puedan enfrentarse con problemas jurídicos en el futuro.»
La doctrina — FERREIRO, FALCÓN, OLALDE, L. MARTÍN RETORTILLO— ha encendido ya la señal de alarma. Tiene interés especial en tal sentido la cita del profesor Rodríguez Bereijo en un trabajo firmado como Presidente del Tribunal Constitucional, «Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», en Estudios en homenaje al profesor AURELIO MENÉNDEZ, Civitas, Madrid, 1996, tomo IV, p. 4.460, donde se formula prospectivamente las siguientes preguntas: «¿En qué medida la "Ley de Acompañamiento" de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (también llamada, a la italiana, de donde quizás se ha copiado el invento, en nuestra jerga parlamentaria usual "Ley financiera"), constituye un rodeo o expediente técnico para eludir el impedimento constitucional del límite contenido en el artículo 134, apartados 2 y 7 CE al contenido de las Leyes anuales de Presupuestos según ha sido fijado por la interpretación del Tribunal Constitucional antes expuesta?.
¿Acaso en una Ley que se llama y se justifica a sí misma como de "Acompañamiento" o de complemento necesario de la Ley de Presupuestos cabe cualquier contenido normativo imaginable, por incongruente que sea con el programa económico-financiero anual, sin menoscabo del principio de seguridad jurídica y de las competencias del poder legislativo en materia financiera?».

cación fragmentaria en muy diversas y distintas leyes que ustedes hacen no se ciñe a los criterios de estricta necesidad y, por ello, el texto sometido a dictamen no cumple con las exigencias que debe cumplir una ley de estas características» [17].

El problema tampoco pasó desapercibido al Diputado señor ANGUITA GONZÁLEZ, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida — Iniciativa per Catalunya— , quien argumentó: «El empecinamiento del Gobierno en cubrir como sea el expediente de la convergencia lleva a hacer propuestas legislativas que bordean sentencias del Tribunal Constitucional. El proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social modifica 53 leyes, crea un impuesto sobre la prima de seguros, recargando con un 4 por ciento algunos, como el de automóviles, accidentes en la vivienda o el, seguro agrario, y además crea unas tasas» [18].

En el debate en la Comisión del proyecto de ley presentado en el Congreso de los Diputados en octubre de 1996, el Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ afirmó: «Permítanme hacer unos comentarios previos a la discusión de esta ley de acompañamiento. Creo que en el espacio de tiempo que hemos tenido para prepararla, estudiarla y enmendarla y la documentación que se ha apartado nos llevan a hacer nuestras observaciones particulares que el CES, el Consejo Económico y Social, ha hecho sobre el proyecto de ley, proyecto de ley que modifica 53 leyes. La verdad es que fue como anteproyecto al Consejo Económico y Social y este venía a decir fundamentalmente que añadía tres grandes comentarios a la propuesta del Gobierno. Primero, que esta filosofía de acompañar la Ley de Presupuestos con un volumen tan importante de modificaciones legales generaba una inseguridad jurídica a la hora de revisar determinadas normas fiscales. En concreto, haría referencia al IVA y a otras figuras. Esta técnica jurídica, decía el Consejo, haría difícil poder identificar la norma cada año, inclusive cuando solamente se hacía referencia a la ley sustantiva de base, pero no a las modificaciones posteriores de cada una de las normas» [19]. El señor RÍOS MARTÍNEZ volvió a la carga con razonamientos contundentes y muy ilustrativos y sobre todo en boca de un Diputado. Dijo: «No creo que sea bueno que un Gobierno que necesita tramitar unos Presupuestos equilibrados, en cuanto a ingresos y gastos,

17 Intervención del Diputado señor BORRELL FONTELLES, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, año 1996, VI legislatura, núm. 32, p. 1.333.

18 Intervención del Diputado señor ANGUITA GONZÁLEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1996, VI legislatura, sesión plenaria núm. 32, p. 1.343.

19 Intervención del Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1996, VI legislatura, núm. 100, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, sesión núm. 10, celebrada el miércoles 6 de noviembre de 1996, p. 2.624.

que debe buscar el equilibrio parlamentario para esta actuación, una a esa discusión reformas de acciones administrativas que deberían buscar el consenso, el diálogo y la negociación con todas las fuerzas políticas que existen en el país, de temas que van a condicionar el futuro, en algunos casos veinticinco años, cuarenta años o los años a los que den lugar las concesiones que podemos hacer aquí. Por tanto, sería bueno que en la cultura de la actividad parlamentaria se diferenciara lo que son equilibrios necesarios para sacar adelante unos Presupuestos, de lo que es reforma administrativa de nuestro país, que debería buscar otro encuentro.

Les voy a poner otro ejemplo empezando por lo último, que es lo más fácil. El capítulo VII de esta Ley plantea modificar la Ley de Metrología. ¿Querrán decirme SS.SS. en qué va a incidir esto en los números que vamos a aprobar? Otro ejemplo: las personas o actividades que se propongan fabricar, importar, comercializar o ceder en arrendamiento los instrumentos, apara - tos, medios de medida, registro y control metrológico... esto, ¿qué tiene que ver?

Pero si siguen ustedes, verán metales preciosos. Esto de metales preciosos es muy importante, sobre todo cuando hablamos de oro y platino. Y dice: el material precioso para ser comerciali - zado deberá alcanzar las siguientes características: platino, tal; oro, tal... ¿Qué tiene esto que ver con los Presupuestos? Esto es que, aprovechando que va a haber un trámite parlamentario y que se les va a dar 7 días a los grupos parlamentarios para que lo discutan y lo enmienden, aquí metemos todo lo que teníamos de remanente. Abrimos el cajón y metemos todo a remol- que»[20].

D) En suma, se observa de lo hasta aquí recogido a vuela pluma que la introducción de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario es hecho de trascendencia jurídica que ha le - vantado desde el primer momento acentuadas dudas acerca de su rigor constitucional.

Pues bien, con carácter previo a todo estudio de los problemas jurídicos que plantean las opiniones de distinto cuño bosquejadas en el epígrafe anterior, es imprescindible conocer las características de las leyes a las que nos referimos desde el punto de vista de la función legislativa que desarrollar el Congreso de los Diputados y el Senado al abrigo del artículo 66.2 de la Constitución. A tal cometido dedicamos las líneas que siguen.

20 Intervención del Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1996, VI legislatura, núm. 100, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, sesión número 11, celebrada el jueves 7 de noviembre de 1996, p. 2.709.

II LAS CARACTERÍSTICAS EN PARTICULAR DE LAS LLAMADAS LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO PRESUPUESTARIO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

A) EL PARALELISMO PROCEDIMENTAL CON RESPECTO A LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Aunque con algún matiz que desgranaremos, es acertada la siguiente afirmación, que puede situarse en el frontispicio de este apartado: «Lo primero que debe tenerse en cuenta es que las referidas Leyes constituyen un clon de la Ley de Presupuestos, es decir, pertenecen a una estirpe celular nacida de ésta. Célula que, en consecuencia, habita en el mismo medio de la célula que le engendró» [21].

Si dejamos de lado los aspectos materiales o de fondo sobre los que se cimenta esta aseveración, debemos manifestar que el paralelismo procedimental es muy acusado como vamos a ver de seguido.

1. EL PARALELISMO PROCEDIMENTAL EN CONCRETO

a) *La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo.* Entresacamos los puntos más descollantes de la tramitación parlamentaria en el tiempo de los dos proyectos de ley a los que se refiere este apartado.

21 J. MARTÍN QUERALT: «La Ley de acompañamiento o el sinvivir del Derecho», *Tribuna Fiscal,* núm. 74, diciembre de 1996, p. 2.

1º El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 entró en el Registro de la Secretaría General del Congreso de los Diputados el 30 de septiembre de 1993. El correspondiente de acompañamiento presupuestario lo hizo el 8 de octubre de 1993.

2º El informe de Ponencia relativo al primero de los proyectos de ley fue emitido el 29 de octubre de 1993. El 4 de noviembre de 1993 se hizo lo propio con respecto al segundo de los proyectos de ley.

3º Interesa también destacar que la tramitación del proyecto de ley de acompañamiento presupuestario fue a través del procedimiento de urgencia según acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 11 de octubre de 1993.

4º El dictamen de la Comisión de los Presupuestos fue emitido con respecto al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 el día 11 de noviembre de 1993. El correspondiente a la llamada ley de acompañamiento fue evacuado por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda el 11 de noviembre de 1993.

5º El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el primer dictamen el 19 de noviembre de 1993 y el segundo el 16 de noviembre de 1993.

6º En el Senado el informe de la Ponencia fue emitido el día 3 de diciembre de 1993 para el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado y el 13 de diciembre de 1993 para el proyecto de ley acompañante.

7º El dictamen de Comisión, también en el Senado, fue evacuado el 14 de diciembre de 1993 en el supuesto del primer proyecto de ley y en el segundo el 14 de diciembre del mismo año.

8º El 23 de diciembre de 1993 fue aprobado en el Pleno del Senado el proyecto de ley de Presupuestos Generales para 1994 y el 22 de diciembre ocurrió lo propio con el proyecto de ley de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo.

9º Por último, los dos proyectos de ley recibieron la aprobación definitiva del Pleno del Congreso de los Diputados el 28 de diciembre de 1993.

b) *La tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, y de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.* Los aspectos más despuntantes de la tramitación parlamentaria en el tiempo de los dos proyectos de ley a la que ahora aludimos es la siguiente.

1º. El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 entró en el Registro de la Secretaría General del Congreso de los Diputados el 29 de septiembre de 1994. El correspondiente de acompañamiento lo hizo el 5 de octubre de 1995

2º. El informe de la Ponencia relativo al primero de los proyectos de ley fue emitido el 2 de noviembre de 1994. El 7 de noviembre de 1994 lo fue con respecto al segundo de los proyectos de ley.

3º.- El dictamen de la Comisión de Presupuestos fue emitido con respecto al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 el día 9 de noviembre de 1994. El correspondiente a la llamada ley de acompañamiento fue evacuado por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda el 10 de noviembre de 1994.

4º. El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el dictamen del primero de los proyectos de ley el 24 de noviembre de 1994 y del segundo el 22 de noviembre de 1994.

5º. En el Senado, el informe de la Ponencia fue emitido el día 5 de diciembre para el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 y el 7 de diciembre de 1994 con respecto al proyecto de ley acompañante.

6º. El dictamen de Comisión también en el Senado fue evacuado el 14 de diciembre de 1994 en el supuesto del primer proyecto de ley, y en el segundo el 15 de diciembre de 1994.

7º. El 22 de diciembre de 1994 fue aprobado en el Pleno del Senado el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y el 23 de diciembre de 1994 ocurrió lo propio con el correspondiente proyecto de ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

8.ª Por último, los dos proyectos de ley recibieron la aprobación definitiva del Pleno del Congreso de los Diputados el 27 de diciembre de 1994.

c) *La tramitación parlamentaria en el tiempo del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 y del correlativo de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.*

1.ª El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Congreso de los Diputados, núm. 135,1, serie A, del 30 de septiembre de 1995, sufrió los avatares del momento político que se vivía en aquellas fechas. El Pleno del Congreso de los Diputados acordó su devolución al Gobierno el 25 de octubre de 1995.

2.ª El proyecto de ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Congreso de los Diputados, número 137.1, serie A, del 13 de octubre de 1995, siguió igual suerte. El Pleno del Congreso de los Diputados acordó su devolución al Gobierno el 25 de octubre de 1995

d) L*a tramitación parlamentaria en el tiempo de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.* Los puntos más destacados de la tramitación parlamentaria en el tiempo de los dos proyectos de ley que ahora examinamos son los siguientes

1.ª El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 entró en el Registro de la Secretaría General del Congreso de los Diputados el 30 de septiembre de 1996. El correspondiente de acompañamiento lo hizo el 7 de octubre de 1996.

2.ª El informe de la Ponencia relativo al primero de los proyectos de ley fue emitido el 31 de octubre de 1996. El 31 de octubre de 1996 ocurrió lo mismo con respecto al segundo de los proyectos de ley.

3.ª El dictamen de la Comisión de Presupuestos fue emitido con respecto al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 el día 6 de noviembre de 1996. El correspondiente a la llamada ley de acompañamiento fue evacuado por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda el 7 de noviembre de 1996.

4.º El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el dictamen del primero de los proyectos de ley el 21 de noviembre de 1996 y del segundo el 21 de noviembre 1996.

5.º En el Senado el informe de la Ponencia fue emitido el 5 de diciembre de 1996 para el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado y el 4 de diciembre de 1996 en punto al proyecto de ley acompañante.

6.º El dictamen de Comisión, también en el Senado, fue evacuado el 10 de diciembre de 1996 en el supuesto del primer proyecto de ley, y en el segundo el 12 de diciembre de 1996.

7.º El 20 de diciembre de 1996 fue aprobado en el Pleno del Senado el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997. El 18 de diciembre de 1997 ocurrió lo propio con el correspondiente proyecto de ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

8.º Por último, los dos proyectos de ley recibieron la aprobación definitiva del Pleno del Congreso de los Diputados el 27 de diciembre de 1997.

2. Alcance del paralelismo procedimental

a) El paralelismo de carácter orgánico no es total, ya que son dos Comisiones parlamentarias distintas — de Presupuestos y de Economía, Comercio y Hacienda, en el Congreso de los Diputados, o de Presupuestos y Economía y Hacienda, en el Senado, respectivamente— las que conocen de los dos proyectos de Ley. Sin embargo, la cercanía material o competencial de ambas Comisiones y la coincidencia frecuente de los elementos personales integrantes de una y otra no desdicen en este punto el paralelismo del tratamiento parlamentario de los instrumentos legislativos a los que aludimos.

b) El paralelismo es total, salvo livianos matices impuestos para las exigencias de la propia realidad, en el aspecto temporal. Recuérdense en este momento las fechas, minuciosamente anali-

zadas ya, predicables del trámite parlamentario de una y otra Ley. El paralelismo y hasta a veces la coincidencia temporal más absoluta despuntan con luz restallante [22].

A la vista de los datos barajados con anterioridad poco más que esta afirmación tajante se puede hacer ahora.

c) El paralelismo parlamentario se manifiesta también en este caso en la coincidencia que se produce con cierta frecuencia en los Diputados y senadores que conocen de los dos proyectos de ley. Se advierte tal extremo particularmente en los grupos parlamentarios de reducido tamaño.

d) Junto a lo anterior, que ya es demostrativo de por sí, descolla un paralelismo en el tratamiento parlamentario de los dos proyectos de ley derivado de la subordinación procedimental que el llamado proyecto de ley de acompañamiento presupuestario rezuma por todos sus poros con relación al de Presupuestos Generales del Estado al que se refiere.

Tal subordinación procedimental, que se ancla en la acentuada conexión de uno y otro proyecto, desemboca a la postre en el paralelismo en la consideración parlamentaria de los dos que venimos pregonando a través de estas líneas.

B) LA REGLA DE LA ESPECIALIZACIÓN O COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS PARLAMENTARIOS

La función legislativa o aprobatoria de normas de rango legal es la más tradicional y de más hondas raíces históricas de los Parlamentos [23].

22 Como indicó el Diputado señor ZABALÍA LEZANIZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* año 1996, VI legislatura, núm. 33, sesión plenaria núm. 32, celebrada el miércoles, 23 de octubre de 1996, p. 1.404: « No entendemos por qué se han realizado modificaciones en dos proyectos de ley distintos, el de acompañamiento y el de disciplina presupuestaria, que se tramitan conjuntamente — lo estamos haciendo hoy».
Por su parte, el Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* año 1994, V legislatura, núm. 107, sesión plenaria núm. 106, celebrada el martes, 22 de noviembre de 1994, p. 5548, afirmó con respecto a la modalidad legislativa que estudiamos: «Esta ley viene a utilizarse fuera de la discusión presupuestaria, pero paralela con ella».

23 Una visión general de las funciones parlamentarias y de la legislativa en particular puede encontrarse, entre otros, en F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español,* Editora Nacional, Madrid, 1984, pp. 191 y ss.
Acerca de la materia y más en concreto puede verse a M. ARAGÓN REYES: «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales,* A. Garrorena Morales (editor), Tecnos, Madrid, 1990, pp. 129 y ss.

Para el debido cumplimiento de esta función, la institución parlamentaria se dota de ciertos instrumentos de carácter técnico. Estos constituyen herramientas que, en mayor o menor grado, contribuyen a la adecuada satisfacción de la función legislativa de los Parlamentos actuales.

Entre los instrumentos a los que nos referimos descolla la regla, por no llamarla principio que podría arrastrar a la confusión en el rigor técnico-jurídico, de la especialización de los diferentes órganos parlamentarios o principio de especialización parlamentaria.

El crecimiento de los Parlamentos contemporáneos [24] hasta convertirse en instituciones auténticamente complejas y las exigencias más primarias del principio de la división del trabajo, han impuesto decididamente la regla de la especialización dentro de las Cámaras parlamentarias

En el campo legislativo, al margen de la especialización cada vez más requerida de los parlamentarios, el fenómeno comentado se plasma en la especialización orgánica o de los distintos órganos parlamentarios, en particular de las distintas Comisiones de la Cámaras [25]. Cada uno de ellos conoce de los proyectos de ley según la materia sobre la que éste verse. Todo esto en el mayor beneficio del desarrollo de la función legislativa

Pues bien, como ha puesto de manifiesto un ilustre parlamentario buen conocedor de la materia que estudiamos: «El problema de este tipo de leyes es su tramitación parlamentaria, es que quiebra la especialidad y la competencia en la división parlamentaria del trabajo» [26].

En efecto, el conocido por proyecto de ley de acompañamiento presupuestario se divide sustancialmente, en tres partes nítidamente diferenciables, incluso a efectos puramente formales. La primera es la puramente tributaria, medidas fiscales; la segunda es la relativa a las distintas vertientes de la acción administrativa — medidas administrativas— y la tercera es la de carácter laboral — medidas de orden social— . A su vez, dentro de cada una de estas rúbricas se contiene un caleidoscópico abanico de normas de toda índole. Sin embargo de lo cual, a los efectos discursivos que ahora importan podemos afirmar que la variedad fundamental que se da cita en el reseñado proyecto de ley es la que agrupábamos en los tres apartados antedichos.

24 Con carácter general y visión personal hemos escrito acerca de las instituciones parlamentarias de nuestros días en *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985. A este respecto es preciso tener en cuenta el reciente libro *El Parlamento a debate*, edición y presentación de MANUEL RAMÍREZ, Editorial Trotta, Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, Madrid, 1997.

25 El artículo 46 del Reglamento del Congreso de Diputados recoge las Comisiones parlamentarias legislativas. El artículo 49.3 del Reglamento del Senado hace lo propio.

26 F. FERNÁNDEZ DE TROCÓNIZ MARCOS, Presidente de la Comisión de Economía y Hacienda y Comercio del Congreso de Diputados, en «La tramitación del Presupuesto», *ABC*, lunes 25 de noviembre de 1996, p. 48.

Repárese en que, a pesar de situarnos ante materias tan dispares, la competencia para su conocimiento, fruto de la forzada incorporación a un mismo proyecto de ley, es de una Comisión, la de Economía, Comercio y Hacienda en el Congreso de los Diputados y la de Economía y Hacienda en el Senado. Lo cual entraña una afrenta directa y clara de la especialización parlamentaria, regla al servicio de la función legislativa de las Cámaras. Así es, en condiciones normales la materia forzadamente unificada bajo un mismo proyecto de ley debería haberse fragmentado en, al menos, tres: uno que concerniera a lo tributario, otro, a lo administrativo y el tercero a lo laboral. A su vez este tratamiento habría dado lugar al conocimiento, deliberación y aprobación de aquéllos por tres órganos parlamentarios distintos.

La poco deseable situación vivida ha sido puesta de manifiesto ya por los que la padecen, a la par que se ha apuntado el posible remedio. Persona tan indicada para todo ello como es el Diputado señor FERNÁNDEZ DE TROCÓNIZ MARCOS, Presidente de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados, ha escrito: «Junto al Presupuesto, como es sabido, se tramitan y se aprueban otras leyes, fundamentalmente la llamada Ley de Acompañamiento de los Presupuestos — técnicamente Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social— que es una mezcolanza de modificaciones legales de toda índole y que deberían desgajarse en tantos proyectos de ley como son las materias a tratar, entrando y viéndose separadamente en la Comisión del Congreso de los Diputados respectiva» [27].

En palabras conclusivas, la técnica utilizada a la hora de elaborar los llamados proyectos de ley de acompañamiento presupuestario contribuye a vulnerar la regla de la especialización parlamentaria tan propia de los Parlamentos contemporáneos, lo que redunda de forma aguda y negativa en el desarrollo de la función legislativa por parte de estas instituciones.

27 F. FERNÁNDEZ DE TROCÓNIZ MARCOS:«La tramitación ... ».

C) EL ATROPELLAMIENTO TEMPORAL

1. Es constante de la tramitación parlamentaria de la llamada ley de acompañamiento presupuestario, junto a la heterogeneidad de la materia, la premura o prisa desmedidas en el cumplimiento de los trámites parlamentarios obligatorios.

La primera de las entregas del llamado proyecto de ley de acompañamiento presupuestario, que fue el proyecto de ley de Medidas Fiscales y de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección del Desempleo remitido al Congreso de los Diputados en octubre de 1993, fue tramitado por el procedimiento de urgencia [28]. En contraposición, tal declaración de urgencia no medió en los correspondientes a los ejercicios presupuestarios de 1995 y 1997; ya no hizo falta adoptar esta cautela tal era la fuerza atractiva, en cuanto al ritmo temporal en este caso, de la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos del Estado del que, dicho vulgarmente, le acompañaba.

Sea por el motivo que sea, lo indudable, si traemos a colación el análisis pormenorizado de la tramitación parlamentaria de la modalidad legislativa a la que nos referimos, es que aquélla quedada sometida a velocidad casi desenfrenada, radicalmente inadecuada para los proyectos de ley llamados de acompañamiento presupuestario que agrupan una heterogeneidad material de la intensidad conocida.

2. La situación de la que damos noticia mediante estas líneas no sólo da lugar al empleo desafortunado y desconcertado de ciertos mecanismos técnico-parlamentarios; atenta contra valores de mayor importancia y transcendencia jurídicas. No cabe duda que concierne de forma señaladamente negativa a la función de creación de normas jurídicas, que en supuesto ahora examinado se desarrolla en condiciones desfavorables, merced, entre otras causas, a los aprietos temporales. Mas, conexas a la función propiamente legislativa y al unísono con ella, los Parlamentos contemporáneos llevan a cabo otras tareas a las que paulatinamente se les concede

28 Con arreglo al artículo 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuando se acuerde la tramitación de un proyecto de ley por procedimiento de urgencia, «los plazos tendrán una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario».
Por su parte el artículo 133.1 del Reglamento del Senado dispone que: «En los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, el Senado dispone de un plazo de veinte días naturales para ejercitar sus facultades de orden legislativo».

mayor importancia. Entre ellas procede aludir ahora a la función de publicidad y explicación y a la de integración pública de intereses [29].

Se comprende fácilmente que las estrechuras temporales que aquejan al debate del llamado proyecto de ley de acompañamiento presupuestario desembocan de forma casi ineludible en un atropello de la función de publicidad parlamentaria, la cual queda reducida a la nada o casi a la nada en muchas cuestiones que por su importancia bien merecerían otro tratamiento.

Por otra parte, las circunstancias temporales que tan restalladoramente iluminan la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley de continua mención afectan también muy negativamente al cumplimiento de la transcendental función de integración pública de intereses por parte de las Cortes Generales. La fugacidad de la presencia parlamentaria en un proyecto de ley cargado de tanta y tan dispar materia como la que abruma al llamado proyecto de ley de acompañamiento presupuestario hace, como hemos apuntado líneas atrás, que muchas de tales materias pasen desapercibidas y que la función de posible acercamiento de posturas y de búsqueda de fórmulas equilibradas de integración se desenvuelva, si es que llega a desenvolverse, casi en las peores condiciones posibles, dado el apremio temporal concurrente y la normal concentración de la atención en lo presupuestario en sentido estricto.

A título de colofón y remate de estas opiniones traigamos el parecer al respecto del Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, muy ilustrativo desde todos los puntos de vista: «Este proyecto bordea, según nosotros, lo que pudiéramos llamar la tramitación parlamentaria de los Presupuestos. Pasa a hurtadillas, puesto que se debate a la sombra de los Presupuestos; prácticamente no pudimos entrar en la discusión de totalidad» [30].

29 Con relación a las funciones del Parlamento contemporáneo en general y en particular las funciones señaladas en el cuerpo de trabajo puede verse lo que hemos escrito en «¿Las Cortes Generales ... », pp. 47 y ss., singularmente en las pp. 88 y ss. y la bibliografía que allí se cita.
Como ha escrito AURELIO MENÉNDEZ MENÉNDEZ, *El Derecho, la Ley y el Juez, dos estudios*, op. cit., p. 78: «En nuestro tiempo el acto de creación del Derecho legislativo es la conclusión de un proceso político en el que participan numerosos sujetos particulares (grupos de presión, sindicatos, partidos ...). La consecuencia que se produce es que la ley es, cada vez más, transacción o compromiso, tanto más cuando que la negociación se extiende a fuerzas numerosas y con intereses heterogéneos».

30 Intervención del Diputado señor RÍOS MARTÍNEZ, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1994, V legislatura, núm. 346, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, sesión núm. 40, celebrada el jueves, 10 de noviembre de 1994, p. 10.704.

D) EL DESAPODERAMIENTO DE LAS CÁMARAS

El atropellamiento temporal que empapa a la tramitación parlamentaria que estudiamos trae consigo otro rasgo predicable del ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales con ocasión de los llamados proyectos de ley de acompañamiento presupuestario.

En el trámite parlamentario de la modalidad legislativa analizada se produce lo que podríamos llamar un acusado «desapoderamiento» de las Cámaras en favor del Gobierno, que cobra en la escena parlamentaria un papel verdaderamente protagonista que perjudica al de la institución parlamentaria

En efecto, la indiscutible realidad nos sitúa ante un proyecto de ley que absorbe muchas materias heterogéneas, cuyo conocimiento ha de tener lugar en un tiempo muy breve y por personas y órganos que no son especialistas o especializados en tales materias, aunque pudieran serlo en alguna de ellas. El resultado de toda esta coincidencia de circunstancias no es favorable para que el sello parlamentario quede indeleble y vistoso sobre tal tipo de ley. Por contraposición, la tendencia que abonan estos hechos es la del desentendimiento por falta de tiempo y capacidad, la del alejamiento, la del fatalismo del «qué vamos a hacer en estas circunstancias» y el «¡ellos sabrán!» como referencia al autor del proyecto, es decir, al Gobierno y sus distintos integrantes. En suma, la tendencia inevitable es hacia el desapoderamiento parlamentario en el conocimiento de los llamados proyectos de ley de acompañamiento presupuestario.

En sentido contrario, y con carácter complementario de lo anterior, todo abona el apoderamiento gubernamental, con invasión en la sombra revestida de respeto formal de tareas propiamente parlamentarias

Por otra parte, el panorama descrito es el caldo de cultivo de lo que GARCÍA AÑOVEROS ha llamado la «identificación funcional» del poder político, en nuestro caso de la fuerza política que predomina en las Cámaras parlamentarias, con las exigencias del funcionamiento de la Administración concernida por un proyecto de ley[31]. Todo lo que rodea a la tramitación parlamentaria de los llamados proyectos de ley de acompañamiento presupuestario favorece la mencionada «identificación funcional» del Parlamento y de sus órganos con los intereses de la Administración afectada.

Lo anterior sería más o menos anecdótico, más o menos censurable, si no fuera un factor contraproducente para el adecuado desarrollo de la función legislativa y de la de integración de intereses, tan propia esta última de los Parlamentos contemporáneos.

E) LA DEFICIENTE TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario es muy deficiente.

Como ha escrito SALVADOR CODERCH: «La técnica legislativa trata de la composición y redacción *(drafting)* de las leyes y disposiciones jurídicas. Por tradición y por extensión la técnica legislativa se aplica también a la elaboración de documentos jurídicos que no son normas y disposiciones, como, por ejemplo, sentencias judiciales o contratos» [32].

La llamada genéricamente técnica legislativa comprende un nutrido rosario de reglas técnicas de variada naturaleza que aspiran a lograr el perfeccionamiento estructural y redaccional en sentido amplio del instrumento legislativo en cuestión. Dentro de estas reglas mencionaremos, a título incidental y meramente orientativo, las referentes a la estructura formal de las leyes, las atinentes a lo morfológico y sintáctico de la composición, las que conciernen, muy ligado a lo anterior, a lo estético y, por último, las que tocan a los signos de puntuación y otros aspectos

31 En este sentido J. GARCÍA AÑOVEROS: «Una nueva Ley General Tributaria. Problemas constitucionales», Civitas *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 90, abril-junio de 1996, p. 228, ha escrito con respecto a lo tributario y, en particular, a la Ley General Tributaria, lo siguiente, extensible al campo ahora tratado: «Además, la legislación moderna es, casi en su totalidad, de origen administrativo, mediante la técnica de los proyectos de ley. Cuando, además, los proyectos proceden de las Administraciones concernidas, el resultado es el que conocemos. Así fue, en gran medida, la reforma de 1985, y así es la reforma de 1995. En ésta puede apreciarse, más que contenidos políticos concretos, digamos socialistas en vez de centristas o conservadores, las exigencias funcionales de una Administración tributaria que se refuerza frente al mal imperante que le toca combatir, y con hechos que se traduzcan en magnitudes presupuestarias contadas en pesetas. Proponen normas que, como arietes, comprimen los derechos; es lo funcional. El grupo político que se solidariza con esa actitud, y la hace suya, no sólo actúa, por supuesto, por identificación funcional, puesto que tiene la responsabilidad política ejecutiva, en este caso presupuestaria, sino también, ahora, por la concepción política profunda en la que prevalece lo colectivo sobre lo individual, y es más proclive a aceptar las propuestas administrativas».

32 P. SALVADOR CODERCH: «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa», *Cursos de técnica legislativa*, Madrid, 1989, p. 11. Con carácter general acerca de la técnica legislativa relacionada con la calidad de las leyes, puede consultarse a el libro colectivo *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, Gasteriz, 1989.

anexos [33].

Pues bien, y sin que sea este trabajo el adecuado para entrar en detalles en tal punto, es difícil encontrar en nuestra cuajada historia parlamentaria instrumentos que atenten más contra las reglas generalmente admitidas de la buena técnica legislativa que los que se conocen como de acompañamiento presupuestario. El cúmulo de circunstancias que se dan cita en su tramitación parlamentaria, las cuales, estudiadas en las líneas precedentes, deben ser traídas a colación de nuevo en este momento, constituye el caldo de cultivo de tal indeseable resultado.

III CONSIDERACIONES FINALES CONCLUSIVAS

En este último epígrafe al que otorgamos carácter conclusivo nos atrevemos a formular una afirmación tajante. A través de las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario asistimos en España a una clara y contundente manifestación de lo que podríamos llamar reduccionismo parlamentario [34].

Este fenómeno trae consigo el achicamiento y encogimiento de la función legislativa de las Cortes Generales a favor del apoderamiento por medios indirectos del Gobierno .

En suma, la técnica sobre la que se fundamenta la modalidad legislativa estudiada contribuye decisivamente, en nuestra opinión, a que se oscurezca el ser parlamentario con el desdibujamiento de una función que le es tan esencial como es la de elaborar leyes.

La precisión de las consecuencias jurídicas, singularmente las de carácter constitucional, de este desdibujamiento es afán de otro día y queda más allá del objeto de este trabajo.

33 Para mayor detalle acerca de esta materia citemos, entre otros, a A. BARAONA NOVA, M. QUESADA VARGAS, M. RIVERA CHACÓN Y Mª SOLANO: *El sentido de la ley*, Asamblea legislativa, Centro para la Democracia, San Juan de Costa Rica, 1995.

34 Estamos ante una manifestación concreta de un fenómeno más general de nuestra sociedad contemporánea que afecta hasta en la esencia del hombre: MILÁN KUNDERA: *L àrt du roman*, Gallimard, París, 1986, p. 29, escribe al respecto: «El hombre se encuentra inmerso en la verdadera vorágine de la reducción donde "el mundo de la vida" del que hablaba Husserl se oscurece fatalmente y donde el ser cae en el olvido».

Vicente Cuñat Edo
CATEDRÁTICO DE DERECHO MERCANTIL

LA FUNCIÓN DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO EN RELACIÓN CON LOS ANTEPROYECTOS DE LEY

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

I. CONTENIDO DEL DICTAMEN: *a)* EL ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO: LÍMITES A SU CONTENIDO. *b)* EL CRITERIO INFORMADOR DEL DICTAMEN. *c)* LA FUNCIÓN SUSTANTIVA DEL DICTAMEN.

II. EL SIGNIFICADO DEL «CONFORME» AL DICTAMEN.

III. CONSIDERACIÓN FINAL.

INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones que necesariamente han de someterse a Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana de acuerdo con el artículo 10 de la Ley de las Cortes Valencianas 10/1994, de 19 de diciembre, que lo regula, es el texto de los Anteproyectos de Ley que el Consell pretenda remitir a las Cortes. La singularidad más destacable de este objeto de dictamen, es que en la formulación de su contenido posee el Consell un ámbito de libertad, del que carece cuando se trata de una norma de desarrollo reglamentario.

El Consell Consultiu, debe ser especialmente cuidadoso en su juicio técnico, dado que su referente no es una norma previa con rango de ley, cuyo desarrollo acomete por vía reglamentaria, sino que al tratarse del anteproyecto de una Ley, esto es de una norma del mas alto rango formal, su contenido, puede y debe ser expresión de una voluntad política, susceptible en ocasiones, de distintas instrumentaciones jurídicas, pero en todo caso «encuadrable» en el ámbito Constitucional y Estatutario de sus competencias.

Por ello y para aclarar cual debe ser el sentido del examen técnico del Consell Consultiu, y también sus propias limitaciones, creemos posiblemente útiles algunas consideraciones, nacidas, en parte, de sus primeros meses de funcionamiento. En ellas queremos describir, parcialmente, el modo en que se acomete el estudio del Anteproyecto, situándonos en una visión operativa, y no meramente conceptual. Con ello pretendemos solo que se entienda mejor la utilidad, y las carencias de tales Dictámenes.

I CONTENIDO DEL DICTAMEN

A) EL ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO: LÍMITES A SU CONTENIDO

En el ámbito de los Anteproyectos sometidos a dictamen del Consejo, hay que distinguir claramente la vertiente política y la estrictamente jurídica que toda Ley lleva consigo. Es evidente que el dictamen del Consejo tan solo puede versar sobre la segunda de ellas, la estrictamente jurídica y técnica, pero en absoluto sobre la oportunidad o adecuación de la política contenida en el Anteproyecto de Ley, con la única excepción de que, también solicite específicamente un criterio de oportunidad, quien somete a consideración el Anteproyecto.

El estudio de la norma proyectada deberá realizarse de un modo estricto teniendo en cuenta la rigidez del «filtro jurídico» al cual ha de circunscribir su actividad este Consejo que, como ha manifestado reiteradamente en sus dictámenes, ha del ceñirse de acuerdo con el art. 2 de su Ley ordenadora a «... la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y el resto del ordenamiento jurídico... », y el orden en que se citan tales normas creemos que implica naturalmente una jerarquía de fuentes, que, como veremos, es parcialmente distinta del orden operativo de proceder de este Consejo, al cual ha de someterse para atender a su función.

El orden, a nuestro juicio, es examinar, en primer lugar, si de acuerdo con el Estatuto y la Constitución o si se quiere la Constitución y el Estatuto, se poseen competencias para desarro-

llar la regulación que se contiene en el Anteproyecto de Ley y si el juicio es positivo, por existir en principio competencias para regular la materia sustantiva de que se trate; a continuación se tomará en consideración tanto el marco constitucional como el estatutario, respecto de dicho contenido sustantivo, para después contrastarlo con la legislación básica y en último lugar la propia legislación autonómica.

Desde la competencia legislativa de la Generalitat Valenciana se ha de examinar el contenido del Anteproyecto comprobando que éste se encuentra dentro del ámbito en el que puede disponer.

En este examen del contenido del Anteproyecto, habrá que comprobar si la materia, en los términos en que se encuentra regulada, sobrepasa o contradice alguno de los límites competenciales que se desprenden de las normas constitucionales o también, si fundamentalmente contradice algunas de las normas contenidas en la legislación que tenga la consideración de básica, en el caso concreto, objeto del Anteproyecto. En definitiva si se sobrepasan o no los límites competenciales.

Es este un control técnico de la regulación, que en ningún caso tratará la oportunidad o adecuación de la política que, en si misma, representa la propuesta de Anteproyecto.

El contraste del Anteproyecto con el texto Constitucional, el Estatuto y la Legislación básica, no es, sin embargo, un control meramente de adecuación de los límites competenciales en sentido sustantivo, por cuanto, en cada caso deberemos ir más allá, de acuerdo con la norma que sirve de regla. En materia de examen de constitucionalidad no bastará comprobar que el contenido del Anteproyecto no contradice ninguna de las normas de la Constitución que posean virtualidad delimitadora, sino que además también cabrá examinar si los principios inspiradores del Anteproyecto se corresponden con los de la Constitución en la materia de que se trate. Por ello deberá realizarse también un examen para comprobar si en la Ley proyectada, se ha producido la incorporación de los principios que en la materia concreta a la que afecte, puedan estar expresos en la Constitución.

La no inclusión de tales principios en las normas reguladoras sería precisamente un supuesto de inconstitucionalidad, aun cuando la Ley, en si misma, no tuviera en su texto una afirmación contradictoria con la Constitución, pero no cabe olvidar que ésta no solamente establece un límite, sino también un «programa marco general» de actuación política.

El segundo control, el de la Ley proyectada en relación con la legislación básica, en principio opera fundamentalmente como una cuestión de límites, por lo que se deberá comprobar si el contenido legal se ciñe al ámbito que le deja tal legislación, a la que podrá resultar oportuno aludir, pero sin que su cita deba conducir necesariamente a la reproducción de la legislación básica, antes bien parece poco aconsejable su reproducción. La adecuación al ámbito de la legislación básica no prejuzga, por si misma, la regularidad de la norma, sino que ésta se limita a ser un nuevo control, predominantemente negativo, que consiste en que su contenido se desarrolla en el ámbito de tal legislación, sin que se contradigan las normas básicas establecidas, pero sin olvidar que respecto del resto, esto es, aquello en lo que no tenga tal carácter, estaremos en un ámbito de libertad de regulación, salvo disposición expresa en otra norma de rango suficientemente imperativo como para delimitar la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma.

Pero también en ocasiones la legislación básica impone a la Administración autonómica la fijación de los requisitos de aplicación, o régimen de eficacia de alguno de los mandatos contenidos en ella (plazos de entrada en vigor, cumplimiento de requisitos para determinada actividad, etc.) y en tales supuestos, el Dictamen deberá pronunciarse sobre el cumplimiento o no de tales mandatos, distinguiendo en especial si la regulación autonómica está reservada a norma con rango de Ley o por el contrario a un mero desarrollo reglamentario.

En relación con el resto del ordenamiento estatal no existe una obligación por parte de este Consejo de comprobar si el Anteproyecto de Ley propuesto es o no acorde, con la parcela de nuestro ordenamiento jurídico que se vea afectada por su contenido, por cuanto la nueva Ley puede, sin duda, modificar otras normas que habiendo nacido en el ámbito estatal son ahora susceptibles de resultar modificadas por nuestra propia Legislación Autonómica. Sí puede ser oportuno subrayar, con ocasión del Dictamen, las normas que quedan derogadas o modificadas por el Anteproyecto propuesto, sobre todo si no se encuentran entre las expresamente derogadas según la previsión del texto sometido a estudio; ello permitirá poner de manifiesto al órgano consultante, cuales son los resultados ordinarios que la norma proyectada producirá sobre el conjunto del ordenamiento aplicable en el ámbito autonómico.

Puede no acabar aquí el examen, porque también es oportuno «examinar» si con las derogaciones, «programadas» o no, se produce alguna alteración que ponga en peligro la armonía del ordenamiento general en su conjunto, para que el redactor de la norma proyectada pueda, con tales datos juzgar de la oportunidad y acierto al proponerla, siempre en el ámbito de su propia libertad, por cuanto el Consejo en tal caso debe limitarse a una mera llamada de atención.

Pero fuera de este examen técnico no es preceptivo que el Consejo advierta de la contradicción entre la norma proyectada y el régimen general anterior.

Queda claro que en relación con el régimen jurídico anterior, ya sea el de carácter general, ya sea el propio ordenamiento de la Comunidad Autónoma, el examen se ha de limitar exclusivamente a señalar aquellos efectos que resulte imprescindible subrayar, por cuanto puedan no estar explícitos en la Ley y ser consecuencias tal vez no queridas que afecten a la armonía del ordenamiento.

Cuestión aparte sería el contenido del Dictamen si el criterio de oportunidad y conveniencia (artículo 2º-1-2º párrafo de la Ley) fuese incluido por el Consell entre las cuestiones que deben atenderse en el mismo.

El propio concepto de «oportunidad y conveniencia» posee una ambigüedad suficiente, como para poder acotarla solo ante circunstancias temporales o materiales concretas. Por ello tan solo cabe subrayar que esta «oportunidad y conveniencia» deberá también partir de una valoración técnica de la norma proyectada, en relación con su «impacto» en el ordenamiento ya existente, y deberá incluir una valoración no ya de la «legalidad» de la norma, sino de su adecuación a los objetivos propuestos, y a los previsibles efectos de su aprobación y promulgación. Creemos que su propia ambigüedad nos excusa de mayores precisiones que solo son posibles caso por caso atendidas las circunstancias.

Por último, en relación con la propia norma deberá realizarse un examen de coherencia interna. Este es un examen meramente técnico que tendrá por objeto poner de manifiesto la contradicción entre los principios generales del Anteproyecto y los preceptos en él contenidos para valorar o poner de relieve la posible contradicción entre las normas que puedan poseer carácter «esencial», a efectos de la concepción de la Ley proyectada y los fines ordenadores que con ella se pretenden, y aquellas otras que se introducen como meramente instrumentales de la misma. Con tal subrayado lo único que podrá el Dictamen no es juzgar de la inadecuación de la norma, sino tan solo poner de relieve ante el proponente las consecuencias de posible desvirtuación de unos preceptos por otros. Tendrá especial interés en la revisión de coherencia in-

terna, mostrar los posibles defectos técnicos de las denominaciones o conceptos utilizados, así como las contradicciones entre los preceptos dentro de la misma Ley. Este examen de coherencia deberá tomar como referente la idea de que con la Ley propuesta, se pretenden obtener los resultados en ella descritos, alcanzando la máxima eficacia con el mayor rigor técnico posible.

No obstante, este examen también deberá tener presente que los «medios» jurídicos para obtener un resultado final deseado, pueden ser susceptibles de variado criterio técnico, y por ello, como puntualizaremos luego, solo serán posibles habitualmente en este ámbito nuevas sugerencias, que difícilmente alcanzarán a ser consideradas como observaciones de carácter esencial de las previstas en el artículo 73 del Reglamento (aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio), a los efectos de dar cumplimiento al artículo 2.5 de la Ley.

B) EL CRITERIO INFORMADOR DEL DICTAMEN

En su conjunto el criterio a seguir por el Consejo podemos analizarlo y diferenciarlo para apreciar si predomina en él un sentido positivo, que impone o sugiere la incorporación de preceptos o principios, o negativo, preocupado especialmente por evitar que la norma proyectada supere determinadas barreras.

Haciendo una simplificación de tales perspectivas, a efectos meramente expositivos y clarificadores, cabría señalar:

1º El criterio del Consejo en relación con el examen de competencia tendrá que ser conjuntamente positivo y negativo, por cuanto habrá de valorar que efectivamente se posee la competencia para regular la materia, y que en su ejercicio no se sobrepasa el ámbito de ella, o sea el título competencial.

2º Será un criterio positivo fundamentalmente, el que se tome en consideración por el Consejo, cuando se trate de examinar si en la norma proyectada se ha incorporado a la Ley, aquel principio o principios, que la Constitución puede tener expresos o implícitos en la materia que se esté regulando. Semejante criterio, de carácter positivo, hay que tomar en consideración res-

pecto de la legislación básica en los supuestos en que existan normas de tal índole, en las que se impone a las Administraciones autonómicas, el deber de regular las materias que han sido objeto de atención en preceptos de carácter básico, pero cuya aplicación requiere a su vez de una norma autonómica de rango legal, que determine las condiciones o garantías que han de observarse para la aplicación de tales preceptos. Ejemplo típico de ello lo hallaríamos en un precepto de carácter básico que atribuyese el desarrollo del régimen sancionador a la Administración autonómica competente en la materia sustantiva.

3º Por el contrario tendrá que ser un criterio predominantemente negativo, de tal modo que lo que fundamentalmente el Consejo comprueba es que no se sobrepase de determinados límites en relación con:

a) Que su contenido no es contrario a la Constitución Española.
b) Que no es contrario al Estatuto de la Comunidad Valenciana.
c) Que no es contrario o excede a la Legislación Básica.

4º En un tercer plano, en el que el examen de los límites resulta menos radical, hallaremos todavía dos aplicaciones de criterio predominantemente negativo:

a) Las consecuencias que resulten de carácter contradictorio con otras normas de la legislación autonómica, que pueden resultar derogadas o simplemente «falseadas» en su eficacia como consecuencia de la norma proyectada.

b) La valoración crítica de aquellos preceptos que técnicamente resulten incoherentes dentro de la propia norma, o simplemente muestren su incorrección jurídica.

Queremos resaltar que calificamos a estas de opiniones con criterio predominantemente negativo, porque en tales materias el Consejo tendrá que limitarse a comprobar si, efectivamente, se produce o no la contradicción con lo que pueden ser barreras necesarias, los primeros apartados (Constitución, Estatuto, Legislación básica), o situaciones contradictorias, que sin entrar en la ilegalidad, pueden poner en cuestión la eficacia o utilidad de la norma estudiada.

C) LA FUNCIÓN SUSTANTIVA DEL DICTAMEN

Esta descripción de cuales son las perspectivas desde la que desarrolla su labor el Consejo, nos sirve para puntualizar con claridad lo que efectivamente es objeto de estudio en la norma proyectada, y nos permite avanzar hacia la comprensión de cual puede o debe ser la funcionalidad que cabe atribuir a sus Dictámenes, para valorarlos con exactitud, y no confundir su significado, ni en mas ni en menos de los que les corresponde.

Lo expuesto nos suscita las siguientes consideraciones:

a) En aquellas materias que se examinan desde un punto de vista fundamentalmente positivo, el dictamen deberá habitualmente señalar la necesidad de que se incorpore al texto proyectado el principio o la norma, pero esta incorporación no necesariamente se produce «añadiendo» un nuevo precepto, sino que puede producirse «suprimiendo» un obstáculo, incorporado en la Ley, y que funciona a modo de excepción a la eficacia del principio de que se trate.

b) En los que tienen una perspectiva negativa, deberá resaltar la necesidad de «no infringir» la frontera o barrera, pero hay que destacar que en estas limitaciones de carácter negativo, el contenido del dictamen tampoco será siempre el de suprimir o, si se quiere, eliminar de la Ley proyectada los conceptos o disposiciones que produzcan la infracción, pues en ocasiones la fórmula para que no se produzca la contradicción con la Constitución, el Estatuto o con la norma básica, será precisamente la de añadir garantías sustantivas o de procedimiento o simplemente reconocer derechos subjetivos, que de otro modo podrían correr el riesgo de ser conculcados al no ser objeto de reconocimiento expreso.

Como vemos sea cual sea el criterio predominante aplicado, continúan siendo posibles dos tipos de observaciones por parte del Consejo, la de suprimir parte del texto o la de incorporar uno la sugerencia diferirá, según sea la finalidad, y la naturaleza de la norma que la impulsa.

Cuando el contenido del dictamen esté encaminado a suprimir algún precepto, su tenor podrá ser absolutamente radical en la afirmación, e incluso añadir la advertencia de las consecuencias de la falta de dicha supresión, así como también subrayar las que, si se atiende a la sugerencia, se producirán en otros preceptos que se ven técnicamente afectados.

Estas objeciones pueden afectar a la finalidad perseguida por la norma cuestionada, en cuyo

caso la forma de atenderla es casi exclusivamente la supresión, pero puede afectar solo al medio técnico usado para obtener una finalidad lícita. En tal caso la propia naturaleza negativa de estas objeciones dejará al redactor de la norma una amplia libertad para atender a la indicación y suprimir la norma proyectada, pero sustituyéndola por otra que pretenda atender a la misma finalidad, si bien utilizando un medio legalmente aceptable.

Cuando el contenido del dictamen proponga incorporar principios, nuevos derechos, o procedimientos, no siempre se podrá fijar el «texto» que deba añadirse a la norma que se esté examinando, ni siquiera cuando se trate de reconocer derechos. A menudo podrá ser adecuado que el Consejo proponga un texto específico, con la pretensión de que sea efectivamente aceptado, pero salvo que la norma que imponga tal efecto haya previsto el texto expresamente, la propuesta no será mas que un modelo de los que se podrían utilizar, e incluso cabe dudar de la conveniencia de la proposición de un texto concreto, previsto y posible de acuerdo con el Reglamento de este Consejo (artículo 75), por cuanto que no se debe coartar de modo alguno la voluntad del redactor del Anteproyecto de Ley, y menos hacerlo además de un modo absolutamente innecesario.

Desde este contenido y considerando las limitaciones destacadas cabe recordar:

1º Que el Dictamen es un instrumento meramente consultivo para la decisión del Gobierno.

2º Que el Dictamen examina y valora la «acomodación» del Anteproyecto al conjunto de normas que señala el artículo 2 de la Ley, pero en lo que no resulte acorde el Anteproyecto con el marco de referencia, el dictamen puede o bien quedarse en la mera censura del mismo, señalando el carácter inconstitucional, antiestatutario o contrario a la legislación básica, o añadir a tal juicio técnico, la sugerencia de un texto alternativo.

Pero aun en este último caso el texto propuesto ha de calificarse como una mera sugerencia, pues difícilmente puede entenderse que un texto concreto, aún para reconocer un derecho, tenga carácter esencial y por ello deba ser literalmente vinculante para el Consell en su labor prelegislativa.

II EL SIGNIFICADO DEL «CONFORME» AL DICTAMEN

En el contenido del Dictamen pueden hallarse sugerencias de carácter esencial (artículo 73 del Reglamento), o bien que carezcan de tal naturaleza, y aún hipotéticamente cabe que no exista ninguna observación, por tratarse de una norma técnicamente impecable. En cualquier caso la atención de las observaciones de carácter esencial ya autorizan a usar la fórmula de «Conforme» el dictamen, y ello no significará que se haya atendido en todo su extensión a las observaciones del Dictamen, sino sólo a las que, con el referido carácter esencial, se han expresado, sin perjuicio de que hayan o no quedado otras por atender.

Desde estas consideraciones hay que examinar el significado del «conforme» al dictamen del Consejo, cuando se atienda a las observaciones esenciales. Y también la manifestación de «oído el Consejo», que expresará la voluntad de no acogerlas (artículo 2.5 de la Ley).

Antes de entrar en unas breves reflexiones sobre ello, queremos subrayar que ambas expresiones tienen un significado «procedimental» claro, dentro del ámbito no vinculante del Dictamen, pero en sí mismas, desde el punto de vista sustantivo, son solo meramente indicativas de la consideración en que se han tenido las observaciones del Consejo. Por ello según cual haya sido la naturaleza de éstas el significado jurídico sustantivo de la atención o el rechazo podrá variar.

El conforme cuando se ciña a respetar los elementos negativos que se han fijado en el dictamen del Consejo y en consecuencia suprimir los preceptos o los conceptos que se hayan indicado, garantizará «la acomodación» a la legalidad, según la opinión del Consejo. Cuando el dictamen denuncie «ausencias», y por tanto imponga o sugiera un nuevo contenido de la norma proyectada, el acierto o no con que el Consell «desee» cumplir tal sugerencia, ya no es objeto

de examen en el Dictamen.

Puede ocurrir entre otras posibilidades:

Que el Consell no atienda la sugerencia; que la atienda correctamente; que, aparentemente, la atienda «correctamente», pero no de un modo sustancial, porque sustituya al corregido con un texto erróneo, respecto del contenido de la sugerencia o voluntariamente diferente del que resulte adecuado a la indicación del Consejo, etc.

Estos meros ejemplos, que pueden multiplicarse, nos ponen de relieve algunas de las limitaciones del Dictamen del Consejo, para conseguir la regularidad de la norma proyectada; pues, dado su carácter consultivo no es responsabilidad del Consejo el obtenerla, sino contribuir a ella en su colaboración con el Consell. Por ello, hay que saber que cuando un proyecto de ley dice que su texto es «conforme al Consejo», por si misma, esta afirmación no excluye de forma absoluta la posibilidad de que la norma sea inconstitucional, o contradictoria con la legislación básica.

En efecto si el Consejo ha manifestado la necesidad de respetar un derecho constitucional en su Dictamen, y el Consell dice que lo ha introducido, para que la norma sea «conforme al Dictamen», ello nos coloca ante dos conductas cuya coincidencia o no, está abierta a su posterior comprobación, por cuanto el acierto del Consell de la Generalitat para atender a la sugerencia del Consejo no está «garantizada» por éste, sino simplemente por el Consell. Puede ocurrir que el Dictamen sea acertado o no, pero aun siendo acertado puede ocurrir que el modo de atenderlo por parte del Consell no sea correcto, y no por la voluntad de hacerlo de modo contrario a la norma infringida, sino por un simple error técnico, que incluso puede tener su origen en una defectuosa formulación de la observación, por parte del Consejo Consultivo.

La ambigüedad del significado del «conforme» o el «oído», arranca de la propia naturaleza del Consejo Consultivo, que como órgano meramente técnico, sin facultades jurisdiccionales, lo que emite es una opinión, fundada en Derecho, que puede estar equivocada, por muchos motivos. Aunque el ejemplo sea tal vez excesivamente simplista, piénsese que un error de interpretación del Tribunal Constitucional determina una interpretación de la Constitución que estaremos obligados a respetar mientras no exista un pronunciamiento contrario. Un error del

Consejo Consultivo no es mas que un fallo, mas o menos disculpable, de su buen funcionamiento.

La sentencia del Tribunal Constitucional podrá resultar equivocada, pero es doctrina de interpretación de nuestra Constitución y tendrá eficacia en tanto llegue a obtener la condición de cosa juzgada, por el contrario la opinión o dictamen de este Consejo podrá ser objeto de revisión en su rigor ante los Tribunales competentes, bien sea con ocasión de la aplicación de la norma, respecto de la cual expresó su opinión de adecuación a la Constitución, bien sea con ocasión de un recurso de inconstitucionalidad directamente planteado contra ella.

Con estos razonamientos es fácil alcanzar a comprender que un Proyecto de Ley que se tramite «conforme al Consejo», puede ser constitucional o no y el Dictamen, que no tiene carácter vinculante, aunque sea atendido, puede no asegurar la constitucionalidad de la norma sometida al mismo. E igualmente un proyecto tramitado «oído el Consejo» puede ser de una pulcritud jurídica suficiente, a pesar de no acoger todas las sugerencias esenciales que éste haya formulado.

III CONSIDERACIÓN FINAL

Esta limitación de la eficacia del juicio técnico de regularidad o de constitucionalidad expresado por el Consejo, debemos tenerla muy presente a la hora de entender, como garantía suficiente de regularidad la sumisión de los Anteproyectos de Ley a este dictamen. El Consejo Jurídico, como el Consejo de Estado, en su caso, pues en esta materia la mayor diferencia entre ambos reside en el carácter necesario del dictamen en la preparación de los Anteproyectos de Ley que tengan su origen en el Consell de la Generalitat, necesidad que no existe en el caso del Consejo de Estado, poseen, como hemos visto, una limitada eficiencia para garantizar la regularidad de las normas proyectadas.

En principio no cabe olvidar que el dictamen del Consejo no es ni mas ni menos que una opinión técnica cualificada, a la que la Ley confiere determinados efectos, pero que, evidentemente, puede estar equivocada. Por ello, aun entendiendo que la norma proyectada resulta acomodada a la legislación cuyo examen sea preceptivo, tal opinión puede ser el resultado de una interpretación equivocada.

Sin olvidar que eso ocurre en cualquier juicio que puede llevar en si mismo el error, no hemos de olvidar tampoco, que el dictamen no posee la virtualidad o eficacia de una sentencia, y mucho menos en el caso concreto, de una sentencia del Tribunal Constitucional.

Pero además debe quedar muy claro para cualquier examen de la Ley proyectada, que el juicio de constitucionalidad o regularidad, aun siendo acertado, tampoco garantiza el resultado, ni siquiera cuando se respeta, pues con posterioridad a dicho juicio técnico, e incluso para atenderlo con pulcritud, pueden haberse producido correcciones en el Anteproyecto, cuya regularidad ya no es objeto de dictamen, y que a su vez pueden ser correctos o no.

Cabe concluir recordando que en cuanto el Dictamen del Consejo Jurídico acompaña al Proyecto de Ley una vez se remite a las Cortes, las anteriores reflexiones pretenden señalar una de las utilidades posibles del mismo, para el desarrollo del proceso legislativo.

En principio la presencia del «conforme» o el simple «oído» ya advertirá de la existencia en el segundo caso de elementos de contradicción entre la opinión técnica del Consejo, y el texto propuesto, en materia que estime «esencial» el Consejo de conformidad con el artículo 73 del Reglamento.

En caso de que el texto sea «conforme», ya hemos visto como ello no representa ni siquiera que el texto esté acomodado a la legalidad, sino tan solo que se han atendido a las objeciones del Consejo, pero esa atención cuando impone modificar el texto, con una nueva redacción, o la introducción de una nueva norma, no es objeto, ni siquiera de la opinión técnica del Consejo.

No será, pues, el Dictamen, por sí mismo, garantía de regularidad del texto que se dicte conforme a él, pero sí indicativo de la existencia de unos problemas que fueron objeto de estudio y proporcionaron una opinión técnica, que con las limitaciones ya expresadas respecto de su significado, pueden contribuir al buen fin del proyecto.

El resultado final será la consecuencia del trabajo en las Cámaras y de las decisiones que en ellas se decidan y en tales trances todavía podrán subsistir peligros de aparición o reaparición de defectos técnicos, contradicciones con la norma constitucional, etcétera, con ocasión de las modificaciones del texto por la vía de enmiendas. Pero estos peligros están más allá de la función propia del Consejo, y tienen sus propios cauces de solución en el procedimiento legislativo seguido en las Cortes Valencianas, sin perjuicio de la posible colaboración con estas, si existiese cauce idóneo para ello.

De lo expuesto no debe entenderse que el Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo es un mero acto de colaboración con el Consell, en sede de trabajos prelegislativos ni muchos menos un mero acto de trámite, como hemos descrito, en cuanto contribuye con sus análisis y valoraciones técnicas a una mejor elaboración de la norma proyectada, cabe entenderlo como la opinión de una singular institución que haciendo honor al criterio de independencia que debe presidir sus juicios, ha de servir de contraste o punto de referencia cuando se trate de elaborar normas generales. Bien es verdad que solo el acierto del Consejo en el cumplimiento de su función permitirá que sea fructífera su función crítica.

Joaquín García Morillo
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

EL PARLAMENTO ANTE LAS NUEVAS REALIDADES

SUMARIO

I. LA CRISIS DE LOS PARLAMENTOS OCCIDENTALES.

II. EL PARLAMENTO IDEAL Y EL PARLAMENTO REAL

III. LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL PARLAMENTO EN LOS SISTEMAS OCCIDENTALES: DEL PARLAMENTARISMO SALVAJE AL PARLAMENTARISMO ESTRUCTURADO.

IV. LA PÉRDIDA DE LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO: PARLAMENTARISMO LIMITADO Y PREDOMINIO DEL EJECUTIVO. LA SEPARACIÓN FLEXIBLE DE PODERES Y EL PAPEL DE LOS PARTIDOS. MAYORÍA Y MINORÍAS.

V. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA ACTUALIDAD. *a)* LA LEY COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO. *b)* LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA PRÁCTICA ACTUAL.

VI. CONCLUSIONES: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL PARLAMENTARISMO ESTRUCTURADO.

I. LA CRISIS DE LOS PARLAMENTOS OCCIDENTALES

Las referencias, tanto doctrinales como políticas, relativas a la crisis del papel jugado por el Parlamento en los regímenes parlamentarios occidentales son abundantes en los últimos decenios. Puede afirmarse sin exageración que la opinión mayoritaria en la doctrina es que la institución parlamentaria está aquejada de una crisis de gran intensidad. Estas afirmaciones doctrinales son especialmente vigorosas en los sistemas continentales, pero han afectado, incluso, al propio sistema británico, donde el Parlamento es tradicionalmente la auténtica clave de bóveda del esquema institucional [1].

En términos generales, las construcciones doctrinales que afirman la existencia de una crisis de la institución parlamentaria se centran en la pérdida de preeminencia del Parlamento en relación con las demás instituciones del Estado en general, y con el Ejecutivo en particular, y en

1 De ahí las numerosas encuestas y proyectos de reforma del funcionamiento del Parlamento que, desde hace tiempo, se vienen realizando en Gran Bretaña.

relación, también, con los elementos no institucionales del sistema como, muy principalmente, los partidos políticos y la dinámica generada por los mismos [2].

En esta última etapa, las críticas a la institución parlamentaria se han centrado, sobre todo, en su supuesta inutilidad: desde esta perspectiva crítica, las decisiones serían realmente adoptadas en sede gubernamental, no ejerciendo la mayoría parlamentaria otro papel que el de mero revalidador de las mismas siguiendo fielmente las directrices gubernamentales. Conocida de antemano la composición de las Cámaras, y el papel jugado por la mayoría, se ha argumentado que el trámite parlamentario era absolutamente inútil por cuanto se conocía de antemano la seguridad del éxito de la iniciativa gubernamental. Esta crítica es completada con otra relativa a la inutilidad de las Cámaras para cumplir su función de control del Gobierno: la mayoría parlamentaria impide una vez más, con la fuerza de sus votos, que prosperen las iniciativas de las minorías encaminadas a ejercer un mejor control sobre la actividad gubernamental. En estas condiciones, existe una general coincidencia, al menos en la «opinión pública» que más frecuentemente se expresa, sobre el languidecimiento del papel parlamentario. Conocidos de antemano los resultados de las votaciones, y siendo imposible controlar al Gobierno, las actividades de las Cámaras carecen de interés, no reflejan la realidad de la vida política y social española y son, por lo tanto, del todo ociosas. El propósito de este trabajo es analizar hasta que punto estas críticas se compadecen con la realidad o, dicho en otros términos, hasta que punto reflejan no ya la situación real de la vida parlamentaria española sino, también, lo que debería ser el funcionamiento de los órganos parlamentarios como institución en un Estado Social y Democrático de Derecho que se mueve en el marco socio-económico de una sociedad industrial avanzada.

II. EL PARLAMENTO IDEAL Y EL PARLAMENTO REAL

En primer lugar, parece conveniente preguntarse si la idea que generalmente se tiene del Parlamento se corresponde con la realidad. Resumiéndola sintéticamente, esa «idea general» se podría traducir en que el Parlamento debe ser el elemento central del sistema, aquel en el que

2 Para una exposición más detallada de estas críticas, ver JOAQUÍN GARCÍA MORIILLO, *El control parlamenlario del Cobierno en el ordenamiento español.* Congreso de los Diputados, Madrid , 1985.

se centrípeta toda la vida política, en el que se recogen los intereses sociales de la ciudadanía y se busquen y encuentren soluciones a los problemas que plantea la satisfacción de dichos intereses. Igualmente, el Parlamento debería ser, además de lo anterior, eficaz, es decir, un órgano susceptible de actuar con rapidez, precisión técnica e imaginación política. Por otro lado, las sesiones parlamentarias deben iniciarse bajo el signo de la duda, en la mayor incertidumbre posible de cual vaya a ser el transcurso de la sesión y de a quién sonreirá la victoria en caso de votación final: esta imagen ideal exige que las intervenciones de los parlamentarios consigan efectivamente convencer a sus oponentes y cambiar el sentido de sus votos [3]. En fin, el Parlamento debería ser capaz de modificar la actuación del Gobierno y de los demás poderes públicos y de remover al Gobierno cuando no considere satisfactoria su actividad.

No parece necesario un gran esfuerzo para demostrar que este modelo de «Parlamento ideal» nunca existió, ni siquiera en los albores de la configuración del parlamentarismo. Hasta tal punto es así que la difusión de ese supuesto «modelo ideal» de Parlamento se aleja de la utilización del manejo teorético de los tipos ideales como método de trabajo científico y se introduce en la manipulación ideológica.

En efecto, la imagen ideal que algunos difunden del Parlamento no ha existido ni hoy ni ayer. Ni en España ni en ningún otro sistema ha existido ese Parlamento mítico formado por ciudadanos que representarían a toda la Nación, y no exclusivamente a un sector de ellos, y libres para adoptar cada decisión política de acuerdo con su conciencia y con los dictados de un debate racional. El «modelo ideal» de Parlamento es tan absolutamente idílico como carente de soporte empírico o histórico alguno, como también carente de fundamento es la pretendida nostalgia por la actuación de los Parlamentos en modelos históricos anteriores. Ni el parlamentarismo «salvaje» o «desreglamentado» del que es tópica expresión la III República francesa, ni las Cortes de la II República española, pueden servir como ejemplos de ese supuesto modelo ideal.

En realidad, ese supuesto «modelo ideal» que con tanta frecuencia se predica como favorable -

3 Sobre la frecuente imagen idealizada que se alimenta respecto del Parlamento, Cfr. VITTORIO Dl CIOLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella prattica,* Giuffré. Milan, 1980.

mente comparable a las instituciones parlamentarias de la Europa de hoy no encuentra más que una ligera aproximación en los tiempos iniciales del parlamentarismo británico. Aún así, esa comparación, al margen de otras notorias diferencias económicas y sociales que vienen dadas por la historia, no puede realizarse sin eludir que aquel modelo parlamentario se caracterizaba por basarse en un sistema estríctamente censitario que solo otorgaba representación a una ínfima parte de la población, y se fundaba sobre un orden político y social que mantenía todas las formas de discriminación que hoy son expresamente proscritas por las Constituciones de los sistemas democráticos.

La aproximación a la función real del Parlamento en las sociedades actuales, y en el concreto caso de la sociedad española, debe prescindir, pues, de un cierto número de mitos que no harían sino impedir cualquier análisis realmente científico del fenómeno. La pretensión de realizar un análisis sobre el fundamento de la institución que esté basado en presupuestos apodícticos más cercanos a la mitología que a la realidad no puede conducir sino a conclusiones erróneas.

Así acontece con el mito de la imprevisibilidad, de acuerdo con el cual el Parlamento es un foco de discusión política, de deliberación y de adopción de decisiones que no están fijadas de antemano y que se adoptan de acuerdo con los principios del debate racional y la contradicción. Es patente, sin embargo, que las decisiones políticas no se adoptan de esta guisa, sino de acuerdo con la lógica de mayorías y minorías y de conformidad con los distintos compromisos programáticos y las diferentes elaboraciones estratégicas. De hecho, no solo las decisiones están adoptadas de antemano: también lo está la propia deliberación en sí pues, salvo excepciones ciertamente llamativas, tan previsible resulta el discurso de los distintos grupos parlamentarios — discurso que, por otro lado, se hace público de antemano en no pocas ocasiones— como insólito el que las posiciones de uno u otro grupo varíen en el curso del debate por mor de los alegatos de otros grupos. A mayor abundamiento, no puede omitirse que la realidad se compadece plenamente, en este caso, con la racionalidad: la perspectiva de que de un Estado complejo, como el actual, se adopten decisiones en el curso de un debate, improvisadamente y sin analizar pormenorizadamente sus consecuencias y su instrumentación técnica es, además de irreal, irracional, pues tal improvisación conduciría, en no pocos casos, a consecuencias claramente dañinas para el interés público.

Un análisis científico del modelo de régimen parlamentario ha de partir, pues, de la base de que tanto desde el punto de vista teórico como — desde luego— desde la perspectiva jurídica, la arquitectura mítica del modelo parlamentario resulta, sencillamente, insostenible. Es menester, por lo tanto, analizar el Parlamento desde la realidad del sistema tal cual ésta es, y no tal cual hubiese podido ser desde los postulados decimonónicos o tal como hubiera debido ser desde concepciones frontalmente reñidas con la realidad actual e, incluso, con las necesidades de la sociedad de hoy. Pretender que ésta se ajuste a un determinado modelo de parlamentarismo cuya más que dudosa existencia se hubiera producido más de un siglo atrás es demandar lo imposible. La construcción de una cultura política — en este caso concreto, una cultura parlamentaria— válida para la sociedad actual exige, como primer presupuesto, que esa cultura se acomode a las necesidades de la sociedad en que se funda y que responda a sus demandas y sus fenómenos reales, no imaginarios. Se trata, en síntesis, de elaborar una nueva línea de pensamiento democrático en relación con el parlamentarismo, una línea que acoja los grandes procesos de transformación que el Parlamento — como la sociedad— ha experimentado, y que otorgue una formulación teórica e institucional a esas transformaciones.

III. LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL PARLAMENTO EN LOS SISTEMAS OCCIDENTALES: DEL PARLAMENTARISMO SALVAJE AL PARLAMENTARISMO ESTRUCTURADO

Porque, en efecto, si hay un sistema político que haya experimentado notables transformaciones en los últimos decenios es, precisamente, el régimen parlamentario. Su primer modelo contemporáneo de referencia, el parlamentarismo salvaje — cuyos ejemplos más prístinos son la III República francesa, la República de Weimar y, en parte, la Restauración y la II República españolas— estaba caracterizado por la soberanía del Parlamento, la ausencia de organizaciones políticas capaces de alcanzar una mayoría estable, la indisciplina interna de la mayor parte de las organizaciones políticas y la absoluta supeditación del Ejecutivo al Legislativo. El precipitado que arrojó ese caldo de cultivo fue la incapacidad del sistema para ofrecer una respuesta estructurada, y una oferta de gobierno que la instrumentara, a la sociedades en que se movían. Las consecuencias fueron la gestación de una crónica inestabilidad gubernamental y la polarización — acompañada de la irracionalización— del debate político, lo que contribuyó a la in-

tensificación del conflicto social y dio lugar a los fenómenos de todos conocidos que aconte - cieron en la mayor parte de los países europeos. Sin duda, no fue el Parlamento, ni su deficien - te organización, ni su modelo de relación con el Ejecutivo, el que dio lugar a esos fenómenos: no hubieran podido producirse sin una notable fractura social y sin acontecimientos políticos y sociales que han sido muy estudiados. Pero sí cabe decir que, debido a su desestructuración y a la inexistencia de mayorías, los Parlamentos de la época no fueron capaces de aportar solucio - nes políticas o, al menos, dosis de estabilidad a situaciones ya de por si inestables.

Como consecuencia, la oleada constitucionalista posterior a la II Guerra Mundial consagró lo que MIRKINE GUETZEVITCH llamó el «parlamentarismo racionalizado», cuyo más meri - diano ejemplo es la Ley Fundamental de Bonn. La preocupación de los diseñadores de la racio - nalización fue, en primer lugar asegurar al máximo la estabilidad gubernamental y, en su defec - to, impedir la configuración de «vacíos de poder». A tal efecto, se regularon minuciosamente los instrumentos de control parlamentario del Gobierno y, sobre todo, los mecanismos de exi - gencias de la responsabilidad política del Ejecutivo. El decidido propósito de estas reformas era que la detallada formalización — requisitos, plazos, efectos, etc.— de los instrumentos de control y exigencia de la responsabilidad impidiese la utilización informal que de las mismas se había hecho en los parlamentarismo «salvajes», utilización que, en no pocos casos, había lleva - do a consecuencias prácticas jurídicamente no previstas. El ejemplo más famoso de este proce - so de racionalización es, sin duda, la moción de censura constructiva de la Ley Fundamental de Bonn, luego recibida por la Constitución española.

El «parlamentarismo racionalizado» puede considerarse ya, sin embargo, como el primer paso de una evolución hacia un modelo diferente que algunos han denominado «parlamentarismo estructurado» [4]. Este es, ciertamente, un grado posterior de evolución, pero con unas connota - ciones que le presentan como cualitativamente diferente.

4 JEAN-LUC PARODI: *Les fonctions du Parlement dans les démocraties occidentales contemporaines.* Ed. Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1966-67. En España, la expresión ha sido utilizada y explicada por JUAN F. LÓPEZ AGUILAR, *Minoría y Oposición en el Parlamentarismo,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991; e ISIDRE MOLAS: «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», en *Revista del centro de Estudios Constitucionales,* N.° 2 (1989), pp. 47 -64.

En efecto, el parlamentarismo racionalizado se caracteriza, sobre todo, por su vertiente negativa: pretende evitar los efectos indeseados que puede provocar la acción, no sujeta a reglas formalizadas, de minorías parlamentarias incapacitadas para construir una mayoría pero suficientes para bloquear el correcto funcionamiento de las instituciones. En lógica consecuencia, opera, exclusivamente, sobre los mecanismos de control parlamentario del Gobierno y de exigencia de su responsabilidad política.

El parlamentarismo estructurado, sin embargo, persigue objetivos más ambiciosos. En primer lugar, su planteamiento es positivo, no negativo: no pretende sólo evitar los efectos perjudiciales antes descritos, sino también organizar *ad intra* la vida parlamentaria y racionalizar *ad extra* la actividad parlamentaria en sus relaciones con el Ejecutivo. Su propósito es, en suma, organizar y racionalizar la vida parlamentaria — la totalidad de la misma— provocando que la Cámara sea un auténtico reflejo — en su actuación, relevancia de los actos, etc.— de la vida política nacional. A tal efecto, no se contenta con formalizar las funciones de control parlamentario y exigencia de la responsabilidad política, sino que pretende tener un alcance global: se extiende a la función legislativa, a la presupuestaria y a los debates de cualquier género, de forma que ofrece una respuesta articulada en función de la correspondiente representación política a la actividad de los grupos que integran la Cámara [5].

IV. LA PÉRDIDA DE LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO: PARLAMENTARISMO LIMITADO Y PREDOMINIO DEL EJECUTIVO. LA SEPARACIÓN FLEXIBLE DE PODERES Y EL PAPEL DE LOS PARTIDOS. MAYORÍA Y MINORÍAS

El parlamentarismo estructurado no hace otra cosa, en realidad, que intentar dar respuesta a la auténtica función del Parlamento, y a su papel real en los sistemas parlamentarios, que se ha ido decantando a través de un largo proceso evolutivo. Un proceso evolutivo que, en síntesis, conduce de un sistema donde el Parlamento es el eje central a otro que podríamos denominar de «parlamentarismo limitado», en el que el Parlamento es, sí, una pieza importante del sistema, pero no la central. Esta evolución es consecuencia de la transformación de varios factores que, a la postre, convergen en un único vector cuya resultante es la limitación de facultades que el

5 Ver, al respecto, mi trabajo, «Mitos y realidades del parlamentarismo actual», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 9, (1991).

Parlamento ostentaba, antes, de forma casi exclusiva.

El primero de los factores que ha experimentado transformaciones es el principio de soberanía, que antaño residía en un Parlamento que, según la frase clásica, podía hacerlo «todo menos convertir a un hombre en mujer», y que ahora reside en el pueblo. A ello hay que añadir la progresiva asunción, por los textos constitucionales, de fuerza normativa propia. Como resultado de estos dos factores, se dan una serie de supuestos en los que la mayoría de los Parlamentos — entre ellos, el español— no pueden actuar libérrimamente, sino que necesitan del refrenado popular. Además, en no pocos sistemas, entre ellos el nuestro, los poderes públicos — y, por ende, el Parlamento— están sujetos a la Constitución, y existe un órgano, el Tribunal Constitucional, que tiene atribuida la función de verificar la adecuación a la Constitución del ejercicio que el Parlamento haga de su potestad legislativa.

Otro de los factores que ha experimentado una notable evolución es el papel y la estructura de los partidos políticos. Estos son hoy, en términos generales, algo muy diferente de lo que eran no ya en los albores del parlamentarismo, sino hace tan solo unos pocos decenios. Son agrupaciones estables, que actúan con dirección y coordinación interna y están dotados de una notable disciplina. Los grupos parlamentarios, por su parte, son, lisa y llanamente, con excepción del grupo Mixto, la expresión parlamentaria de los partidos políticos, y no otra cosa. En consecuencia, la dirección del partido y del grupo parlamentario coincidirán normalmente, como coincidirán, si el grupo consigue formar gobierno, con el Ejecutivo. Se produce así la aparente paradoja de que la mayoría parlamentaria teóricamente llamada a controlar al Gobierno esté, en la práctica, subordinada a éste, con todas las matizaciones que sean del caso.

Esta paradoja, que muchos alegan como prueba de la inutilidad del Parlamento, es solo aparente, como luego se verá. Pero es lo cierto, en todo caso, que altera notablemente el papel del Parlamento: de hecho, una vez realizadas las elecciones y determinada la fuerza parlamentaria de los partidos políticos, las decisiones más importantes no se tomarán en el Parlamento, sino en las sedes de los partidos políticos; las de la mayoría parlamentaria, además — que serán, obviamente, las propuestas que prosperarán— se adoptarán, muy probablemente, por personas presentes en el Gobierno o que lo dirigen. Se produce, pues, una traslación de funciones desde el Parlamento hacia la sede de los partidos en él representados.

Por último, las características de la sociedad moderna, y de la función que el Estado desempeña en ella, han influido en el papel del Parlamento. La complejidad — política, económica y so-

cial— de las sociedades actuales obliga a que la adopción de las decisiones políticas y, todavía en mayor grado, su instrumentación se realicen, en la mayoría de las ocasiones, tras complejos estudios en los que han de ponderarse complicados factores técnicos. Además, dichas decisiones han de adoptarse, con frecuencia, con rapidez. Todos estos elementos operan en contra de un órgano, como el Parlamento, compuesto por numerosos miembros, de carácter deliberante y no especializado, y actúan a favor del Ejecutivo, que combina el principio de jerarquía, que facilita la adopción e instrumentación de las decisiones, con la posibilidad de contar con los elementos técnicos y humanos adecuados para la mejor valoración de los factores técnicos que concurren en cada caso. La necesidad que las sociedades actuales presentan de sublimar el principio de eficacia favorece, por tanto, la concentración de la capacidad de decisión en un órgano de decisión política unitario y capaz de actuar con el máximo de eficacia y rapidez, que no puede ser otro que el Gobierno [6]. El incremento de la intervención estatal en la vida económica y social, por otro lado, genera como consecuencia una presencia del Gobierno en las distintas esferas sociales que se incrementa paulatinamente, y que redunda en la sustracción al Parlamento de importantes parcelas de su tarea.

El Parlamento se encuentra, así, debilitado para afrontar las tareas a las que el Estado hace frente y se encuentra, incluso, insuficiente para afrontar la inflación de la producción normativa. Este factor, junto con la repetidamente citada urgencia de no pocas actuaciones, provoca la atribución al Gobierno de potestades normativas mediante figuras como los decretos leyes y la legislación delegada [7].

Un ejemplo meridiano de este proceso puede encontrarse en la incorporación de diferentes Estados a las Comunidades Europeas. Ya en 1963 SAMPSON señalaba que los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad Europea permanecieron absolutamente al margen del proceso de elaboración del Tratado de Roma, limitándose la intervención parlamentaria a la aprobación o rechazo, en bloque, de una cuestión de extrema importancia sobre la que, sin embargo, el Parlamento carecía de criterio propio, por cuanto no disponía de los elementos de juicio de carácter técnico necesario para poderse formar dicho criterio [8]. Más de 20 años más tarde, la adhesión a la Comunidad Europea de España ratificó, aumentándolo, este mismo fenómeno: el Parlamento español limitó su participación en la adhesión de España a las Comu -

6 Ver, por ejemplo, ENRIQUE ROMERO, «EI Poder Ejecutivo en la realidad contemporánea» en *Revista de Estudios Políticos,* septiembre-octubre, 1963, y la bibliografía allí citada.

7 Ver, por todos, ENZO CHELI, «L àmpliamento dei poteri normativi dell èsecutivo nei principali ordinamenti occidentali», en *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico,* 1959, n.° 2, para una acertada exposición del proceso histórico de acumulación de facultades legislativas en los órganos de gobierno de los principales sistemas occidentales.

nidades a la mera ratificación en bloque del Tratado, y, además, delegó la tarea de acomodación del ordenamiento interno español a las exigencias derivadas de la incorporación y del respeto al ordenamiento comunitario. Como es sabido, la aprobación del Tratado fue seguida de la aprobación en las Cortes Generales de una ley de delegación que confería al Ejecutivo la habilitación para adecuar nuestro ordenamiento interno a los requisitos comunitarios [9]. De esta suerte, la renovación de un bloque normativo completo de nuestro ordenamiento que poseía rango de ley fue íntegramente delegada en el Ejecutivo sin más que unos pocos requisitos de carácter, por lo demás, sumamente genérico. Años más tarde, las Cortes Generales tuvieron una intervención igualmente escasa tanto en la reforme de los tratados constitutivos acordada en Maastricht que dio lugar al Tratado de la Unión Europea como en la recentísima reforma, aún no ratificada pero ya acordada en Amsterdam, del Tratado de la Unión.

Todos estos factores — soberanía popular, fuerza normativa de la Constitución, órganos jurisdiccionales constitucionales, modificación del sistema de partidos y de la estructura interna de los mismos, incremento de la intervención estatal y predominio del principio de eficacia— convergen en un resultado final: la pérdida por el Parlamento del papel central que antaño ocupaba en los sistemas parlamentarios. No se puede hoy hablar con propiedad, ni siquiera en los sistemas que más poderes conceden al Parlamento, de la «centralidad del Parlamento»: parece haber pocas dudas de que, en las sociedades industriales avanzadas que se rigen por un sistema parlamentario, la centralidad del sistema recae, precisamente, en el Ejecutivo. El Parlamento ocupa, sin duda, un lugar de gran importancia en el conjunto del sistema, pero ese lugar no es el central. En suma, se configura un sistema que podríamos denominar como «parlamentarismo limitado»: parlamentarismo formal, pero materialmente limitado tanto por el propio ordenamiento constitucional como, sobre todo, por la fuerza de las cosas y por la incapacidad del Parlamento actual, tal y como hoy está concebido, para hacer frente con la debida eficacia a las demandas crecientes de una sociedad cada vez más compleja.

8 Cfr. HENRY SAMPSON, *Anatomie de l'Anglaterre,* Armand Colin, París, 1966, p. 76.

9 Se trata de la ley 47/85, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, así como la ley 18/88, de 1 de julio, de modificación del artículo 5 de la antes citada ley de Bases.

Con todo, los Parlamentos siguen siendo una pieza fundamental del régimen democrático. Ello se debe, en particular, a un factor que adquiere la mayor transcendencia en una sociedad moderna: la publicidad. Es en los Parlamentos donde se debaten públicamente los proyectos de ley, debates en que los grupos parlamentarios exponen públicamente su posición y los criterios que la fundamentan. Es también en los Parlamentos donde el Gobierno debe explicar su actuación y las razones que la guían, y es allí donde dicha actuación es sometida a crítica y contrastada con otras alternativas. Los Parlamentos son, en suma, el foro político por excelencia, y los medios de comunicación trasladan al gran público los debates que allí tienen lugar contribuyendo, con ello, a formar la opinión del electorado sobre la actuación del Gobierno y las alternativas que a ella se ofrecen.

La importancia de los Parlamentos proviene, también, de las propias características del régimen democrático. La negociación, la conciliación y la búsqueda de fórmulas de transacción es una de ellas. Es verdad que, el Gobierno, debido al hilo conductor que, según se explicó antes, le une con el partido y con el grupo parlamentario, está normalmente en condiciones de conseguir que la mayoría parlamentaria respalde sus criterios. Pero incluso en este caso, y aún en el supuesto de que se cuente en las Cámaras con una mayorías absoluta, los Gobiernos de los sistemas democráticos suelen preferir la búsqueda de fórmulas de composición con las minorías a la imposición de sus propias posiciones. Incluso las mayorías parlamentarias más elevadas se ven, en un sistema democrático, forzadas a buscar soluciones negociadas, ampliando así los apoyos políticos y la base social de sus actuaciones. Y es en el Parlamento, donde están presentes las fuerzas políticas más representativas, el lugar en que se produce dicha búsqueda de apoyos.

Esto es especialmente aplicable a los sistemas, como el español, donde rige una fórmula electoral de tipo proporcional. Ello dificulta la consecución de mayorías absolutas, y no es preciso señalar que las mayorías relativas, y los Gobiernos por ellas apoyados, se ven obligados a buscar apoyos de otras fuerzas políticas. En algunos ordenamientos, además, y este es el caso español, la Constitución y las leyes exigen mayorías reforzadas para determinadas actuaciones o nombramientos. En fin, incluso en el caso de que la mayoría parlamentaria decida imponer en solitario su posición y sea suficiente para conseguir su aprobación por las Cámaras, dicha decisión será debatida en el Parlamento y allí deberá ser justificada en un debate en el que las minorías expondrán sus posiciones. Tanto la justificación de la decisión como las propuestas de las minorías serán trasladadas al electorado, y éste irá formando su voluntad de cara a la próxima consulta electoral. Por ello, y a pesar de que haya perdido su condición de clave central del sis-

tema, a pesar también de sus limitaciones, los Parlamentos son una pieza esencial del régimen parlamentario.

No debe perderse de vista, por otro lado, que la hegemonía que la mayoría ostenta en la Cámara no es otra cosa que el resultado del sistema democrático. La mayoría es la encarnación de la expresión de la voluntad popular y soberana precipitada en el sufragio, una voluntad que se ha delegado a través de una libre elección entre una pluralidad de ofertas. Como consecuencia de ello, a la mayoría le toca jugar un papel singular en el funcionamiento del Parlamento. Olvidar que la mayoría es, precisamente, la expresión de la voluntad popular supone desconocer la lógica misma del sistema parlamentario; olvidar que la conexión entre el Gobierno y la mayoría es no sólo inevitable, sino deseable, o impugnar la fertilidad de esta conexión, supone no comprender la lógica del sistema parlamentario y asumir, en forma infundadamente dogmática, los supuestos principios de separación de poderes y de control del Ejecutivo por el Legislativo.

Está claro que la lógica del sistema parlamentario atribuye a la mayoría las funciones de gobierno y a la minoría el derecho a disentir y a exigir al gobierno el más estricto atenimiento a los principios que le dotan de legitimidad. La comprensión del funcionamiento de los Parlamentos en las sociedades industriales avanzadas no puede hacer abstracción del hecho de que mayoría y minoría cumplen funciones distintas en la animación real del régimen parlamentario y en los diferentes cometidos que corresponden al Parlamento: representar, legislar, formar gobierno y controlarlo.

Es algo más que demostrado que, en los sistemas parlamentarios, el elector no solamente — y tal vez, ni siquiera principalmente— elige un representante, sino que se pronuncia por una opción de gobierno habitualmente asociada a un equipo dirigente y a un candidato a Primer Ministro. Por lo tanto, es una exigencia sistémica, dada la naturaleza de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno, que el elector establezca una relación de confianza y expectativa de respuesta con el partido y el líder al que ha expresado su apoyo. De hecho, la única forma de asegurar un Gobierno estable y operativo — lo que, sin duda es un bien constitucional de notable entidad— es garantizar un apoyo sostenido e institucionalizado de la mayoría parlamentaria al Gobierno. Ello conduce a asumir como funcional, legítimo y, por lo tanto, deseable que los Parlamentos actúen en congruencia con unas reglas de disciplina política cuya raiz no solo es democrática sino que es, en sí, la base del sistema democrático. En el parlamentarismo, el único flujo real e institucionalizado para la legitimación del Derecho reside en las elecciones periódicas que configuran al mismo tiempo al Parlamento como poder Legislativo del que dimanan

las leyes y al Ejecutivo. No es posible, por tanto, omitir que el Ejecutivo emana del Parlamento o, más precisamente, de la mayoría parlamentaria.

Igualmente, es preciso circunscribir a sus límites auténticos la significación del papel que en un sistema democrático corresponde a la minoría. La lógica parlamentaria que con tanta frecuencia se critica no es, como algunos pretenden, ni una desviación del sistema ni un accidente del mismo: es consecuencia directa e inevitable de las exigencias del sistema, que sólo puede funcionar, precisamente, en tanto se den las circunstancias que algunos califican de perniciosas desviaciones. A despecho de quienes conciben el sistema parlamentario como el permanente enfrentamiento entre el Parlamento y el Gobierno, vale decir, entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno emanado de ella, es necesario resaltar que el parlamentarismo sólo puede funcionar sobre la base de unos sólidos ligámenes de colaboración y confianza entre Legislativo y Ejecutivo, toda vez que el segundo no es, en estricta lógica, otra cosa que una mera dimanación del primero.

V. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA ACTUALIDAD

A) LA LEY COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO

Por lo que hace a la más clásica de entre las funciones de los Parlamentos, la legislativa, la evolución no es muy diferente. En este caso, las transformaciones no afectan solamente a la función en sí, sino también a su producto, esto es, a la ley. Para expresarlo gráficamente, puede decirse que la ley ha pasado de ser la expresión de la voluntad popular a ser un instrumento de gobierno.

En efecto, es sabido que, según el postulado teórico clásico, la ley es la forma jurídica en la que se expresa la voluntad popular representada en el Parlamento. Sin duda, esta afirmación nunca ha dejado de ser, como se ha señalado con anterioridad, un mito; pero lo es hoy más que nunca.

En otros tiempos, y en sociedades cuyas características eran muy diferentes a las de la sociedad actual, el ámbito material de la ley se circunscribía a aquellos campos en los que la importancia de la materia regulada hacía aconsejable la sanción parlamentaria de la actuación. Todo ello tenía lugar en un marco general en el que la intervención estatal era escasa.

La situación es hoy radicalmente diferente. Por un lado, es difícil encontrar un terreno en el que no se produzca la intervención o, al menos, la regulación estatal. A ello, al control que la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno ejerce sobre las Cámaras y a la supeditación de dicha mayoría al Ejecutivo obedece al hecho de que el Gobierno sea el principal actor de la iniciativa legislativa. Por ello, la ley puede y debe ser hoy concebida básicamente como uno de los instrumentos de que el Gobierno dispone para ejecutar su política. No se trata ya de plasmar en normas jurídicas del más alto rango normativo la supuesta expresión de la voluntad popular: se trata, sencillamente, de consagrar, mediante su inserción en el ordenamiento y con el grado de rigidez derivado de la utilización de la norma con rango de ley, una regulación de un concreto sector que obedece a una estrategia política determinada.

Esta situación es aún más aguda en casos como el español, donde el ordenamiento constitucional establece para la reserva la ley un campo notablemente amplio: en estos supuestos son numerosas las materias que han de ser reguladas por ley y no pueden serlo mediante otra norma emanada del Gobierno. Por consiguiente, cualquier intención gubernamental de llevar a cabo una política general e innovadora en estos terrenos debe, con frecuencia, revestir la forma de una norma con rango de ley. Si a ello se añade la interpretación que los Tribunales han hecho del principio de legalidad, la tendencia a recurrir a la ley como instrumento de gobierno se convierte, en el caso español, en una auténtica necesidad.

De esta suerte, aunque siga siéndolo formalmente, la ley ha dejado de ser funcionalmente la expresión de la voluntad popular, representada en el Parlamento, en los asuntos de importantes repercusión nacional: se ha convertido de plano, también funcionalmente, en un instrumento de la política desarrollada por el Gobierno que es luego convalidado, con modificaciones más o menos relevantes, por el Parlamento. Lo que antes era relativamente excepcional desde el

punto de vista cuantitativo — enviar a las Cortes, para que lo sancionasen, un Proyecto de Ley— se ha transformado en mecanismo habitual de la actuación del Ejecutivo.

B) LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA PRÁCTICA ACTUAL

Por otro lado, dichos Proyectos de Ley, que en otra época versaban sobre materias de indudable interés nacional, suelen tener hoy como objeto materias absolutamente sectoriales, de contenido no ya predominantemente, sino exclusivamente técnico y, en fin, de nula repercusión pública.

En estas condiciones, no es de extrañar que la actuación parlamentaria tienda, cada vez más, a convertirse en una mera convalidación del Proyecto gubernamental, al que generalmente se introducen modificaciones de puro matiz que en nada o casi nada alteran su contenido de fondo. Y ello sucede por dos razones: la primera porque, por lo general, los medios humanos y técnicos de que disponen los parlamentarios — tanto de la mayoría como de las minorías— y el límite temporal que tienen fijado para su actuación ls imposibilita acceder, con conocimiento de causa equivalente al del Ejecutivo — que generalmente ha estudiado el proyecto de ley durante largo tiempo con profusión de expertos en la materia— al contenido del Proyecto. Como, además, la relevancia política del Proyecto presenta, en no pocas ocasiones, un muy bajo perfil, la consecuencia es, con las excepciones de rigor, la ausencia de una deliberación real y el desplazamiento de la actuación parlamentaria hacia una suerte de sanción o convalidación de la actuación del Ejecutivo.

En el caso español, esta situación se pone particularmente de manifiesto, y al propio tiempo se agudiza, por la existencia de distintos tipos de norma con rango de ley. Es sabido que, de acuerdo con el artículo 81.2 de la Constitución, determinadas materias han de ser objeto de ley orgánica. Por lo general, estas materias cuya regulación queda reservada a la ley orgánica se corresponden con las de mayor entidad política o más acusada trascendencia pública. De esta suerte, se produce una especie de desplazamiento de la actuación parlamentaria desde el dominio antaño reservado a la ley ordinaria al hoy reservado a la ley orgánica: en estos últimos casos la intervención parlamentaria es más intensa, y el debate más vivo, teniendo en realidad la ley ordinaria cometidos muy diferentes.

También el elevado volumen de la producción legislativa influye en la práctica del ejercicio por los Parlamentos de su función legislativa. Como es evidente, no puede tener igual repercusión

la aprobación de la ley en un Estado que produce pocas normas de este rango y limitadas a campos normativos cualitativamente muy importantes, que en otro Estado cuya producción de leyes es notable y en el que estas normas afectan a sectores muy diversos y son, con frecuencia, puramente instrumentales.

Baste decir que en las tres primeras Legislaturas Constitucionales se aprobó en España un total de 602 normas con rango de ley. Ello supone una media de más de 50 leyes por año. Si a ello añadimos que la actividad parlamentaria se condensa en, aproximadamente, ocho meses, es fácil convenir en la imposibilidad de que los parlamentarios — ni siquiera los miembros de las Comisiones competentes— tengan conocimiento cabal, en todos sus extremos, de los muy diversos Proyectos de Ley que son aprobados por las Cámaras. Tanto más difícil será, operando con esas magnitudes numéricas, que la labor legislativa de las Cámaras tenga, salvo en muy contadas ocasiones, transcendencia pública.

El ejercicio que las Cortes Generales — y los Parlamentos de los regímenes parlamentarios en general, pues los factores mencionados coinciden en la mayor parte de ellos, con los matices de rigor— hacen de la potestad legislativa debe ser analizado, pues, a la luz de estos elementos, que alteran en no pequeña medida la concepción clásica de la función legislativa. Esta no puede ser ya concebida, como ahora, como una auténtica tarea de producción legislativa, al menos en el sentido de una producción legislativa libérrima, casi soberana y de carácter creativo: cabe, más bien, afirmar que, en términos genéricos y siempre con las salvedades de rigor, se trata de una función de convalidación o supervisión o, dicho en otros términos, de validación del Proyecto de Ley, de autorización de la inserción en el ordenamiento, con modificaciones de menor enjundia, de los Proyectos de Ley remitidos por el Ejecutivo. La configuración actual de la función legislativa en el marco de la relación Gobierno-Parlamento se asemeja, al menos en el caso español, más a una variante de control interorgánico — el legislativo, salvo excepciones, visa y valida, con modificaciones carentes de relieve— que al ejercicio de una auténtica potestad legislativa.

Tal cosa no quiere decir, sin embargo, que el paso de los Proyectos de Ley por los Parlamentos sea un trámite ocioso y carente de contenido. Y ello por varias razones. En primer lugar, porque es a su través como la mayoría parlamentaria puede, con más propiedad, realizar su función de control del Ejecutivo: En efecto, la tramitación parlamentaria de los Proyectos de Ley constituye la mejor ocasión para que la mayoría verifique que la actuación del Ejecutivo que de ella emanó se acomoda a los compromisos programáticos asumidos.

Esta afirmación no es en absoluto contradictoria con la anterior de que los Proyectos de Ley sufren, a su paso por los Parlamentos, escasas modificaciones en sus postulados esenciales. Y no es contradictoria porque, en primer lugar, parece lógico pensar que sólo excepcionalmente se producirán diferencias de relieve, en cuanto a lo esencial, entre el Gobierno y el grupo parlamentario que le apoya; lo contrario configuraría una patología de difícil terapia. En segundo lugar, cuando se prevé que un Proyecto de Ley presente puntos susceptibles de generar conflictos con el grupo parlamentario de la mayoría, lo habitual es que las posturas conflictivas se concilien antes de la aprobación del Proyecto. Difícilmente un Ministro acometerá la propuesta de un Proyecto de Ley, o un Gobierno aprobará el Proyecto, si se conoce de antemano la oposición al mismo de la mayoría parlamentaria, sin allanar previamente el camino. En fin, el paso del Proyecto por el Parlamento da pie a la mayoría parlamentaria para introducir en el mismo las modificaciones requeridas por su electorado, por sus compromisos programáticos o por los componentes del propio grupo parlamentario, modificaciones que, cualquiera que sea su relieve, serán generalmente convenidas con el Gobierno. Así, el paso por el Parlamento, aún cuando no innove sustancialmente el Proyecto, presta ocasión de que se plasmen en el mismo otras sensibilidades y de que el grupo de la mayoría, en uso de la autonomía relativa de que goza, ejerza su función de cauce de comunicación con los distintos intereses y sectores sociales.

El trámite parlamentario, por otro lado, permite también cobrar relevancia a las minorías. Es verdad que, en teoría, generalmente refrendada por la práctica, sus enmiendas están destinadas a ser excluidas por la mayoría parlamentaria — coordinada con el Gobierno— si son contrarias a las tesis esenciales del Proyecto. Como ya se dijo, tal cosa dista de ser antidemocrática y obedece completamente, por el contrario, a la lógica del sistema parlamentario. Pero no es menos cierto que, por lo general, cualquier mayoría y cualquier gobierno preferirán, si ello es posible, conseguir que sus Proyectos sean aprobados con el máximo apoyo y -sobre todo- con la mínima contestación posible. Por ello, se entablará por lo general un diálogo que, en no pocas oca -

siones, permitirá ver plasmadas en el Proyecto posiciones defendidas por las minorías. Estas podrán así, en la proporción que sea, servir de cauce a los sectores sociales a que representan y conseguir, con ello, que los intereses de tales sectores sean, en mayor o menor medida, tenidos en cuenta.

Pero tanto si ello sucede como si se produce una oposición frontal entre mayorías y minorías que impide que las pretensiones de éstas prosperen, la tramitación parlamentaria cumple, en todo caso, una función de la mayor relevancia en un sistema democrático: la de otorgar publicidad a las posiciones y razones del Gobierno y de los diferentes grupos parlamentarios, ilustrando así al electorado sobre las razones que guían al Proyecto, los objetivos que tiene y los efectos que provocará. Sobre permitir que el electorado conozca las virtualidades del Proyecto, ello contribuirá, sobre todo, a que se forme opinión sobre la gestión del Gobierno y las actuaciones de la oposición, otorgándole así la posibilidad de decidir con conocimiento de causa en la siguiente consulta electoral.

VI. CONCLUSIONES: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL PARLAMENTARISMO ESTRUCTURADO

La correcta asunción de la función del Parlamento, y del funcionamiento de los regímenes parlamentarios en la actualidad, precisa, pues, de una puesta al día. Si se quiere entender la mecánica del sistema se debe partir de los datos reales del mismo, y no de postulados decimonónicos o de modelos ideales de imposible plasmación práctica. La revitalización del papel del Parlamento necesita, también, sobre la base de la aceptación de los elementos reales que están en la base del sistema, de un acoplamiento del funcionamiento cotidiano de la institución a dichos datos reales.

Una contribución a la tarea de que las profundas transformaciones que el sistema parlamentario ha experimentado en los últimos decenios reciban formulación teórica e institucional debe comenzar por aceptar la realidad como instrumento de trabajo, indagar en la verdadera natura-

leza de las cosas, avanzar en la reconstrucción de una serie de principios cruciales del Estado de Derecho y acercar los mitos a la realidad. Con ello no sólo se prestaría un nuevo sentido a los instrumentos de control sobre el poder: se desarmaría ideológicamente también a cuantos hacen de la distancia entre mito y realidad un argumento capital contra la democracia.

Una labor de este género obligaría a plantearse, en primer lugar, cual sea la plasmación teórica de la relación representativa; en segundo lugar, cual sea la expresión interorgánica de la pluralidad, de la conflictividad y de los eventuales marcos de composición de los distintos intereses representados en las Cámaras; en tercer lugar, cual sea la organización y el desarrollo dinámico de la dirección política.

La combinación del status del parlamentario como expresión de la soberanía respecto del status del parlamentario como miembro de una organización programáticamente definida y a la que está sometida por vínculos que el Derecho, hoy, ignora; la diferencia de status jurídico-material entre los parlamentarios de los Grupos que disfrutan de capacidad decisoria — esto es, los que pertenecen a la mayoría— y aquellos otros que forman parte de las minorías; la persistente incomprensión del papel que, en una democracia, corresponde a la mayoría, como encarnación directiva de la expresión de la voluntad popular libremente precipitada en el sufragio en una elección entre ofertas plurales, incomprensión que se agudiza en lo tocante al papel que a la mayoría le corresponde, como tal, jugar en el sistema, en particular a la hora de legislar, de formar gobierno y controlarlo; la persistencia del mito de la independencia orgánica de Gobierno y Parlamento, en desdoro no ya del vínculo real, sino de la necesidad social e institucional de que ambos órganos construyan una relación funcional y positiva de interacción y coordinación son, todos ellos, mitos que deben ser abandonados si se quiere ajustar la teoría a la realidad.

En el campo de la producción legislativa, ello se traduce en aceptar en el terreno de lo formal lo que sucede en la práctica en el terreno de lo cotidiano, esto es, la incapacidad del Parlamento para abordar a fondo y en toda su complejidad muchas de las cuestiones que hoy se tramitan a su través. Ello supone la intensificación de la utilización de los procedimientos legislativos hoy considerados especiales, en especial de la utilización de la Iegislación delegada. La técnica de la legislación delegada, especialmente la de la Ley de Bases, es la más apta para garantizar tanto el efectivo cumplimiento de la función del Parlamento como representante de la soberanía popu-

lar como la idoneidad técnica de las normas producidas.

En efecto, ello permite situar al Parlamento ante su auténtico cometido de definir los objetivos políticos que se pretenden alcanzar y el marco y los instrumentos básicos para ello. lgualmente, posibilita una mayor simplificación del componente técnico del trabajo legislativo y asegura la congruencia interna de las normas. En definitiva, ello permite que el debate parlamentario se centre en materias estrictamente políticas, y que el trabajo técnico se desarrolle en otras sedes más adecuadas para ello. Con ello se consigue, además, evitar la devaluación que de la imagen social del Parlamento provoca una situación en la que los Plenos de las Cámaras consumen la mayor parte de su tiempo en polémicas técnicas de escasa envergadura, de ínfimo contenido político y de nula proyección social. La imagen de un Parlamento discutiendo sobre cuestiones políticas es mucho más rentable para ia legitimación del sistema que la de unas Cámaras dedicadas durante horas a discutir sobre aspectos técnicos que a los ciudadanos se les presentan como prolijos, cuando no como cuestiones bizantinas. El posterior control sobre la utilización de la delegación legislativa que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios prevén garantiza, por otro lado, la adecuación de la utilización de la delegación a la voluntad de las Cámaras.

No cabe sostener que ello suponga la dejación del poder político en manos de los técnicos. Antes al contrario, esta dejación se produce cuando la programación, la definición de los objetivos y, en suma, la voluntad política se diluye en un vasto entramado de cuestiones técnicas que pasan a ser discutidas una por una, adquiriendo cada una de ellas una especificidad propia, de suerte que lo instrumental se convierte en objetivo final, haciendo perder de vista el horizonte político y social. De que esto es así da buena prueba el hecho de que en el el sistema democrático occidental en que el Parlamento, no obstante su larga tradición, conserva mayor grado de centralidad en el sistema y mayores niveles de prestigio en la opinión pública, esto es, Gran Bretaña, la utilización de la legislación delegada es la forma habitual de la producción legislativa. Ello no ha redundado en un vaciamiento del poder del Parlamento sino, más bien al contrario, en un reforzamiento de su función política y de su protagonismo en la dinámica política.

Otro mecanismo parlamentario, previsto tanto en la Constitución como en el Reglamento, que permite alcanzar en gran parte los mismos objetivos señalados es el de la utilización de las Comisiones con competencia legislativa plena. Este instrumento fue muy poco o nada utilizado durante la primera y la segunda Legislaturas. Su utilización se ha incrementado durante la tercera Legislatura, lo que merece una valoración positiva por cuanto, además de proporcionar una mayor celeridad a la tramitación parlamentaria, ha permitido, en los supuestos en los que se ha hecho uso de él, alcanzar los objetivos antes reseñados. Sin embargo, parece evidente que, a pesar de este incremento producido en la tercera Legislatura, el mecanismo de la Comisión con competencia legislativa plena sigue infrautilizado. No cabe dudar de que se trata de un medio especialmente apto para tramitar aquellos Proyectos de Ley de mero contenido técnico y menor relevancia política. El recurso a este sistema permite, por un lado, la plena utilización de la potestad legislativa de las Cámaras, sin generar el inconveniente achacado a la legislación delegada, de dejar en manos del Ejecutivo la redacción final del texto; por otra parte, las Comisiones constituyen un foro mucho más adecuado que el Pleno para el tratamiento de cuestiones técnicas, prolijas y, frecuentemente, áridas; en fin, este mecanismo permite reservar para el Pleno los debates de más intenso contenido político y mayor proyección social.

Por otro lado, es preciso reconocer en el Parlamento un verdadero órgano de negociación política. En el presente las Cámaras son utilizadas como un mero pretexto «espacial» de interacción vergonzante: es del dominio público que en ellas se llevan a cabo negociaciones entre sectores políticos que representan ideologías e intereses distintos, pero esas negociaciones, cuando no se niegan, tratan de ocultarse cual si se tratara de algo vergonzoso. Es más, con frecuencia, cuando se tiene conocimiento de ellas, son criticadas en los medios de comunicación calificándolas en términos absolutamente despectivos. Tal vez no sea ocioso señalar aquí que igualmente se critica la ausencia de negociación que, como es lógico, suele conducir a la imposición del criterio de la mayoría parlamentaria. Parece necesario reconocer que los Parlamentos son órganos especialmente idóneos para la composición de los distintos intereses conflictivos que se dan cita en las materias de las que conoce.

Estas y otras actuaciones pueden contribuir, en nuestra opinión, a reorganizar la institución parlamentaria, dotar de renovado vigor a los mecanismos de control y hacer más efectivos los valores de pluralismo y la funcionalidad de las minorías en el régimen parlamentario. Nos parece, también, que con ello se haría posible la superación de las críticas que apuntan al Parlamento como un órgano obsoleto, escasamente útil y alejado de la realidad de la vida nacional, desarmando teórica y políticamente a cuantos hacen de la crítica al parlamentarismo, basada en

modelos irreales, el eje de sus ataques al sistema democrático. En suma, ello permitiría dotar de nuevos y efectivos resortes a la oposición legitimada por las urnas y representada en las Cámaras, ayudaría a concentrar en el Parlamento las tensiones de la vida política nacional, impediría que la única Institución legitimada por el voto libremente expresado de los ciudadanos fuese sutituida por toda suerte de canales o grupos de presión e interceptaría una corriente de deslegitimación de las instituciones, cada vez más evidente, que pretende sustituir a los órganos emanados de la voluntad popular, que constituyen hoy en día el único contrapeso real de los poderes fácticos de la sociedad moderna, por cauces absolutamente extraños al principio democrático.

Vicente Gimeno Sendra
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

LA AUDIENCIA NACIONAL Y EL CONTROL DE LA VIDA PÚBLICA (*)

SUMARIO

1 LA SUPUESTA FUNCIÓN «POLÍTICA» DE LA JURISDICCIÓN

2 EL JUEZ POLÍTICO.

3 LA AUDIENCIA NACIONAL: ORÍGENES HISTÓRICOS.

4 SIGNIFICACIÓN ACTUAL DE LA A. N.: *A)* EL SISTEMA DE SELECCIÓN. *B)* LA COMPETENCIA OBJETIVA: a) *Competencia contencioso-administrativa.* b) *Competencia penal:* a') Competencia ordinaria. b') Competencia extraordinaria.

5 ALTERNATIVAS A LA A. N.

1 LA SUPUESTA FUNCIÓN «POLÍTICA» DE LA JURISDICCIÓN

Personalmente me parece un hecho incontrovertido en nuestro país la entrada de la política en determinados sectores de la justicia; ello debido, posiblemente, como consecuencia de dos factores importantes: de un lado, la participación de algunos jueces y magistrados en la vida pública, con sus idas y venidas a la función jurisdiccional (que intenta paliar el Proyecto, de 18 de diciembre de 1996 de L. O. de reforma de la LO 6/1985 del P. J. [1]) y, de otro, la «judicialización» de la vida pública anterior a las últimas elecciones, de la que es una buena muestra el notable incremento de querellas contra autoridades «aforadas» ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo [2].

Ante esta realidad sociológica, conviene que nos preguntemos si al Poder Judicial, en general, o a la Audiencia Nacional, en particular, le corresponde la «supuesta función de control de la

(*) Conferencia impartida el día 24 de enero de 1997 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada dentro del ciclo «El control judicial de la vida pública», organizado por el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política.

1 Dispone el art. 2 de dicho Proyecto, que pretende la modificación del actual 354 LOPJ, en su número segundo, que «la aceptación o la toma de posesión del expresado cargo (político o de confianza) determinará el pase a la situación de *excedencia voluntaria*»

2 Así, se pasó de 65 querellas en el año 1987 a 115 y 158 en los años 1991 y 1992, 122 en 1993, 102 en el 94, 140 en 1995 y 102 en el año 1996. Fuente: Excmo. Sr. D. José Augusto DE VEGA RUIZ. Sobre la problemática que plantean tales aforamientos al T. S., puede verse mi trabajo «La acusación popular», *Poder Judicial*, 1993, núm. 31, p. 93.

vida pública», para lo cual se hace necesario, como cuestión previa, recordar, aunque sea somera mente, las funciones de la Jurisdicción.

A) Dichas funciones, esbozadas genéricamente en el art. 117.3 C.E., se concretan exclusivamente en las de protección o *tutela de los derechos subjetivos, control de la legalidad y de complementación del ordenamiento jurídico* [3], de cuyo examen queda meridianamente claro que, ni a la A. N., ni a ningún otro órgano jurisdiccional le corresponde la supuesta función jurisdiccional de control de la vida pública que en un sistema democrático ha de quedar reservada al Parlamento.

B) Ahora bien, con ser cierto lo anterior, tampoco lo es menos que en los Poderes Judiciales de los Estados contemporáneos, sobre todo en aquellos que se rigen por un sistema de *autogobierno de la magistratura,* ha podido predicarse la existencia de una *función política* del Poder Judicial.

La existencia de dicha función política, por lo demás no sólo reclamable en nuestro país, sino que ha estado presente incluso, con anterioridad, también en otros de nuestro entorno, tales como Italia o Francia, en donde el Prof. DUVERGER ha podido hablar de la «revolución de los jueces» [4], fue subrayada ya a inicios de la década de los años 1970 por LUHMANN [5]. Para este autor, las decisiones políticas en el sistema social recorren todos los poderes del Estado, pudiendo ser adoptadas, tanto desde órganos abiertamente políticos, como desde los aparentemente neutros, como es el caso del Poder Judicial. Es más, precisamente por esta nota de independencia y neutralidad de la Jurisdicción, puede ella misma jugar un papel de corrector de los errores de los demás poderes normativos del Estado, sobre todo cuando debido a un anquilosamiento de los mismos, no son capaces de dar una respuesta política adecuada a una nueva realidad social.

Estas afirmaciones del citado autor germano nos trasladan al fenómeno, también relativamente reciente, de la creación judicial del Derecho. Y es que, como también pusieron de relieve en Alemania, autores como WIEACKER [6] o ESSER [7], el juez contemporáneo no puede seguir

3 KERN-WOLF: *Gerichtsverfassungsrecht,* Munich, 1975, pp. 21-26 y 94-95; GIMENO: *Fundamentos del Derecho Procesal,* Madrid, 1981, pp.123-126.
4 Cfr. DUVERGER: «La revolution des juges», *Le Monde,* de 26 de marzo de 1993.
5 LUHMANN: «Funktionen der Rechtsprechung im politischen System», en *Dritte Gewalt heute?,* Frankfurt, 1969, p. 12 y ss.
6 WIEACKER: *Privatrechtsgesichte der Neuzeit unter besonder Berücksichtigung der deutschen Entwklung,* Göttingen, 1967.
7 ESSER: «Die Interpretation in Recht», *SG,* 1954, pp. 372 y ss.

siendo considerado como un autómata de la subsunción, como la «boca que pronuncia las palabras de la Ley» en la concepción de MONTESQUIEU [8] o de FEUERBACH [9], sino un intérprete de la norma, de la que debe extraer incluso nuevos sentidos en punto a su aplicación de conformidad con los valores y exigencias de la sociedad en el momento presente.

Manifestaciones lícitas, en este sentido, de la creación judicial del Derecho, que adquirió carta de naturaleza en nuestro ordenamiento con la incorporación, efectuada por la reforma de 1974 al art. 1 del Código Civil, de la función de la jurisprudencia de *complementación* del ordenamiento jurídico, pueden encontrarse no sólo en la integración por todo juez de los «estándares» y de las cláusulas generales abiertas, sino, sobre todo, con la *doctrina legal del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.* No en vano el recurso de casación nació como un recurso político, destinado a asegurar la aplicación de la Ley [10]; pues, bien, a través de esta función nomofiláctica, destinada a garantizar la aplicación uniforme de la Ley (o de la Constitución), es claro que la doctrina legal del T. S. y, en mayor medida incluso, la del T. C. constituyen un manifiesto paradigma de creación judicial del Derecho en el que las innovadoras decisiones de tales altos Tribunales pueden adquirir una *dimensión política.* De aquí que no pueda reputarse extraño, sino coherente con la función de la casación, que en la designación de los magistrados de estos Tribunales intervenga, en la mayoría de los sistemas democráticos, de una manera directa o indirecta el Parlamento.

Ahora bien, una cosa es reconocer, en general, que en esta delicada tarea interpretativa que le incumbe al juez contemporáneo no están ausentes elementos volitivos o normativos de creación judicial del Derecho y, en particular, que las sentencias del T. C. o del T.S. pueden alcanzar una dimensión política y otra muy distinta es reclamar el ejercicio por los jueces (o incluso a los magistrados integrantes de la casación ordinaria o constitucional) de una deliberada «función política», pues, si así fuera y se sintieran llamados subjetivamente a solucionar los conflictos de

8 *Oevres complètes*, Paris, 1958, p. 404.

9 «Su función no debe ser otra que comparar cada caso con este tenor literal y, sin preocuaprse del sentido y espíritu de la Ley, condenar si el sonido de la palabra condena y, si lo absuelve absolver.» FEUERBACH: *Kritik des Kleinesrodtschen Entwurfs zu einem Peinlichen Gesetzbuch für die Chur-Pfalz-Bayarischen Staaten,* Giesen, II, 1804, p. 20.

10 Primero las ordenanzas del Rey Luis XV, y después a través de la «chambre de requètes» las Leyes del Parlamento francés. Los revolucionarios franceses no inventaron la casación, sino que se limitaron a copiar el modelo del «Conseille du Roi». CALAMANDREI: *Opere Giuridice,* III.

la vida pública se irrogarían funciones del Poder Legislativo, perderían su imparcialidad y vio - lentarían la legitimación del oficio judicial [11] que, como el art. 117.1 de nuestra Constitución enseña, consiste en su «independencia» y sumisión «únicamente al imperio de la Ley» o, dicho en otras palabras, se convertirían en jueces políticos.

2 EL JUEZ POLÍTICO

Esta es precisamente la razón por la cual el art. 127 de la C. E., a través de la prohibición de que Jueces, Magistrados y Fiscales puedan pertenecer a «partidos políticos o sindicatos» y me - diante la previsión de un estatuto jurídico que preserve su independencia ha querido desterrar la figura del juez político.

En la actualidad, por juez político no cabe entender exclusivamente a quien pertenezca a un partido político. Es más, aunque la Constitución lo prohiba, un juez puede estar afiliado o te - ner sus simpatías por un partido político y cumplir con las exigencias constitucionales de la función jurisdiccional. La farisaica idea del «apoliticismo» de la Magistratura, propia del ante - rior régimen autocrático [12], no se cohonesta con el pluralismo político que la Constitución re - clama (art. 1.1) y que naturalmente también está presente en los jueces, como lo prueba la existencia de diversas asociaciones de la Magistratura con diferentes contenidos ideológicos, todos ellos, huelga decirlo, plenamente constitucionales.

Por ello, al anterior criterio formal debe incorporarse uno material o de puesta en relación del art. 127 con el 117.1 de la Constitución, conforme al cual puede reclamarse la figura del juez político para todo aquel *miembro del Poder Judicial que no sea independiente o no esté sometido al imperio de la Ley* o, lo que es lo mismo, el juez que, violentando la letra y espíritu de la Ley, se dedica a

11 Sobre los distintos sistema de legitimación judicial puede verse nuestro trabajo «Poder Judicial, potestadjurisdiccional y legitimaciòn de la actividad judicial», *RDP ib-filip,* 1978, pp. 311 y ss.

12 Preconizada por autores tales como CASTÁN TOBEÑAS, *Poder Judicial e independencia judicial,* Madrid, 1951, pp. 47-49; DE ORIOL Y URQUIJO, «El centenario de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la reforma de la Justicia», *RGLJ,* II, 1970, p. 404; RUIZ JARABO, «Homenaje a una Ley centenaria: la LOPJ, de 15 de Septiembre de 1870», *RGLJ,* II, 1970, p. 413.

13 KERN-WOLF, *Gerichtsverfassungsrecht,* cit, p. 97.

proteger los intereses de una clase o grupo social determinado [13], el que actúa al dictado del gobierno de turno o de un partido político determinado o quien manifiesta o veladamente infringe la Ley en sus resoluciones, anteponiendo su «voluntad particular» a la general de la Ley.

Por el contrario, conviene advertir que por juez político no cabe entender aquel que combate la corrupción política, degeneración de la vida pública que, aparte de constituir uno de los mayores atentados a la democracia, en la medida en que propicia un capitalismo especulador y parasitario, se convierte también en el principal obstáculo al desarrollo económico de un país determinado. En la lucha contra la corrupción, pues, que gracias a la libertad de expresión puede ser hoy por todos conocida, así como contra la criminalidad organizada, hemos de estar comprometidos, no sólo todos los jueces, sino también los Fiscales, Abogados y, en general, todo el personal colaborador de la Justicia.

Pero, incluso en la lucha contra la corrupción, nunca puede el Juez olvidar su sumisión a la Ley, la cual no sólo es material, sino también procesal. Cuando se manipula en el reparto de los asuntos para conocer indebidamente de determinadas causas relevantes, cuando, con olvido de que el fin de la instrucción consiste únicamente en preparar el juicio oral, y se convierte en un fin en sí misma, perpetuándose exageradamente en el tiempo, cuando por la vía de ocultar la imputación o de declarar desmesuradamente el secreto instructorio se sacrifica el derecho de defensa, o cuando forzando (o, en ocasiones, inventando motivos no contemplados en la LECRIM como el «oscurecimiento de la prueba») los motivos de la prisión provisional o exigiendo fianzas desorbitadas se viola el derecho a la libertad para arrancar una confesión al imputado de un contenido determinado, todo ello dirigido, antes que a procurar la futura eficaz aplicación de la Ley penal, a obtener el propio juez de instrucción, con el auxilio de los «media», una buena imagen o reconocimiento social, el juez de instrucción se torna en inquisidor y deja de ser el juez legal, predeterminado por la Constitución, el cual no puede ser otro, sino el juez imparcial sometido a la Ley de Enjuiciamiento Criminal y al Código Penal.

Esta nueva figura, conocida socialmente como la del «juez estrella», merece también el calificativo de *juez político*, proscrito por la Constitución, en la medida en que, desviando tales jueces la actuación instructora de los fines del proceso, vienen a convertir en axioma procesal la maquiavélica frase de que «el fin justifica los medios». Pero, en el proceso penal de una sociedad democrática, por muy nobles que sean los fines, y so pena de incurrir en un proceso inquisiti-

vo, nunca el logro de los mismos puede justificar el sacrificio del derecho de defensa y demás garantías, que la Constitución, en los arts. 17, 18 y 24 C. E., proclama.

3 LA AUDIENCIA NACIONAL: ORÍGENES HISTÓRICOS

Llegados a este punto algún lector pudiera preguntarse en qué medida participa la A. N. de este censurable modelo judicial. Conviene advertir, a este respecto que, ni las «inquisiciones generales» han sido un invento de los Juzgados Centrales de Instrucción, ni mucho menos todos sus titulares merecen aquel calificativo, pero forzoso se hace convenir que la concentración de poder que ostentan los hacen propicios a la práctica de estas, denominadas por mi colega M. JIMÉNEZ DE PARGA[14], «cuasidemoníacas instrucciones», con lo que se hace obligado preguntarse si esa importantísima competencia objetiva de la A. N. en la actualidad se justifica.

En mi opinión, la contestación a la enunciada pregunta ha de ser negativa, tal como lo demuestra la disfuncionalidad existente entre las causas o motivos por los que la A. N. fue creada y las que pudieran abonar hoy por el mantenimiento de este Tribunal especializado.

En efecto, aunque la A. N. fuera creada mediante R. D.-L 1/1977, de 4 de enero, en realidad remonta sus antecedentes al pleno franquismo. Su creador fue el entonces Ministro de Justicia ORIOL Y URQUIJO, quien en el Anteproyecto de Bases de Ley Orgánica de la Justicia del año 1968, e inspirándose en el entonces vigente Tribunal Central de Trabajo, previó la creación de un Tribunal Central con competencia, no sólo laboral, sino también penal y contencioso-administrativa. Una vez convertido, en el año 1974, el Anteproyecto en Proyecto de Ley de Bases, siendo Ministro de Justicia RUIZ JARABO, su competencia penal quedó delimitada por las si-

14 En su polémico voto particular a la STC 63/1996, al que tuve el honor de adherirme.

guientes materias: *a)* «delitos que produzcan perjuicios a los intereses generales de la Nación o de su economía»; *b)* «los que comprometen la paz social, el orden público o la seguridad del Estado», y *c)* los que se cometieren «en diversos lugares no pertenecientes a la misma Audiencia Provincial».

Tal y como entonces evidenció la mejor doctrina [15], mediante dicho Proyecto de creación de un Tribunal Central con competencia penal no se trataba de otra cosa, sino de integrar en el mismo y de disfrazar a aquella odiosa jurisdicción especial que fue el Tribunal de Orden Público, que, creado en el año 1963, hacia finales de dicha década se encontraba ya plenamente desacreditado.

Si desvelamos los espurios orígenes de este órgano jurisdiccional no lo es con el ánimo de descalificar demagógicamente a la A. N., la cual no sólo ha recibido el refrendo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (asunto «Mesegué» y «Jabardo») y el Tribunal Constitucional (SSTC 199/1987 y 56/1990), sino que también, a lo largo de estos últimos veinte años, ha alcanzado, todas y cada una de sus Salas (incluida la Penal), una merecida «auctoritas». Dicho apunte histórico se efectúa tan sólo con el deseo de reclamar la atención sobre el hecho de que, cuando la A. N. fue creada, existía un modelo «bonapartista» de *designación de los jueces por el Poder Ejecutivo, el cual no se cohonesta hoy con el vigente de autogobierno.*

En efecto, mediante esta concentración de poder, a la que se unió en el art. 3.3º y 4.1.*d)* del R. D.-L. de su creación, 1/1977, los delitos susceptibles de ser conocidos por «jueces especiales» (esto es, los de los arts. 303-304: cuando lo aconsejaren determinadas cualidades del delito «o de las personas que en ellos hubieren intervenido como ofensores u ofendidos»), en realidad de lo que se trataba era de poner al frente de sus Juzgados y Salas a los «hombres de confianza» del Juez-Supremo, esto es, el entonces S. Ministro de Justicia [16]. Hasta tal punto ello fue así, que alguno de los Magistrados del T.O.P. pasaron a ocupar los recién creados en el año 1977, Juzgados Centrales de Instrucción [17].

15 Es decir, la no alineada con el Régimen, como lo fue mi maestro, el Prof. FAIRÉN: *Informe crítico sobre el Anteproyecto de Bases de una Ley Orgánica de la Justicia,* Valencia, 1969, p. 57 y ss.

16 La frase es de PICARDI: «Problemi attuali della responsabilitá del giudice», *RTDPC,* 1979, p. 1491.

17 Este fue el caso del célebre Magistrado D. Ricardo VARÓN COBOS (según el diario *El Mundo,* de 15 de diciembre de 1996, p. 6). Otros Magistrados fueron incorporados a la Audiencia Territorial de Madrid y a los Juzgados de Instrucción 21 y 22 de Madrid que fueron creados por ls Disp. trans. 1ª del D. 2/1977).

4 SIGNIFICADO ACTUAL DE LA A. N.

A) EL SISTEMA DE SELECCIÓN

Pero, en la actualidad, como es sabido, no subsiste ya un régimen administrativista de designación de jueces por el Ejecutivo, sino que nuestra Constitución consagró el sistema de *autogobierno de la Magistratura,* con lo que el sistema de provisión de las vacantes de los Juzgados Centrales ha de realizarse por el mismo medio que los demás Juzgados de Instrucción, esto es, por el de la antigüedad (art. 329.1 LOPJ), criterio este último que, si bien ofrece la ventaja de ser el más objetivo y el que más se resiste a las manipulaciones del Ejecutivo, presenta como inconveniente que a la provisión de tales destinos no se garantice siempre el acceso de los más capaces.

Por esta razón, y porque la naturaleza de la A. N. es la de un órgano de instancia (es decir, la A. N. ostenta el mismo rango jerárquico que una A. P., con la particularidad de que su competencia se extiende sobre todo el territorio nacional), difícilmente puede modificarse este criterio de selección, ni mucho menos puede establecerse un régimen de «jueces a plazo», lo que infringiría la inamovilidad judicial [18].

B) LA COMPETENCIA OBJETIVA

Siendo rechazable, pues, por conculcatorio al juez legal del art. 24.2 C. E., el criterio de la afinidad ideológica o docilidad de los titulares de los Juzgados Centrales a los órganos de autogobierno (único criterio que, como hemos visto, justificó la creación de la A. N.), hemos de preguntarnos ahora, ello no obstante, si subsiste alguna especialidad que justifique la atribución de tan relevante competencia objetiva a la A. N.

18 En particular, si se estableciera un sistema de concurso para la provisión de los Juzgados Centrales, habida cuenta que en su competencia penal no hay nada material que abone por un conocimiento instructor especializado, podría conculcarse el derecho al juez legal y convertirse en un «Tribunal de excepción» expresamente proscrito por la Constitución (art.117.6), pues sus vacantes no pueden cubrirse por «hombres de la confianza» del C. G. P. J. (aparte de las inconveniencias prácticas que presenta su propio sistema de designación, sometida a la alternancia política en el Parlamento), sino atendidos los principios de capacidad y de mérito, que, como se ha dicho, no se aprecia, pues en el caso de los Juzgados Centrales (y, a diferencia de los de lo contencioso-administrativo) no concurre la exigencia de «plus» de especialización alguna.

En la actualidad dicha competencia es prácticamente la misma que la de su Decreto de creación, de 1977, con la particularidad de que la LOPJ de 1985 de algún modo ha culminado la idea de Oriol y Urquijo y de Ruiz Jarabo al incorporar una Sala de lo Social (prevista en el art. 67) [19], con ciertamente muy escaso contenido (reducido a la impugnación de convenios nacionales y conflictos colectivos supracomunitarios).

Mayores problemas plantea, sin embargo, la competencia contencioso-administrativa y penal.

a) COMPETENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La competencia objetiva de la Sala de lo contencioso de la A. N. es idéntica a la conferida por el art. 6 del R. D.-L. 1/1977 con la única especialidad de haber incorporado a los actos administrativos de los Ministros y Secretarios de Estado la impugnación directa de Reglamentos emanados de tales autoridades. Por lo tanto, su justificación es la misma que la de su momento de creación: «liberar al T. S. del conocimiento de un gran número de asuntos» [20] — tal como rezaba su Preámbulo— que, como consecuencia del criterio de la *jerarquía del acto,* iniciado por la LJCA, de 1956, vedaría su conocimiento por las Salas de lo contencioso de los T. S. J.

Ahora bien, sentado lo anterior y con independencia de que el conocimiento de la A. N. sobre los actos de la Administración central no es pleno — pues los actos de autoridades inferiores a los Secretarios de Estado, como es el caso de los Directores Generales, ha sido atribuida, en virtud de un curioso ATS, de 27 de julio de 1990 [21] a la Sala de lo contencioso del T. S. J. de Madrid— , parece que la causa de dicha sobrecarga la tiene el discutible criterio de la «jerarquía del acto», propio de un régimen autocrático como lo fue el que promulgó la LJCA. Pero, en el momento actual, en la España de las autonomías, con un Estado descentralizado y a la luz del art. 152.1.III C. E., no se alcanza a comprender muy bien cómo un acto administrativo de un Ministro dirigido exclusivamente a producir sus efectos en una demarcación judicial de Andalucía

19 La euforia del legislador a la hora de ampliar las competencias de la A. N. no quedó ahí, sino que el Ministerio de Justicia, en un Anteproyecto de 1993, previó la creación también de una Sala de lo Civil que, entre otras materias, entendería de los concursos, quiebras y suspensiones de pagos de empresas con actividad mercantil en todo el territorio nacional y de los «exequatur» de las sentenciaqs civiles. El Anteproyecto mereció el informe desfavorable del C. G. P. J. (sesión de 4 de marzo de 1993).

20 GABALDÓN: «La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. Sus competencias», en *A. A.*, 1996, núm. 48, p. 1035.

21 Que efectúa una ingeniosa interpretación del art. 66 LOPJ en relación con el art. 74.1.) LJCA. La constitucionalidad de dicha tesis ha sido confirmada por el T. C. en su S. 114/1994, de 14 de abril.

o de la Comunidad Canaria tenga que provocar el desplazamiento del ciudadano a la capital de España para interponer un recurso contencioso-administrativa ante la A. N o el T. S. J. de Madrid.

Por lo demás, en poco ha contribuido la competencia de la A. N. a descongestionar a la Sala de lo Contencioso-administrativo del T. S. que cuenta, en la actualidad con más de veinticinco mil recursos pendientes [22]. Antes al contrario, la Sala de lo contencioso de la A. N., ella misma se encuentra ya desbordada con 22.542 recursos pendientes en mayo de 1996 [23]. Otro tanto cabe afirmar de la Sala de lo contencioso del T. S. J. de Madrid, con 54.958 recursos pendientes (a la fecha de 22 de enero de 1997), de los cuales un 30 % provienen de la Administración Central del Estado [24].

En definitiva, urge *derogar el discutible criterio de jerarquía del acto,* el cual no sólo no descongestiona al T. S., sino que sobrecarga y genera dilaciones indebidas en la propia A. N. y en el T. S. J. de Madrid, cuya Sala de lo contencioso se encuentra al borde del colapso. Asimismo, debieran instaurarse los anhelados juzgados de lo contencioso y redefinir toda la competencia contencioso-administrativa mediante el establecimiento del fuero del domicilio del recurrente, previa abolición, por carencia de justificación alguna (fuera de la originaria de «disfrazar» la competencia penal de la A. N.) de la Sala de lo contencioso-administrativo de este órgano jurisdiccional central.

b) COMPETENCIA PENAL

Tampoco, en líneas generales, la competencia penal objetiva de la A. N. justifica su existencia. Dicha competencia, prevista con vocación de permanencia en el art. 65 LOPJ, coincide también con la que arbitraron lo arts. 4-6 de su Decreto de creación, el R. D.-L. 1/1977, por lo que las críticas que entonces se vertieron contra dicho texto [25] (las cuales no merecieron siquiera respuesta alguna), siguen cobrando toda su validez en el momento presente, si bien conviene

22 Unos 25.799 en la fecha de 22 de enero de 1997, según su Presidente, el Excmo. Sr. D. Ángel RODRÍGUEZ GARCÍA.
23 GABALDÓN: op. cit., p. 1046.
24 De los cuales el tema de «extranjería», con más de 3.300 recursos pendientes, constituye el grueso más importante. Fuente: datos aportados por el Ilmo. Sr. Secretario del T. S. J. de Madrid, D. Julio GÓMEZ ALONSO.
25 Fundamentalmente las de DE LA OLIVA, «Sobre el Tribunal Central de lo Penal», *RDP ib-filip,* 1974, p. 841 y ss., y GIMENO, *La extinción de la jurisdicción de orden público...* , cit., pp. 77 y ss.

diferenciar su competencia ordinaria, de la extraordinaria.

a) *Competencia ordinaria*

Por competencia ordinaria cabe entender la expresamente prevista en el art. 65 LOPJ, cuyo grueso competencial viene integrado por los más importantes delitos contra el *orden socioeconómico* con resultado en la demarcación de varias Audiencias Provinciales, así como por los *delitos monetarios.*

Pues, bien, ni siquiera en el primer grupo de delitos encuentra justificación alguna la A. N., ya que, como puso de relieve el Prof. DE LA OLIVA[26], la circunstancia de que se produzcan delitos masa con resultados lesivos en los territorios de distintas Audiencias no provoca problema alguno en la competencia territorial: de conformidad con lo dispuesto en los arts. 14-18 LECRIM, el juez de instrucción competente habría de ser aquel de la demarcación en donde se haya cometido el delito más grave o, si tuvieren la misma pena, quien primero hubiere comenzado a instruir el sumario (art. 18).

Si se tiene en cuenta, además, de un lado, que incluso las razones de inmediación y las consiguientes de eficacia y celeridad abonarían por el conocimiento de tales delitos por el Juez instructor de la comisión del hecho punible y de que, de otro, no es misión de la A. N. crear doctrina legal sobre estas materias (sin perjuicio de la siempre deseable especialización de los órganos jurisdiccionales de instancia en delincuencia económica) parece obligado concluir en que nada justifica la retención de esta competencia por parte de la A. N. fuera de las razones históricas de «desconfianza» hacia el Juez natural.

b) *Competencia extraordinaria*

Cuestión distinta ocurre con la competencia extraordinaria o no prevista en el art. 65 LOPJ, como es el caso de los delitos de terrorismo y, en general, toda la referente a la criminalidad organizada [«tráfico de drogas», del art. 65.1. *d)* LOPJ, incluido].

26 Op. cit., p. 839; en el mismo sentido también GUTIÉRREZ DE CABIEDES: «Notas sobre el Proyecto de Bases de la Ley Orgánica de la Justicia», *RDP ib-filip,* 1974, p. 83.

En tales supuestos, y sobre todo en el caso de los delitos de terrorismo, es claro que el clima de violencia que existe en el país vasco hace poco propicio el sereno e independiente enjuiciamiento de tales delitos por los jueces naturales, hecho notorio este último que desgraciadamente, y en contra de las previsiones del legislador, abona por el mantenimiento de la A. N.

Decimos en contra de las previsiones del legislador, porque esta competencia no aparece contemplada expresamente en el art. 65 LOPJ, sino en la legislación antiterrorista: del art. 1 del RD-L 3/1977 pasó al art. 4 del RDL 3/1979, de aquí a la L. O. Antiterrorista 11/1980, siendo reproducida por la última L. O. Antiterrorista 9/1984 (art. 11), competencia que fue expresamente mantenida por la Disposición Transitoria [27] de su Ley de derogación y modificación de la L. O. 4/1988, de 26 de mayo.

De esta última disposición interesa destacar el «optimismo» del legislador cuando en el último apartado de la misma se afirma que cualquier Ley de reforma de la competencia sobre terrorismo de la A.N. «se inspirará en el principio de *inmediación judicial*». Esta «mala conciencia legislativa» sobre la derogación del criterio del juez natural, sin embargo, ha de tenerse por no puesta, pues el legislador, por muy orgánico que sea, no puede condicionarse pro futuro, si se repara en que el Poder Legislativo no puede tener otro límite en su actividad que la Constitución.

5 ALTERNATIVAS A LA A. N.

A) Desgraciadamente, el terrorismo de la banda ETA no sólo no ha desaparecido en el momento actual, sino que se ha exportado a otras Comunidades Autónomas y corre el riego de «ulsterizar» el país vasco. Esta realidad sociológica se convierte en una «razón institucional» para que, en palabras de la STC 56/1990, que con un voto particular de quien suscribe, legi-

27 «Los Juzgados Centrales de Instrucción y la Audiencia Nacional continuarán conociendo de la instrucción y enjuiciamiento de las causas por delitos cometidos por personas integradas en bandas armadas o relacionadas con elementos terroristas o rebeldes cuando la comisión del delito contribuya a su actividad, y por quienes de cualquier modo cooperen o colaboren con la actuación de aquellos grupos o individuos. Conocerán también de los delitos conexos con los anteriores. *La legislación que pueda modificar esta atribución de competencias se inspirará en el principio de inmediación judicial*»

timó la A. N., haya de entenderse inaplicable la prescripción contenida en el párrafo cuarto del art. 152.1 de la C. E., según el cual «las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primer instancia».

La expresión «en su caso» de la referida norma constitucional, sin duda es susceptible de legitimar la competencia en materia de terrorismo, en la medida en que permanezca el clima de violencia en el país vasco.

B) No lo es, sin embargo, para justificar la atribución a la A. N. de las demás materias penales, con respecto a las cuales, como hemos visto, no hay razón alguna que legitime esa desconfianza hacia el juez natural.

Es más, la retención de las mismas, sobre todo al nivel de la instrucción está produciendo no pocos recursos de amparo por violación de los arts. 17, 18 y 24 de la Constitución, siendo susceptible de producir resultados totalmente contraproducentes.

Téngase cuenta al respecto que, a diferencia del Poder Ejecutivo, el éxito del Poder Judicial reside en la existencia, de un lado, de una independencia judicial *difusa* y, de otro, en la de un buen sistema de medios de impugnación que permita rápidamente corregir el arbitrio judicial de instancia. Una concentración del poder de decisión judicial tan sólo es deseable para garantizar la seguridad jurídica y el principio de igualdad en la aplicación de la Ley, esto es, al nivel de la casación a fin de que cumpla su importantísima función de creación de la doctrina legal.

Pero esa concentración de poder en determinados Juzgados de Instrucción, como es el caso de los Centrales, puede producir resultados perversos, máxime si se piensa que, sobre todo, a partir de la reforma procesal efectuada por la Ley 7/1988, la política de aceleración de la instrucción se ha efectuado por la vía de suprimir la impugnación devolutiva de las resoluciones instructoras: hoy, con la sola excepción del auto de prisión, no se puede trasladar al Tribunal de apelación el conocimiento de ningún acto instructorio. Tras la desaparición del auto de procesamiento, un ciudadano puede permanecer años como imputado (piénsese, por ejemplo, en el

sumario contra altos cargos en el juicio de la «colza»), sin que ningún tribunal pueda revisar esa «grave tragedia — en palabras de la Exp. de motivos de la LECRIM— que para el ciudadano supone el verse sometido a una instrucción penal».

La aparición de las «inquisiciones generales» que, con escaso éxito intenta evitar la nueva instrucción de la L. O. 5/1995 de la Ley del Jurado (la cual, por cierto, resulta inaplicable ante los Juzgados Centrales) y que puede verse potenciada por el sustancial incremento de la penalidad de los delitos contra el orden socioeconómico, efectuada por el nuevo C. P. («consecuencias accesorias» incluidas que, al amparo del art. 129.2 C. P., posibilitan incluso la clausura de una empresa en el seno de una instrucción), la utilización de fianzas disparatadas, vulneraciones del derecho a la libertad, autos de incomunicación o de «habeas corpus» faltos de la necesaria motivación, etc.., son algunos de los temas que, provenientes principalmente de algunos Juzgados Centrales, ocupan la atención del T. C.[28].

C) Esta situación abona por una profunda revisión legislativa de la A. N. o, al menos de sus Juzgados Centrales, para lo cual debiera tomarse en consideración las experiencias del Derecho comparado, las que podríamos sintetizar en las siguientes:

a) *Otorgamiento de la instrucción al M.F.*

En la línea iniciada por la «gran reforma» a la StPO alemana de 1975, secundada por los nuevos Códigos Procesales Penales portugués e italiano, de 1988 y 1989, debiera reformarse la LECRIM en punto a trasladar al M. P. los actos de investigación, dejando al Juez en su papel estrictamente jurisdiccional de adoptar las resoluciones limitativas de los derechos fundamentales, el control de la imputación y de las dilaciones indebidas. Si dicha «gran reforma de la LECRIM» se acometiera, no sólo se erradicarían las «inquisiciones generales», sino que se incrementaría el principio acusatorio y, por ende, el derecho de defensa, así como los de celeridad y eficacia de la fase instructora, sin que pueda constituir obstáculo alguno la desconfianza de algunos sectores sociales hacia la dependencia del M. F. con respecto al Ejecutivo, pues sería suficiente conferir al ofendido, a imagen y semejanza del CPP portugués, el derecho a reclamar una instrucción judicial clásica.

28 Concretamente en los años 1995 y 1996 se interpusieron 62 y 69 recursos de amparo, respectivamente, provenientes de su orden judicial penal.

b) *Supresión de los Juzgados Centrales de Instrucción*

Con independencia de que pudieran vivenciarse por sectores del pueblo vasco como unos «tribunales de excepción» a la A. N. con una competencia circunscrita a los delitos de terrorismo, no parece que objetivamente se justifique (ni siquiera a nivel meramente económico) el mantenimiento de unos Juzgados Centrales de Instrucción, dedicados exclusivamente a dicha tarea.

Por esta razón, y sin necesidad de reinstaurar el juez natural, como sería lo deseable, podría secundarse el criterio sustentado por la reforma operada por la Ley de 9 de Septiembre de 1986 al CPP francés[29], en cuya virtud «para la investigación, instrucción y juicio de los delitos de terrorismo, el Ministerio Público, el Juez de Instrucción, el Tribunal correccional y la «Cour d'assises» *de París* ejercen una competencia concurrente...» (art. 706-17 CPPf)[30], es decir, podría conferirse esta competencia, bien a determinados Juzgados de Instrucción de Madrid (solución por la que militarían razones de seguridad), bien someterla a reparto entre los cuarenta y seis Juzgados de Instrucción existentes en dicha capital.

c) *Subsistencia o integración de las Salas de la A.N. en el T. S. J. de Madrid*

De todo lo expuesto anteriormente una conclusión parece evidente: las disfunciones constitucionales y procesales de la A. N. provienen exclusivamente de los Juzgados Centrales, por lo que ningún obstáculo debiera existir para el mantenimiento de las distintas Salas de la A. N.

Ello no obstante, en orden a su reorganización conviene diferenciar la competencia de cada una de sus Salas. En cuanto a la de lo Social, tal como ya se ha avanzado, dada la escasa entidad de su competencia objetiva, puede ser fácilmente absorbida por la misma Sala del T. S. J. de Madrid. La de la Sala de lo contencioso-administrativo tampoco se justifica, si se suprimiera el criterio de la «jerarquía del acto»: sería suficiente residenciar en la Sala de lo contencioso-administrativo del T. S. J, de Madrid la impugnación directa de Reglamentos.

29 Dicha Ley ha sido objeto de modificación por la Ley núm. 96-647, de 22 de julio de 1996, con respecto a la cual el Consejo Constitucional francés ha declarado inconstitucionales determinadas frases de los nuevos arts. 421-1 del C. P. y del art. 706-24 del CPP.

30 Su comentario puede verse en PRADEL: *Procédure Penale*, Paris, 1989, pp. 94 y ss.

En cuanto a la competencia penal, teniendo en cuenta que en materia de terrorismo no resulta competente el Tribunal del Jurado (art. 1.3 LOTJ), podría instaurarse una Sala especializada en materia de terrorismo, de modo similar a la *Staatsshutzkammer*[31] alemana, pero residenciada, bien en la Sala de lo Penal del T. S. J. (que en la actualidad permanece todavía con escaso contenido), bien en la Audiencia Provincial, ambos de Madrid.

En cualquier caso, lo que parece insostenible es la afirmación, formulada por algunos defensores de este órgano judicial, en cuya virtud «o la Audiencia Nacional o el caos». Sin perjuicio del reconocimiento y admiración al excelente trabajo y valor de todos sus Magistrados, desde un punto de vista exclusivamente procesal y desde el de la descentralización que exige un Estado autonómico (aun cuando el T. C.[32], con mayor o peor acierto haya afirmado que el derecho al »juez natural» no se encuentra previsto en el art. 24 C. E.), debiera suscribirse », como principio de política legislativa, y en la línea trazada por la citada L. O. 4/1988, el de «inmediación judicial», pues, si la justicia emana del pueblo (art. 117.1 C. E.), los órganos jurisdiccionales de instancia no pueden estar alejados geográficamente del justiciable (provocando incluso situaciones de falta de control judicial efectivo en las prórrogas a la detención o de escuchas telefónicas o de indefensión material en los casos de «habeas corpus»...), sino que debiera consagrarse aquella máxima del liberalismo, destinada a erradicar el proceso inquisitivo y a incrementar la confianza del pueblo en sus Tribunales de justicia [33], conforme a la cual *todo ciudadano tiene derecho a ser juzgado por su pares y por su juez natural* o del lugar de la comisión del hecho punible.

31 La *Staatschutzkammer* alemana es una Sala existente en todos los T. S. J. alemanes («Landgericht»), que se constituye sin Jurado y que conoce exclusivamente de los delitos de terrorismo. Su competencia puede verse en PFEIFFER: *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz*, München, 1982, pp. 1947 y ss.

32 SSTC 25/1981, 199/1987, 153/1988 y 56/1990; AATC 199/1988 y 69/1989.

33 WASSERMANN: *Der soziale Zivilprozess*, Neuwied/Darmstadt, 1978, pp. 42-43; AUBY: «Le principe de la publicité de la justice et le Droit Public», en *La principe de la publicité de la justice*, Paris, 1969, pp. 268-269.

Francisco Granados Calero
ABOGADO

EL CONTROL DEL EJECUTIVO POR LAS CORTES VALENCIANAS

SUMARIO

I DIFERENCIAS SUSTANCIALES ENTRE LAS CORTES GENERALES Y LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS.

II CRÍTICAS AL PARLAMENTARISMO Y SUS CAUSAS: A) Desconocimiento; B) Alejamiento de los ciudadanos; C) Escaso o nulo aprovechamiento del parlamentario.

III EL CONTROL POR LAS CORTES VALENCIANAS: SU SIGNIFICADO Y ALCANCE.

IV LOS MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO: 1. Posiciones doctrinales discrepantes; 2. La tesis del control imperfecto.

V SOLUCIONES, QUE SE POSTULAN, PARA ASEGURAR LA PERFECCIÓN DEL CONTROL: A) Tramitación de preguntas con respuesta por escrito; B) El control parlamentario de la Interpelación

I DIFERENCIAS SUSTANCIALES ENTRE LAS CORTES GENERALES Y LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS

Es muy probable que se viera en dificultades una gran parte de la gente del Derecho si, en medio de un test espontáneo, o simplemente situado en trance de explicarlo a un estudiante de carreras jurídicas, tuviera necesidad de responder a las preguntas que se hacen en no pocas ocasiones desde el fondo de la curiosidad popular: ¿Para qué sirven los Parlamentos Autonómicos, junto a las Cortes Generales? ¿Cuáles son sus diferencias?

La respuesta al primer interrogante nos llevaría a la necesidad de explicar el mismo origen constitucional de ambas instituciones y su ubicación en plataformas separadas, pero no en planos de diferente nivel que insinúen supeditación de las Cámaras Autonómicas al Congreso de los Diputados y al Senado, sino con una clara distribución de competencias y funciones tendentes a la necesaria colaboración, tal como se desprende de los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución. Es seguro que su análisis, inevitablemente profundo y hasta minucioso, nos apartaría del objetivo de este trabajo que se centra en analizar los sistemas de control parlamentario,

su utilidad práctica y tratar de descubrir vías para su futuro perfeccionamiento.

Sí parece obligado, para acceder a la conclusiones finales, despejar en lo posible las dudas de la segunda pregunta: ¿Cuáles son las diferencias entre el Parlamento de la Nación (Cortes Generales) y los Parlamentos Autonómicos? En primer lugar, les distingue un PRINCIPIO REPRESENTATIVO, sobre el que descansan las demás diferencias sustanciales: mientras las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) «representan al pueblo español» (art. 66.1 de la CE) y su consideración política basada en la «indisoluble unidad de la Nación española» (Artículo 2), las Asambleas Legislativas de las diferentes Comunidades Autónomas representan a los ciudadanos correspondientes a cada una de éstas, como de manera expresa se establece en sus respectivos Estatutos.

En segundo lugar, cada nivel representativo responde a distintos ÁMBITOS COMPETENCIALES, con encaje propio en la misma Constitución y las Leyes Orgánicas promulgadoras de los Estatutos de Autonomía: las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, y fundamentalmente controlan la *acción del Gobierno* (art. 66.2), a diferencia de las Asambleas, cuya potestad legislativa se ciñe al ámbito de la Comunidad Autónoma, elaboran sus propios presupuestos y controlan la acción política y administrativa de sus Consejos de Gobierno y del conjunto de Administraciones públicas de ellos dependientes.

Una tercera diferencia cabría establecerla en los LÍMITES DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA de las Asambleas, habida cuenta que ésta no es coincidente con todas las materias que puedan afectar de manera exclusiva (art. 148 CE) o principal a los intereses de cada Comunidad Autónoma, sino que, en determinados supuestos, su capacidad de iniciativa para aprobar y promulgar leyes queda condicionada a la observancia del Art. 87.2 de la Constitución, complementada por una segunda vía, que podríamos denominar como iniciativa *de regreso*, en virtud de la cual las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, «podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal» (art.150.1 CE).

Un último elemento diferenciador se pone de evidencia en la práctica, por cuanto no resulta de fácil comprensión para los ciudadanos de determinadas Comunidades Autónomas — en concreto el País Vasco, Comunidad Valenciana y Navarra— asumir en toda su profundidad el principio constitucional (art.67.2) de que *sus parlamentarios* elegidos para desempañar las funciones competenciales que le son propias, en el Congreso de los Diputados y en el Senado, no deben quedar sujetos a MANDATO IMPERATIVO alguno, mientras que sus respectivos Estatutos de Autonomía no predican la misma prohibición respecto a los miembros de sus respectivos Parlamentos autonómicos. Tan sensible diferenciación no puede escapar a la curiosidad de indagar el motivo — que recorrería las hipótesis basadas en un meditado objetivo político, hasta la de la del incomprensible olvido de los redactores de las correspondientes leyes estatutarias— e incluso a la tentación de abrir caminos para la exploración de sus consecuencias. La más inmediata sería la posibilidad legal de que, en cualquiera de esos tres Parlamentos se instituyera, tal vez con el impulso de la previa resolución de sus Presidentes y oído el parecer de cada Mesa y Junta de Portavoces, o la toma en consideración de una *proposición de ley*, o *no de ley*, el funcionamiento de *lobbys* o grupos de intereses que podrían engrosar desde concretos sectores productivos y del comercio, hasta O.N.Gs., asociaciones vecinales o plataformas ciudadanas ligadas con reivindicaciones articulables a través de la *iniciativa legislativa popular*.

Como quiera que la práctica culminación del traspaso de competencias de la Administración Central a gran parte de las Comunidades Autónomas apunta a un futuro inmediato en que las instituciones de éstas últimas deben asumir directamente la total responsabilidad de su ejercicio dentro de un campo de juego ya incuestionable en cada caso, se adivina un reforzamiento del protagonismo de las Asambleas Legislativas frente al hegemonismo que, hasta ahora, vienen mantienendo las Cortes Generales. Más aún si se medita en la paulatina limitación a que éstas se ven sometidas en su plena libertad legislativa, por los imperativos derivados del acuerdo de integración del Reino de España en la Unión Europea y el previsible desarrollo de la cada vez más minuciosa normativa interna, junto al horizonte en que se perfila la deseable reforma del Parlamento Europeo, que sin duda será la más emblemática bandera de enganche con los ciudadanos de los quince países de la Unión en las próximas Elecciones Europeas.

Llegado este momento, por más que pueda resultar paradójico a primera vista, quedarán definidas con nitidez tanto los diferentes niveles territoriales, como las áreas competenciales por materias, en que las tres categorías de Parlamentos (Europeo, Cortes Generales y Asambleas

Legislativas) habrán de concentrar el desarrollo de sus funciones legislativas. Por tanto, sería deseable que los llamados *Parlamentos Autonómicos* mediten seriamente sobre la necesidad agilizar sus mecanismos de funcionamiento, comenzando por desprenderse — en lo necesario— del acusado mimetismo con el modelo de las Cortes Generales que se desprende tanto de la lectura de sus respectivos Reglamentos (órganos de gobierno, composición y funcionamiento de los grupos parlamentarios, diputaciones permanentes, etc.), como por la rigidez de los sistemas de control parlamentario de los Gobiernos Autonómicos, o el trasplante miniaturizado a los respectivos territorios de las Comunidades Autónomas de instituciones del Estado tales como el Defensor del Pueblo, Consejo de Estado o el Tribunal de Cuentas, en ocasiones sin un previo estudio reposado de las garantías de su correcto funcionamiento.

II CRÍTICAS AL PARLAMENTARISMO Y SUS CAUSAS

No es mi propósito, ni mucho menos, abordar un análisis doctrinal de la naturaleza y tipo de objeciones que, incluso desde una actitud acorde con la aceptación del sistema parlamentario como depositario de las esencias de todo sistema político basado en la democracia, se han expuesto, o se continúan manifestando, sobre la práctica del funcionamiento de los Parlamentos. Tanto la brevedad de este trabajo, como su clara intención de ajustarlo a un fin divulgativo y comprensible para el lector imperito en las profundidades del Derecho Parlamentario, me sugieren la conveniencia de analizar ese cúmulo de motivos en los que la llamada *clase política* se afana en hallar explicaciones convincentes a la atonía participativa de los ciudadanos en el conjunto de las instituciones democráticas y singularmente en los Parlamentos Autonómicos. Porque tal vez, del conjunto de esas instituciones políticas, sean las Asambleas Legislativas las grandes desconocidas del común de unos ciudadanos que limitan su actividad a depositar cada cuatro años su papeleta de voto para marcar sus preferencias por unos candidatos — en su inmensa mayoría, desconocidos— a quienes avalan las siglas de un determinado partido político reflejado en su quehacer nacional y sobre su imágen mediatizada por las agencias de prensa y demás medios de comunicación madrileños.

De la lectura o audiencia cotidiana de estos últimos, pareciera que nuestra Constitución vigen-

te se centra únicamente en garantizar la periódica elección directa de los miembros del Congreso de los Diputados y del Senado, la indirecta del Presidente del Gobierno y el normal funcionamiento de las instituciones *centrales*, a las que tan frecuentemente se las sigue denominando del Estado, como si las Comunidades Autónomas y sus propias instituciones de gobierno no fueran parte indisoluble de ese mismo Estado Autonómico. Tan sesgada visión mediática de nuestra pluralidad política, encuentra su necesaria corrección apenas en dos Comunidades (Cataluña y País Vasco) por el mayor grado de conocimiento que tienen sus ciudadanos de sus leyes estatutarias y de las posibilidades prácticas de su funcionamiento y en menor grado en otra (Canarias), debido al preferente tratamiento de los problemas derivados de su alejada insularidad. El resto de CC. AA. se limita a ensimismarse en la contemplación de sus propios instrumentos de participación democrática en la vida política, cuidando celosamente la estética de *no ser menos* que el vecino (por lo que siempre habrá un enardecido grupo de ciudadanos dispuesto a plantear las más ruidosas y extravagantes batallas) y lamentarse del *trato discriminatorio* de que su Comunidad es objeto — da igual que sea real o infundado— *por el Gobierno de Madrid.* Demasiados tópicos, como vemos, han sido moldeados por más de un artista inexperto, con un resultado tan insatisfactorio que impide reconocer el modelo diseñado por la Constitución.

Tan reales distorsiones de lo que debiera ser una participación política activa de los ciudadanos, de la mayoría de estos, empeñados en hacer seguimiento del trabajo de sus representantes en las instituciones, reduce el panorama a una escasa minoría radicalizada que se moviliza por estereotipos dirigidos en realidad y precisamente por los mismos representantes sujetos a control, mientras el resto — la gran mayoría— se deja arrastrar por el conformismo de acudir al llamamiento periódico de las urnas y dejar hacer a los políticos electos. Aquí reside, pues, la raíz de tan craso desconocimiento del común de los ciudadanos respecto a sus representantes y al conjunto de las instituciones a las que estos sirven. En realidad, es un desconocimiento en simbiosis con el desinterés.

Pero ¿dónde radican las causas de este negro, por más que realista, estado de la realidad políti - ca? En las siguientes reflexiones nos ocuparemos de repasar las causas que entendemos más relevantes

A) DESCONOCIMIENTO

En una sociedad democrática, como la española, en la que el disfrute de las libertades consoli - dadas ha perdido el valor del deseo vehemente de su conquista, tal como lo sintieron los prota - gonistas de la precedente generación, se instala con rapidez lo que los sociólogos denominan «estado de *normalidad*», sobre todo el que transmiten las imágenes de los diversos Parlamentos, donde, junto a un orador que alza su voz hablando de algo cuyo alcance no se acaba nunca de entender por el escaso público asistente, aparecen siempre unos cuantos diputados absortos en la lectura de los diarios de la mañana. La normalidad supone, ni más ni menos, que, habituados al rutinario comportamiento de los representantes instalados en sus correspondientes escaños, resultan aceptables por la opinión pública, sin un necesario contraste crítico, *usos y costumbres parlamentarios* tan tradicionales como la indicación visual del portavoz de la formación política marcando el sentido de la votación; el *do tu des* previo con el que se cierra el pacto de apoyo mutuo entre portavoces; la escenificación pública — sobre todo si están presentes cámaras de TV— de insulsos debates a los que se trata de adobar con alguna frase ingeniosa copiada, con más o menos oportunidad, del primer banco de datos que se encuentra a mano o, en fin, la asistencia masiva de diputados a la hora de pulsar el mecanismo indicador de su voto con los jocosos errores propiciados tanto por su desconocimiento del asunto debatido, como por la apurada llegada a sus sitiales desde algún rincón acogedor de la Cámara o sus aledaños, en los que instantes antes entretenían su ocio.

Que el fenómeno no es nuevo, lo revela un famoso dibujo de uno de los más críticos e ilustres gallegos, CASTELAO, que en el primer tercio de este siglo XX mostraba una tierna escena materno-filial en la que el rapaz, de corta edad, preguntaba a su madre: *«E pra qué valen os diputados?»* Tremenda pregunta para una mujeruca de la Galicia rural, envejecida prematuramente y cubierta con el negro de la clásica toca o pañuelo, que contestaba con gran naturalidad: *«Eu non sé, meu fillo»*. El desconocimiento de la función, importancia y, sobre todo, capacidad de in - fluencia política de cada diputado en concreto, viene siendo una constante histórica en España,

instalada en grandes capas de población y apenas comprendida por escasas élites ilustradas, con una base de estudios humanistas.

Sin embargo, los representantes de la soberanía popular resultan beneficiados por la proyec - ción de una imágen de respeto a la institución parlamentaria a la que pertenecen, lo que es de agradecer sobre todo por el grado de asentimiento que despierta en el conjunto de los ciudada - nos la más democrática de todas las instituciones públicas del Estado. El Parlamento es respe - tado y, en consecuencia, los parlamentarios son personas respetables. Se confía en ellos como personas, pero no en su capacidad de influir en las decisiones políticas que afectan a los ciuda - danos. Hasta cierto punto estos tienen razón. Si me encuentro mi calle sucia y abandonada, si me acaban de forzar el coche o desvalijar el piso, si la Administración no me atiende en mi pe - tición o deja pasar varios meses sin responder adecuadamente a un recurso, si he de esperar sin la menor precisión de fecha la necesaria intervención quirúrgica, si el cierre abusivo de mi em - presa amenaza con dejarme en el paro, etc., ¿para qué valen los Diputados? O, formulada la pregunta de otra manera, ¿de qué se ocupan *mis* Diputados, tan ajenos a los problemas reales que afectan a mi diaria supervivencia?

Es precisamente en esta desconexión entre problemas reales e institucionales, entre la política como medio de solución de problemas para la convivencia ordenada (política práctica) y enten - dida como ciencia (política teórica), donde se encuentra la raíz del desconocimiento de las Asambleas Parlamentarias. En un análisis simplista por demás, hay quienes piensan que éstas podrían y aun deberían ocuparse de funciones más prácticas que teóricas, sobre todo teniendo en cuenta que las Cortes Generales protagonizan los grandes debates políticos con los que se alimenta, o desgasta, el poder.

B) ALEJAMIENTO DE LOS CIUDADANOS

Como consecuencia lógica e inmediata de la desinformación, deriva la reacción ciudadana de alejarse de todo intento serio de descifrar aquello que no entiende. Adoptando una decisión sustancialmente pragmática, se opta por establecer siquiera el más tortuoso y rebuscado punto de contacto *directo* con el responsable político, o incluso funcionario público, que le permita ex - plicarle el problema que le agobia, volcando en él la esperanza de su eficaz solución. El ciuda -

dano va experimentando así una personal vía de diferenciación competencial de las distintas Administraciones, pero al mismo tiempo construye el entramado mental de una pirámide en cuya base deposita aquellos personajes o cargos que considera no aptos para el fin que los precisa y ubica en la cúspide a los de menos brillo institucional, quizá meros servidores asalariados, pero en todo caso encargados de agilizar la esperada respuesta.

El ciudadano, sin sujeción a un plan preconcebido, recorre en su contacto con la Administración — en definitiva, con la *política* tal como él la entiende— dos caminos paralelos. El primero, en busca de la satisfacción de su problema, le acerca al primer anclaje que encuentra entre el abigarrado conjunto de los representantes o servidores públicos, mientras que por el segundo camino transita de regreso su ilusión por exponer al Diputado, que contribuyó a encumbrar con su voto, el objeto de sus preocupaciones. Tal vez no pudo siquiera llegar a él, o, si lo consiguió, se ha sincerado declarándole su *impotencia* para afrontar la solución al problema planteado y remitiéndole a la eficacia de escalones inferiores. Por regla general, no cambia el procedimiento ni el resultado el hecho de sustituir la pretensión individual, por la que afecta a un colectivo más o menos organizado o numeroso (p. ej., reclamaciones vecinales, concretas actividades de grupos ciudadanos, minorías marginadas, etc.). Con una excepción, cuya percepción por el simple ciudadano contribuye a dinamizar con más rapidez el alejamiento de sus directos representantes en las Cortes: determinados colectivos, constituídos en auténticos grupos sociales o económicos de presión para la defensa activa de sus problemas comunes, logran sentarse en la misma mesa con Diputados y altos responsables de las Administraciones implicadas, como paso previo a la solución pactada que se alcanzará seguramente.

Resulta patente que hay un altísimo nivel de desconocimiento generalizado sobre todos y cada uno de los Diputados/as de las Cortes Valencianas. Apenas recordarían el nombre de quienes ejercen cierto grado de liderazgo en la formación política a la que pertenecen, o sabrían reconocer por la calle a los más favorecidos por su constante aparición en los medios audio-visuales. Menos aún sabrían buscar por sí solos a uno de sus Diputados en días laborables en sede parlamentaria o en la de cualquiera de los Grupos políticos, oficinas de los partidos, los días y las horas hábiles para establecer el contacto y, en menor medida, hacerle llegar directamente una queja o preocupación de interés personal o colectivo. Ante la noticia del comienzo de la tramitación de cualquier iniciativa parlamentaria, muy pocos se atreverían a poner en práctica la decisión de hacerles llegar su punto de vista sobre el objeto de aquélla, que por otra parte sería

susceptible de aprovechamiento para la consideración de concretas enmiendas que, a buen seguro, contribuirían a enriquecer el texto definitivo.

Alejamiento y frustración resultan ser ramas del mismo tronco, esto es, la convicción de la inutilidad del esfuerzo. Pero, por inconcebible que resulte, si los representantes elegidos directamente en las urnas simbolizan al pueblo soberano en la Cámara donde se adoptan las decisiones básicas que les afectan, su acercamiento a los representados debiera ser la premisa necesaria para instrumentar en cada caso la efectiva solución a sus problemas.

C) ESCASO O NULO APROVECHAMIENTO DEL PARLAMENTARIO

Sobre la base de las anteriores concausas que configuran en la práctica una actitud crítica contra la institución parlamentaria y sus miembros, se alza la derivada del escaso, por no decir nulo, aprovechamiento de sus potencialidades políticas. Resulta obvio destacar que los electores españoles no han aprendido, después de veinte años de régimen democrático, a servirse de sus representantes en las Cortes Generales y en las Asambleas Legislativas, a quienes continúan viendo como una especie de privilegiados, en un nivel tan alto que les corta ese hilo conductor capaz de conducirles a su presencia.

Cierto es que la función parlamentaria no resulta tan absorbente ni plena de contenido, que no tenga en cuenta la necesidad de sus miembros de atender con habitualidad las necesidades y requerimientos (al menos en un plano teórico) de sus simpatizantes o presuntos electores. De hecho, no hay Parlamento que, por disposición de la Mesa y Junta de Portavoces, no reserve concretos días o semanas para que los Diputados puedan cumplir con este tipo de obligaciones en la respectiva circunscripción por la que fueron elegidos. El problema no está, por tanto, residenciado en el plano institucional, sino más bien en el operativo o práctico, porque, llegado ese momento, el Diputado se topa con graves dificultades operativas en el ejercicio de su función mediadora, o simplemente informativa, delante de los ciudadanos. Para combatir tan patente absentismo o falta de interés por parte del electorado, los órganos del partido le tendrán preparado un programa de visita a cualquier población, sea cual sea el pretexto buscado (mesas redondas, presentación de algún libro, entrevista radiofónica, almuerzo con simpatizantes o afiliados, etc.) con el objetivo claro de hacerle participar ante el mayor número posible de ciudadanos. En no pocas ocasiones, tan distorsionantes quehaceres de fin de semana se reducen a la

presencia de una docena de convencidos compañeros de militancia, deseosos de ver su imágen junto a la del Diputado en la foto del periódico local o en el fugaz reportaje televisivo que le dedicará su cadena autonómica. *Sic transit gloria mundi.*

Si en un ejercicio comparativo se cede a la curiosidad de observar in situ cómo desarrollan su actividad política, delante de los ciudadanos de su circunscripción electoral, los parlamentarios de países de gran tradición democrática (Reino Unido, Suiza, Francia, Suecia, etc.), se comprobará que esa función se llena de contenido a través del conocimiento directo de los problemas y aportación de ideas que le transmitirán durante intensas horas de trabajo efectivo. Sólo así se establece una relación cada vez más estrecha entre representante y representados, de cuyos mutuos intercambios comunicativos ambos se enriquecen y contribuyen a fortalecer el sistema democrático en su conjunto. Los ciudadanos de estos países acuden regularmente a la *oficina parlamentaria,* previa cita con el Diputado/a encargado de tramitar una concreta iniciativa, para exponerle sus inquietudes y observaciones, con la misma naturalidad que pudieran acudir a la consulta del sicólogo o del asesor fiscal. Con este nivel de utilización es fácil comprender el alto grado de aceptación y confianza que llegan a sentir por *sus políticos* y la importancia que estos conceden a unos contactos habituales con sus potenciales electores, de cuya voluntad va a depender la renovación de su escaño en los siguientes comicios.

Como contrapartida lógica, también los diputados europeos gozan de un amplio margen de maniobra para desarrollar su actividad política, cuyo orígen hay que situar en la correspondiente Ley Electoral, que abarca desde el público reconocimiento de la *autoría de la iniciativa parlamentaria* — ésta no pertenece al Grupo, sino al Diputado y, por tanto, lleva incorporado su nombre— hasta todo un conjunto de gestiones directas, sin descartar enfrentamientos, con los responsables del Ejecutivo y de las Administraciones Públicas. El ejercicio de la función política invierte su signo, por cuanto el ciudadano, o grupo de estos, sólo deberá asumir su deber de convencer y acreditar ante sus diputados las razones que justifican su reclamación y, si se estiman merecedoras de amparo, esos mismos representantes se constituirán en abogados directos de la causa que les ha sido confiada por sus electores. En definitiva, con este modelo de desempeño de la función política del parlamentario (además del que le corresponde satisfacer en la propia Cámara), éste echa sobre sus espaldas la carga de una compleja actividad que comporta un evidente desgaste, pero también prestigio, de la que se ve liberado justamente el ciudadano que cumple con acudir a sus representantes.

Habrá, sin duda, quien considere las dificultades de diverso signo que pudieran impedir o desaconsejar el trasplante del modelo descrito a la vida política española, mas antes de acudir a la más tópica de nuestras raciales respuestas *(«que inventen ellos»),* no estaría de más reflexionar sobre la oportunidad constitucional de dar el más pleno contenido al desarrollo del Estado de las Autonomías y, como primera medida, que cada Asamblea Legislativa acomodara sus Reglamentos y, si preciso fuera, impulsara la modificación parcial de los Estatutos, con el objetivo puesto en facilitar a los Diputados/as autonómicos el más pleno ejercicio de su función política acerca de sus potenciales electores.

III EL CONTROL POR LAS CORTES VALENCIANAS: SU SIGNIFICADO Y ALCANCE

Sobre las precedentes consideraciones de carácter general, referidas al parlamentarismo en su conjunto y en sus diferentes niveles en que desarrollan su actividad las correspondientes Cámaras Legislativas, centramos nuestro interés en analizar determinadas cuestiones implícitas en el título del presente trabajo y con específica relación a las Cortes Valencianas.

De las tres funciones básicas atribuídas por el art. 66.2 de la C.E. a las Cortes Generales, se destaca unánimemente la extraordinaria importancia de la que tiene por objeto «controlar la acción del Gobierno», que, rebasando el ámbito de dicha institución, se extiende a la misma capacidad competencial atribuída a las demás Cámaras Legislativas, incluyendo, por supuesto, las Asambleas Legislativas o instituciones equivalentes de las Comunidades Autónomas. El art.

11.*e)* del Estatuto de la Comunidad Valenciana, establece como una de las funciones propias de las Cortes Valencianas la de «ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración *situada bajo la autoridad de la Generalidad Valenciana... »*

La especial configuración jurídica de la Generalidad Valenciana suscita un primer elemento de análisis, a propósito de los artículos 9 y 11. *e)* del mismo Estatuto. En el primero se define a la Comunidad Valenciana como «el conjunto de sus instituciones de autogobierno», integrado (conforme al apartado segundo) por «las Cortes Valencianas o Corts, el Presidente (de la Generalidad), el Gobierno Valenciano o Consell y las demás instituciones que determine el presente Estatuto». Entre estas últimas, hay que situar el Síndico de Agravios, el Consejo de Cultura, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Económico-Social, creado al amparo del art. 60 del Estatuto Orgánico por Ley 1/1.993, de 7 de julio. De dicho análisis sería procedente extraer las siguientes conclusiones de orden jurídico-político:

1ª El art. 11.*e)*, ya citado, sitúa a la Administrración «bajo la Autoridad de la Generalidad Valenciana», cuya fórmula se reitera en el siguiente art. 17.1, con la precisión de añadir que el Consell de Gobierno, como titular de la potestad ejecutiva y reglamentaria, «dirige la Administración». En consecuencia, es claro que también las Cortes Valencianas, como parte sustancial y mancomunada de la Generalidad, ostentan la suprema Autoridad sobre la Administración autonómica, por lo que la gestión o dirección de ésta se ejerce de manera mediática y en todo caso sujeta al *permanente control* interno, conferido *ex lege,* de las Cortes. Estamos hablando de un control ejercitable de manera permanente y directa por las Cortes Valencianas, situado en el mismo plano de igualdad que el que habitualmente practica el Consell de Gobierno al amparo de dicho precepto estatutario.

Conviene observar la clara distinción que el Estatuto Orgánico hace entre *potestad* y *función,* puesta de manifiesto en los arts. 10 y 11, por lo que respecta a las Cortes Valencianas y en el art. 17.1 referido al Gobierno valenciano o Consell, así como la que en este último se aprecia entre asignación de la «potestad ejecutiva y reglamentaria» y la *facultad o atribución* consistente en «dirigir la Administración». Se nos reconocerá, al menos, que la redacción de este último es tan confusa y equívoca como si la responsabilidad política del Presidente de la Generalidad (art.

16.2) y la de los miembros de su Consell (Art. 18), en lugar de precisarse que se rinde ante las Cortes Valencianas, se hubiera establecido que lo fuera *ante la Generalidad Valenciana,* lo que, sin duda, podría llevar al Ejecutivo, si no a caer en la tentación del auto-control, sí al menos a marcar las reglas del juego sobre las circunstancias y condiciones de su comparecencia ante la Asamblea Legislativa para rendir cuentas de su gestión.

2ª Puesto que el mismo art. 17.1 del Estatuto de Autonomía hace confluir en el Consell de Gobierno la doble facultad de ejercer igualmente la suprema Autoridad sobre la Administración y, al mismo tiempo, la de dirigirla, se produce como resultado una función híbrida y distorsionada que pudiera calificarse como de *autocontrol de su propia gestión.* En todo caso, superflua desde la racionalidad (hubiera sido más correcto limitar la función del Consell únicamente a dirigir la Administración) e impropia desde el aseguramiento del equilibrio institucional de poderes consagrado por la Constitución: el Ejecutivo gobierna y dirige la Administración; el Legislativo promulga leyes y controla la labor del Gobierno y el Judicial ejerce la potestad jurisdiccional de juzgar, haciendo ejecutar lo juzgado.

Esta peculiar diferencia, que caracteriza el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, marca sensibles distancias con las restantes Comunidades, cuyas correspondientes Leyes Orgánicas por los que se aprobaron aquéllos permiten encuadrarlos en dos tipos: *a)* Los que atribuyen a las instituciones básicas la categoría jurídica de *poderes* (Estatutos del País Vasco, Galicia y Cantabria) compartidos, pero asignando a cada uno sus específicas atribuciones; b) Los que de manera directa pasan a otorgar al Ejecutivo el ejercicio de la *función* administrativa junto con la ejecutiva (Cataluña, Andalucía, Asturias, La Rioja, Canarias, Navarra, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-Leon) o simplemente la *dirección* de la política de la Comunidad (casos de la Región de Murcia y Aragón). En cuanto a la Comunidad de Castilla-La Mancha, la minuciosidad con que el art. 13.1 de su Estatuto ha perfilado los conceptos jurídicos que soportan el conjunto de atribuciones de su Consejo de Gobierno, conduce a establecer que este máximo órgano ejecutivo colegiado, «*dirige* la acción política y administrativa regional, ejerce la *función* ejecutiva y la *potestad* reglamentaria», lo que permite clarificar en mayor grado la específica competencia atribuída en el art. 9 a las Cortes castellano-manchegas de «controlar la acción ejecutiva del Consejo de Gobierno» y, en un auténtico alarde de afianzamiento de la soberanía de la Cámara, «examinar y aprobar las cuentas generales de la Junta de Comunidades sin perjuicio de las funciones que correspondan al Tribunal de Cuentas».

En particular, el art. 40 del Estatuto de Autonomía de Cataluña distingue con rigor y la suficiente claridad, en el control jurisdiccional del conjunto de normas jurídicas emanadas de sus instituciones, entre *control de las leyes* aprobadas por el Parlament (que se sustrae a la jurisdicción contencioso-administrativa) y el de «los actos y acuerdos y las normas reglamentarias *emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos de la Generalidad»,* sujetos a su revisión por dicha jurisdicción. Aunque el término *Generalidad* englobe, también en este caso, a las tres instituciones que la integran conforme al art. 29.1, no sería posible hallar confusión si, dentro de una interpretación racional del precepto, se entiende que también los actos emanados de los órganos ejecutivos y administrativos del Parlament (p. ej., acuerdo de la Mesa en materia de personal funcionario o laboral, de nombramientos, sanciones, traslados, etc.) serían susceptibles de recurso en vía jurisdiccional.

3ª El notable paralelismo que se observa entre la Constitución y el Estatuto de la Comunidad Valenciana, sitúa a aquélla en claro modelo con valor de referente interpretativo para este último. Bajo el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo, representado por Diputados y Senadores que conforman las Cortes Generales (arts. 1.2 y 66 de la C. E.), se ha construído toda una doctrina sobre el poder hegemónico del Poder Legislativo y su supremacía sobre los demás poderes del Estado, asumida y encarnada en todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía. En dicho principio se fundamenta su consecuencia más inmediata: la responsabilidad política de cada Consejo de Gobierno y de su Presidente, con carácter solidario, exigible ante y por la Asamblea Legislativa, de cuyo seno puede incluso emanar el acuerdo mayoritario de *censurar* la gestión del Ejecutivo.

El interrogante que se abre, a la vista de las anteriores conclusiones, es si existe conciencia política plena de las funciones de control que estatutariamente tienen atribuídas las Cortes Valencianas, sobre la Administración autonómica en su conjunto, cuya superior Autoridad les confiere el art. 17.1 del Estatuto, o bien, en la práctica y por dejación de tan específico derecho, la Cámara viene tolerando la mediatización de su control directo a merced de la voluntad política coyuntural del Consell de Gobierno. La experiencia, incrementada por el funcionamiento de las instituciones de la Generalidad Valenciana en los últimos años, pone de manifiesto que éstas han admitido pacíficamente una transmutación del contenido del Art. 9.2 de su Estatuto Orgánico, en cuanto, de una distribución meramente *descriptiva* de las instituciones («Forman parte de la Generalidad... », etc.), se ha pasado a una situación de hecho presidida por el *reparto de funciones,* alineándose así con ese grupo mayoritario de Comunidades Autónomas que de manera explícita lo marcaron en sus correspondientes Estatutos.

El resultado es que, con la periodicidad y las limitaciones marcadas por el Reglamento de la Cámara, los Diputados/as de los Grupos de oposición se enfrentan, en ocasiones desde la resignación y en no pocas desde la exasperación, a una labor de control del Ejecutivo valenciano que deja a merced del sujeto controlado la oportunidad de comparecer o eludir la obligación de hacerlo y, sobre todo, subvertir la finalidad del control respondiendo con cualquier evasiva o abierta negativa a los requerimientos propios de tan esencial función parlamentaria.

Una mayor profundización teórica sobre la realidad y alcance de esa transmutación, unida a la convicción de que el funcionamiento de las instituciones que conforman la Generalidad Valenciana debe en todo caso adecuarse a la más estricta legalidad emanada de su Estatuto Orgánico, aconsejaría sacar el máximo provecho de las atribuciones competenciales de las Cortes Valencianas tendentes al control directo del conjunto de las Administraciones de aquéllas dependientes, sin perjuicio de la responsabilidad política exigible al Consell como encargado estatutariamente de su dirección. Emprender este nuevo camino produciría a muy corto plazo, sin la menor duda, un reforzamiento práctico del ejercicio de las funciones de los Diputados integrados en la Cámara, que repercutiría favorablemente sobre su conjunto, prescindiendo de su alineamiento con la mayoría que soporta al Gobierno o a los Grupos políticos de oposición. La revitalización de las Cortes se traduciría en un mayor prestigio de sus miembros y, en definitiva, del propio sistema democrático.

IV MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO: PREGUNTAS E INTERPELACIONES

El Prof. J. GARCÍA MORILLO [1] considera superada la postura de quienes, dentro y fuera de España, han venido incluyendo tradicionalmente entre los medios de control las *preguntas e interpelaciones*, en base al siguiente razonamiento:

«Las posiciones doctrinales que niegan a preguntas e interpelaciones parlamentarias el carácter de medios del control parlamentario, lo hacen partiendo de la base de que *la actividad de control implica necesariamente el ejercicio de facultades y consecuencias sancionatorias* para el sujeto pasivo del control. Como quiera que ni las preguntas ni las interpelaciones acarrean, por sí mismas, medidas sancionadoras, su carácter de medios de control quedaría carente de toda base. Su tradicional consideración como medios de control no obedecería, por tanto, sino a la inexistencia de un análisis profundo del control parlamentario, análisis que, una vez realizado, conduciría a la conclusión de que, lejos de resultar medios de control, *no son más que instrumentos de información e inspección parlamentaria*».

Sin dejar de advertir que no son conceptos sinónimos *informar* e *inspeccionar* y que, si se admite que las preguntas e interpelaciones son un elemento de *inspección* del Gobierno por el Parlamento, se está reconociendo implícitamente que constituyen una forma de controlar su gestión política, es lo cierto que ambos instrumentos de tan frecuente uso parlamentario rara vez cumplen, en la práctica, la finalidad y, en menor medida, las expectativas con que los suelen utilizar los miembros de las Cámaras. Por el contrario, el funcionamiento de las *Comisiones de investigación*, cuando descansa sobre unas premisas tan necesarias como la importancia objetiva del objeto a investigar, su composición mixta equilibrada y el rigor del método en el trabajo, evidencia ser un mecanismo de control parlamentario tan eficaz como molesto para el Ejecutivo, que trata invariablemente de oponerse con los votos de su mayoría a cualquier iniciativa de la oposición para aprobar su formal constitución, presumiendo de antemano que las finales conclusiones han de comportarle no poco desgaste de su gestión política.

1 Ver su trabajo que con el título «El Control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español» publicó el Congreso de los Diputados (Serie IV, Monografías 1, Madrid 1985).

En los albores del parlamentarismo en España y al abrigo de la Constitución de 1837, el Reglamento del Congreso de los Diputados aprobado en el año siguiente, recogió el derecho - fundamentalmente utilizado por las minorías - a presentar y tramitar *Proposiciones no de ley* al comienzo de cada sesión plenaria y sin previo dictámen de la Mesa, por lo que en la práctica su utilización como instrumento de control podía provocar, como destaca J. I. MARCUELLO BENEDICTO [2], hasta el planteamiento de una sorpresiva moción de censura contra el Gobierno. Le regulación más ajustada de este mecanismo en los Reglamentos aprobados con posterioridad y su paulatina sustitución por las *Interpelaciones*, ubicó definitivamente la iniciativa de las Proposiciones no de Ley en el lugar que actualmente ocupan, al servicio de los distintos Grupos parlamentarios, pertenezcan o no a la oposición al Ejecutivo dominante en la Cámara.

1 POSICIONES DOCTRINALES DISCREPANTES

La principal objeción de quienes niegan a las *preguntas e interpelaciones* la categoría de ser verdaderos mecanismos parlamentarios de control de los Gobiernos, radica en que ambos adolecen de falta de previsión sobre «medidas sancionadoras» para los supuestos — frecuentes en la práctica constante de las preguntas con respuesta oral o por escrito— en que aquellos optan por no responder de manera adecuada, ocultando los datos e informes solicitados o incluso dejando precluir los plazos reglamentarios sin dar la menor respuesta y pese al requerimiento de amparo tramitado por la Presidencia de la Cámara.

Por su parte, quienes mantienen su convicción de que ambos mecanismos suponen auténticos medios de control del Ejecutivo, la refuerzan con la idea de que, al menos, las preguntas cumplen otra finalidad complementaria como es la de servir de fuente de información para el parlamentario. Parece claro que así es, aunque en presencia de cualquiera de los supuestos mencionados de obstrucción gubernamental a cumplir satisfactoriamente su obligación de responder o facilitar la documentación requerida, resultaría difícil considerar como positiva a los fines meramente informativos la correspondiente respuesta, ya que en modo alguno lo sería desde el punto de vista de la eficacia del control.

2 «Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II», publicado en *Revista de las Cortes Generales*, nº 4, Congreso de los Diputados, Madrid 1985.

Planteadas en esta forma esquemática ambas posiciones, cabe preguntarse si en el Reglamento de las Cortes Valencianas aparece recogido, al menos, algún tipo de *medida coactiva* que obligue a la Administración controlada a responder de manera completa y satisfactoria, es decir, sin reticencias, las demandas de documentación e información de sus parlamentarios y, si así no fuera, resultaría conveniente e incluso necesario acometer su reforma con tan preciso objetivo. El enfoque de esta última decisión exige un planteamiento más teórico que práctico, basado en el deseo compartido de todos los Grupos políticos de asumir soluciones novedosas para revitalizar la institución parlamentaria y en modo alguno convertirlo, desde la irracionalidad, en batalla política cuya iniciativa asumiría el conjunto de la oposición (se supone que minoritaria) frente al partido que sustenta al Gobierno (mayoritario) y cuyo resultado no generaría más que frustración y esterilidad.

La primera cuestión encuentra su respuesta del exámen del artículo 9 del Reglamento aludido. En diferentes apartados se concretan los diversos supuestos del derecho que asiste a los miembros de la Cámara de recabar «de las Administraciones públicas de la Generalidad los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas» (apartado 1); «de las Administraciones locales o del Estado y de los órganos de gobierno de las otras Comunidades Autónomas... » la documentación que consideren que afecta a la Comunidad Valenciana (apartado 3) y de la propia Cámara, a través del Letrado mayor, «la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus tareas» (apartado 4). El apartado 2 contiene la especificación del *deber* «de la administración requerida» de facilitar la información o documentación solicitadas, así como manifestar «las razones fundadas en derecho que lo impidan», llamando la atención la incorrección sistemática de la ubicación de tal deber, que erróneamente podría llevar a interpretar guarda solamente relación con el apartado 1, siendo así que también el resto de las Administraciones públicas, de cualquier ámbito, habrán de ajustar su respuesta a alguna de las dos alternativas posibles: o facilitar cumplidamente la información solicitada, o exponer las razones fundadas en derecho para no hacerlo. Desde luego, el Reglamento de las Cortes Valencianas no contiene la menor referencia al elemento de coacción *jurídica* que obligue a las Administraciones sujetas a control parlamentario a cumplir con el correlativo derecho de los parlamentarios.

2 LA TESIS DEL CONTROL IMPERFECTO

Las posiciones doctrinales reflejadas mantienen un punto común de coincidencia que radica en la existencia de un *control formal* del Ejecutivo, emanado del propio Reglamento de las Cortes Valencianas, con rango de Ley, que responde al correlativo derecho de sus miembros. Por tanto, el problema no es tanto discutir la realidad, como ponderar su efectividad práctica con el fin de extraer las conclusiones pertinentes en orden a su conformidad o a la necesidad de buscarla por vía de reforma reglamentaria.

Anticipar la primera de tales conclusiones nos llevaría a afirmar que el mencionado art. 9 contiene una regla de *control parlamentario imperfecto* sobre los actos y disposiciones del Gobierno de la Generalidad Valenciana, en cuanto permite a éste, como responsable de la gestión ejecutiva y administrativa, adaptar su respuesta a su particular conveniencia política, sin más consecuencia que el sometimiento posterior a las iniciativas que en el seno de la Cámara puedan plantear los Grupos de oposición.

Tan cicatero control parlamentario contrasta, sin embargo, con los mecanismos de garantías constitucionales previstas para asegurar la efectividad de concretos actos de especial trascendencia emanados del Ejecutivo, como se pone de evidencia con los siguientes ejemplos:

1º Si la negativa del Gobierno (o Consejos de Gobierno, en su caso) afectara a la vulneración de derechos fundamentales, especialmente los vinculados con el art. 23 de la Constitución, el parlamentario titular del derecho lesionado tendrá expedita la vía del *recurso de amparo* ante el Tribunal Constitucional, sin necesidad de agotar el jurisdiccional ordinario por entrar el acuerdo recurrido en la categoría de los *actos políticos* y por tanto fuera del ámbito de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa (Sentencias del T. C. números 45/1990, de 15 de marzo; 196/1990, de 29 de noviembre y 220/1991, de 25 de noviembre).

2º El específico control establecido por el art. 86 de la C. E. sobre los decreto-leyes dictados por el Gobierno, supone en realidad un doble filtro de garantías que se aseguran, en primer lugar, mediante la convalidación o derogación por el Pleno del Congreso de los Diputados y, superado este trámite con resultado positivo para el Ejecutivo, habrá de soportar la presentación y tramitación del posible *recurso de inconstitucionalidad* dentro de la facultad legal ejercitable por el Grupo parlamentario que reúna el número necesario de firmantes de acuerdo con la L. O. del Tribunal Constitucional.

Si seguimos reflexionando sobre el art. 9 del Reglamento de las Cortes Valencianas, en base fundamentalmente a la interpretación práctica que avala la experiencia de su cumplimiento por el Ejecutivo sujeto a control parlamentario, hemos de convenir desde la objetividad en su consideración de medio de control imperfecto, por cuanto carece de mecanismos coactivos que aseguren su obligada observancia. Incluso, aun admitiendo la cualidad de control imperfecto, no nos parece que resulte indispensable para eliminar tal estigma la regulación de elementos coactivos al Gobierno incumplidor, o al menos más allá de la misma coacción que supone su obligación de observar con rigor el cumplimiento de la normativa legal. El problema actual es que el Reglamento de las Cortes Valencianas adolece de regulación precisa y clara sobre los aspectos sustantivos derivados del desarrollo del derecho de información y a obtener información, del Diputado/a. Es seguro que si se completara en el futuro tan pretendida regulación, bastaría el mandato contenido en el art. 9.1 de la Constitución para que se produjera un cambio sustancial en los comportamientos, no sólo del Gobierno, sino también de los parlamentarios titulares de la función de controlarlo.

Una segunda conclusión, que descansa en la anterior, nos induce a propugnar la tarea, consensuada, si fuere posible, por todos los Grupos Políticos de la Cámara, de una reforma parcial de su actual Reglamento, con este doble objetivo: A) Clarificar el inciso segundo del art. 17.1 del Estatuto de Autonomía, conforme a la siguiente interpretación: «(El Consell) en particular, dirige la Administración *situada bajo su autoridad directa»,* lo que dota de pleno sentido a la responsabilidad política de cada uno de sus miembros exigible por y ante las Cortes Valencianas. B) Establecer un sistema de *garantía eficaz* en favor de las preguntas e interpelaciones, por ser los medios de control parlamentario del Ejecutivo de más frecuente uso, dentro de las posibles soluciones alternativas que se ofrecen en la última parte de este trabajo, en las que se previene el ejercicio abusivo de cualquiera de ambas iniciativas con fines exclusivos de desgaste de la mayoría en el Gobierno de la Comunidad.

Cualquier solución que en el futuro se adopte, sobre todo si se respalda con la decisión favorable de la práctica totalidad de las fuerzas políticas, tendría la ventaja de perfeccionar la actual figura del control parlamentario, acentuando esta importante función, en modo alguno secundaria, de todos los miembros de la Cámara frente al conjunto de las Administraciones públicas de

cualquier orden y, por ende, su prestigio político ante el electorado. Si, por el contrario, la implantación del propugnado mecanismo coactivo se observa con recelo desde el partido que coyunturalmente ostenta la mayoría en las instituciones, como un elemento peligroso para su estabilidad, se perderá una ocasión más de adecuar la vida parlamentaria a lo que los ciudadanos están demandando e incluso evidenciando a través de precisos análisis extraídos de su comportamiento en las citas electorales.

V SOLUCIONES QUE SE POSTULAN PARA ASEGURAR LA PERFECCIÓN DEL CONTROL

No será ocioso reiterar que la parcial reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas se fundamenta en la necesidad de establecer algún modelo que garantice, de una parte, un desarrollo preceptivo más completo de los derechos y deberes básicos recogidos en el art. 9 y, de otra parte, asentar la eficacia coactiva de un medio de control parlamentario tan individual y tan frecuentemente utilizado, como son las preguntas dirigidas al Consell de Gobierno.

A) TRAMITACIÓN DE PREGUNTAS CON RESPUESTA POR ESCRITO

El obligado desarrollo de los derechos y deberes recogidos en el vigente art. 9 del Reglamento de las Cortes Valencianas, comporta la necesidad de complementar los preceptos por los que se regula este tipo de iniciativa parlamentarias (arts. 146 a 151), con los mecanismos que obliguen a la Administración al cumplimiento efectivo de su deber de permitir el control de los miembros de la Cámara. En el intento de reflexión sobre las medidas que posibilitaran tal objetivo, podría considerarse la oportunidad de cualquiera de las siguientes vías:

1ª Si la respuesta no estuviera de acuerdo con la petición de información o entrega de la documentación interesada por el Diputado y a petición de éste, necesariamente el Ejecutivo tendría que *concretar* con la mayor claridad las razones fundadas en Derecho en las que apoyar su negativa. Recibida la nueva respuesta de la Administración y previa reclamación del parlamentario, la Mesa acordaría recabar informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara, en base al cual se calificaría aquélla como procedente o improcedente. Sólo en este último caso, el requerimiento formal del Presidente de las Cortes al de la Generalidad, obligaría a éste a facilitar, sin excusa ni pretexto, al miembro de la Cámara la información o la entrega de documentación en los términos contenidos en el requerimiento.

2ª Ampliar las funciones de la actual Comisión de Peticiones, que con el carácter de permanente y no legislativa se regula en el art. 43.2 del Reglamento, añadiéndole la específica de *Control parlamentario,* con lo que su denominación, coincidente con la totalidad de sus funciones, podría ser «Comisión de Peticiones y Control parlamentario», ante la que recurriría el Diputado disconforme con la respuesta recibida del Ejecutivo. Dada la composición de la actual Comisión y su mecanismo democrático y pluralista en la toma de los acuerdos, que regula el art. 46.1, los adoptados en el sentido de calificar como improcedente la misma respuesta, ya haya sido ésta basada o no en razones fundadas en Derecho, se trasladarían a la Presidencia de la Generalidad para su cumplimentación de plano en los términos del requerimiento.

3ª De conformidad con lo previsto en el Art. 49.2 del vigente Reglamento de las Cortes Valencianas, creación de una «Comisión de estudio e *investigación»* en relación con los concretos asuntos relacionados con la respuesta insatisfactoria, o falta de respuesta, que diera la Administración sujeta a control, previo informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara y de la oportuna calificación de la Mesa. En los trabajos que acordara llevar a cabo esta Comisión, habría de gozar de plena capacidad de investigar los planteamientos de ambas partes en base al acopio de la documentación que estimare necesario reunir para la conclusión de su dictamen. Éste, en todo caso, sería vinculante para la Administración.

4ª Regulación de la figura del *amparo Presidencial* dentro del Capítulo correspondiente a los «derechos de los Diputados». Tanto el Reglamento del Congreso, como el de las Cortes Valencianas, no lo mencionan y, por tanto, es impensable hallar una mínima regulación del uso parlamentario que vienen utilizando los miembros de dicha Cámara para recabar de la Presidencia

su mediación ante el Presidente del Consell de Gobierno, con el fin de atender determinadas iniciativas calificadas previamente por la Mesa. Ligado con el derecho de los Diputados/as a obtener información y conseguir el envío de informes o documentación para el mejor ejercicio de su función de control al Ejecutivo, procedería introducir aquellos preceptos que, desde el reconocimiento formal del derecho a recabar el amparo de la Presidencia de las Corts, hasta su ponderación por la Mesa y la Junta de Portavoces, condujera a la correspondiente resolución. Sólo en el caso de que ésta acogiera el amparo solicitado, se trasladaría a la Presidencia del Consell una comunicación conteniendo los siguientes pronunciamientos: A) Declarar que la respuesta facilitada por la Administración al Diputado, vulnera su derecho de información o a recibir la documentación interesada; B) Requerir su inmediato cumplimiento en los términos precisados en la pregunta, o los que en definitiva resulten de la propia resolución del órgano calificador de la iniciativa.

B) EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA INTERPELACIÓN

En manifiesto contraste con la carencia de obligaciones concretas de la Administración receptora de las preguntas formuladas por los Diputados y admitidas a trámite por el órgano de gobierno de la Cámara, el Reglamento por la que ésta se rige (artículos 141 a 145) y en lo que respecta a la figura de la *interpelación*, ofrece específicos resortes para garantizar su correcta tramitación, en base fundamentalmente a dos previsiones de carácter formal: el señalamiento de su debate parlamentario dentro de un plazo corto, respetando la prioridad de análogas iniciativas presentadas por los Grupos políticos o por algún Diputado a título personal y la posible derivación de una moción, que daría lugar a la presentación de enmiendas y a la intervención de los demás Grupos ajenos al firmante de la moción. En consecuencia, la solemnidad de este medio de control asegura en forma aceptable el cumplimiento de su finalidad, al menos desde una perspectiva formal, como revela la constante práctica parlamentaria de su utilización.

La interpelación y su posible consecuencia del alumbramiento de la moción, constituye precisamente un ejemplo a seguir para la nueva adecuación procedimental de las preguntas, sobre todo por el Gobierno sujeto a ambos medios de control de su gestión política, capaz de comprobar a través de su uso parlamentario cómo , sin cotas superiores de desgaste, le permite

modificar a su arbitrio el «campo de juego» e incluso cambiar de campo, llevando el debate al terreno de intereses preferentes. En paralelo, tan considerable operativo disponible por los Grupos de oposición y su oportunidad de enmendar la consecuente moción, en un tema que puede resultar socialmente atractivo y en cuyo alumbramiento parlamentario se anticipó otro Grupo rival, favorece al conjunto de las fuerzas minoritarias en las Cortes.

Así, pues, en el estudio de la eficacia de la *interpelación* como medio de control del Ejecutivo no se aprecia necesidad alguna de perfeccionar su praxis sobre el previo establecimiento de específicas medidas de garantía, de naturaleza coactiva, que exigiría, también y por supuesto, la adecuada reforma reglamentaria.

Evidente será reconocer que las posible soluciones enunciadas pueden merecer del lector la misma crítica respecto a la falta de eficacia de las medidas de control del Ejecutivo, puesto que ciertamente aquéllas mejoran la regulación actual de los dos medios más utilizados en la práctica parlamentaria, pero, en definitiva, dejan al criterio de oportunidad política del Consell atender o silenciar el requerimiento tramitado por el Presidente de las Cortes Valencianas. Consciente de esta merecida observación, bien podría cerrarse el elemento coactivo del Legislativo sobre el Ejecutivo instrumentando la reforma del Estatuto que posibilitara la tramitación de una *moción de reprobación política* — distinta y alejada de la responsabilidad derivada tanto de la moción de censura prevista en el art. 16 del Estatuto Orgánico, como de la cuestión de pérdida de confianza regulada, con notoria insuficiencia, en el art. 18— dirigida contra un concreto miembro del Consell, o contra su Presidente, sin más consecuencia que la carga de desgaste político que ante los ciudadanos supondría un acuerdo mayoritario de la Cámara de tal alcance. Completar y perfeccionar las *reglas del juego*, sobre todo después de un considerable y fecundo lapso de tiempo en el que se ha consolidado el sentimiento autonómico de la Comunidad Valenciana, no significa otra cosa que avanzar en el futuro, asegurando el interés de los ciudadanos por sus representantes en las más altas instituciones y la confianza en éstas mismas.

Para concluir este improvisado repaso a uno de los numerosos temas de reflexión que suscita la ansiada revitalización de las Asambleas Legislativas y, en concreto y por razones obvias, de las Cortes Valencianas, hay que dejar constancia de que el abandono de su papel hegemónico en favor del Gobierno de la Generalidad, no es el camino más recomendable para afianzar la participación activa de los ciudadanos en su institución más democrática y directa. Los Gobiernos, cualquiera sea el signo político marcado por su coyuntural alternancia, comparten un mismo ideal basado en su intento de eludir y, cuando ello no es posible, amortiguar la eficacia de los

controles parlamentarios a los que legalmente están sujetos. Resulta menos comprensible com - probar la aparente ruptura de una coincidencia por todos y cada uno de los miembros de las Cortes Valencianas, en alcanzar metas progresivas de mayor prestigio individual e institucional de la Cámara, recorriendo juntos el camino de un deseable protagonismo que ya aparece marca - do en el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma.

Jesús Huguet i Pascual
DIPUTAT CORTS VALENCIANES

DE LENGUAS Y PARLAMENTOS

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.
LAS LENGUAS EN LOS RESPECTIVOS ESTATUTOS.
EL USO DE LAS LENGUAS AUTONÓMICAS EN LOS RESPECTIVOS PARLAMENTOS.
LENGUAJE Y USOS PARLAMENTARIOS.
EL SENADO, CÁMARA AUTONÓMICA, ¿TAMBIÉN EN LO LINGÜÍSTICO?
CONCLUSIÓN.

En estos últimos meses se ha reavivado una cierta polémica alrededor de actuaciones parlamentarias y temas lingüísticos, especialmente ante la aprobación de dos proposiciones no de ley, una en las Cortes Valencianas y otra en el Parlamento español, sobre la unidad o no del catalán y valenciano. Evidentemente este trabajo no va a inmiscuirse en este tipo de actuaciones parlamentarias ya que responden a decisiones políticas puntuales mucho más que a posicionamientos sobre las posibilidades de uso parlamentario de las distintas lenguas españolas, sino en las dificultades y realidades de la introducción en los parlamentos españoles, autonómicos y estatales, de las lenguas españolas distintas del castellano cuya trascendencia adquiere con la Constitución española de 1978 una dimensión jurídica nueva. Dificultades y concreciones que además de trascendencia jurídica influyen, sin duda, en el proceso de recuperación y promoción de esas lenguas tal y como insta la propia Constitución.

INTRODUCCIÓN

Sin duda una de las mayores originalidades de la Constitución española de 1978, y no solo en relación con anteriores cartas magnas españolas también respecto de otras legislaciones básicas europeas, lo constituye la referencia al hecho lingüístico. En tanto paises como Francia o Italia están lejos de una solución conveniente a la problemática derivada de la diversidad lingüística — Francia parece, jurídicamente, ignorar la pluralidad de su territorio e Italia arrastra una pro -

puesta legislativa de tutela de minorías lingüísticas durante varias legislaturas sin apenas avances consistentes— , la Constitución española no solo reconoce la variedad como riqueza cultural sino permite además su traslación como derecho efectivo a partir de la legislación propia de las comunidades interesadas.

El Art. 3 de nuestra Constitución tras la referencia a la oficialidad en todo el territorio del castellano y el deber de conocerlo y usarlo de todos/as los/las ciudadanos/as, deposita en los respectivos estatutos de autonomia de cada comunidad la posibilidad de oficializar tambien las *otras lenguas españolas.*

Creo no errar si afirmo que la intención del legislador en adjetivar como *españolas* esas otras lenguas dista mucho de cualquier intención geográfica. Efectivamente, si el catalán también es lengua propia de determinadas zonas del territorio nacional francés — comarcas del Rosellón— o del italiano — ciudad sarda de l'Alguer— y en el sudoeste francés el euskera es patrimonial, dificilmente el legislador podía reducir a solo ámbito español esas lenguas. Pero tampoco pretender que filológicamente esas eran lenguas exclusivamente españolas ya que aún está vigente la polémica de la pertenencia del catalán al grupo de lenguas galo-románicas o hispano-románicas, mientras que el estricto origen geográfico del catalán o euskera no parece claro si fue en uno u otro lado de los Pirineos, y la disyuntiva gallego-portugués arrastra problemas filológicos que exceden las posibilidades de la ciencia jurídica o política. Como caso extremo nos encontraríamos con una lengua filológica y terriorialmente francesa que adquiriría, a tenor del enunciado constitucional, el adjetivo de española: el aranés, variante del occitano que se habla en ese valle catalán.

Todo ello nos permite concluir que la intención legislativa iba mucho más allà del estricto marco geográfico o filológico. Que su pretensión deriva de la asunción de cualquier lengua tradicionalmente hablada en territorio español como elemento intrínseco de la concepción de España dimanante del texto constitucional. En definitiva, que todas las lenguas habladas en España son necesarias para componer el mosaico de la España democrática, en clara denuncia de aquellas posturas del anterior, o anteriores, régimen en el que el uso de una lengua diferente al castellano era sinónimo de antiespañolismo.

No parece ocioso incidir en esta intencionalidad constitucional, toda vez que cualquier debate en torno al hecho lingüístico español que no contemple esa globalidad, al menos en cuanto a origen y filosofía del tema, puede reducirlo a compartimentos estancos. Y a pesar del desarrollo, creo que feliz con sus lógicos altibajos y diferencias, de la política lingüística de las distintas comunidades autónomas aún estamos lejos de la visión global, global de la propia concepción lingüística derivada de la nueva noción democrática española. En cualquier caso, como veremos después, asimilar el hecho lingüístico diverso en un tema *español* propicia unas obligaciones generales de las que algunos flecos distan de haberse resuelto.

Con todo, la Constitución, en el apartado 2 del mencionado Art. 3, reconoce la oficialidad en cada territorio de su específica, o específicas, lengua y remite su desarrollo a los respectivos estatutos, en un intento de legislar una cuestión propia en el espacio interesado. De ahí la trascendencia de lo expuesto en dichos estatutos o en las leyes autonòmicas que posteriormente desarrollarán el tema lingüístico.

LAS LENGUAS EN LOS RESPECTIVOS ESTATUTOS

Galicia, Asturias, Euskadi, Navarra, Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares y Andalucía son las comunidades autónomas que en sus respectivos estatutos consignan alguna referencia de carácter lingüístico. Pero en tanto que el Art. 5.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia [1], el 6.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco [2], el 9.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra [3], el 7.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana [4], el 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [5], y el 3 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares [6] fijan la oficiliadad de la otra lengua distinta al castellano junto a la constitucionalmente expresa de esta, en los casos de Asturias, Aragón y An-

1 Art. 5. 1.— La lengua propia de Galicia es el Gallego.
2.— Los idiomas gallego y castellano son oficiales en Galicia y todos tienen el derecho de conocerlos y usarlos.

2 Art. 6.1.— El euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas.

3 Art. 9.1.— El castellano es la lengua oficial de Navarra.
2.— El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra.

4 Art. 7.1.— Los dos idiomas oficiales de la Comunidad Valenciana son el valenciano y el castellano. Todos tienen derecho a conocerlos y usarlos.

5 Art. 3.1.— La lengua propia de Cataluña es el catalán.
2.— El idioma catalán es el oficial de Cataluña, así como lo es el castellano, oficial en todo el Estado español.

6 Art. 3.— La lengua catalana, propia de las islas Baleares, tendrá, junto con la castellana, el carácter de idioma oficial, y todos tienen el derecho de conocerla y utilizarla. Nadie podrá ser discriminado por razón del idioma.

dalucía solo se recogen las variables lingüísticas como peculiaridades culturales dignas de promoción, protección y estímulo [7], pero en cualquier caso sin otorgar a la lengua específica el rango legal de su oficialidad [8].

Así pues, la referencia de los diferentes estatutos al hecho lingüístico autonómico dista de ser uniforme. En tanto comunidades como Catalunya, Euskadi, Galicia, Baleares, Navarra y la Valenciana consagran la cooficialidad, Asturias y Aragón, y evidentemente Andalucía, así como las comunidades que aún con lengua específica no mencionan para nada este hecho en sus estatutos — Murcia o Castilla-León, por ejemplo— , remiten la peculiaridad a una circunstancia estrictamente cultural sin, en principio, regulación especial. Y aún en el caso de la Comunidad Valenciana y Navarra, los artículos mencionados del Estatuto y la Ley Organica de Reintegración y Amejoramiento, permitirán la reducción de la cooficilidad solamente a los territorios históricamente hablantes de la lengua no-castellana pero sin que ello signifique oficialidad alguna en las zonas donde solo el castellano es la lengua tradicional e histórica [9].

7 *Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias:* Art. 4.- El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variables locales y voluntariedad en su aprendizaje. (Es sumamente interesante señalar la incursión del legislador autonómico en el campo de la filología, en este caso, al dotar a las variables locales, seguramente variables dialectales, de valor referencial en el proceso de promoción y enseñanza de la lengua — ¿bable o bables?, por tanto—).
Estatuto de Autonomía de Aragón: Art, 7.— Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón gozarán de protección. Se garantizará su enseñanza y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una Ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquellas. (En este caso la incursión en la filología y la sociolingüística es doble: se habla de lenguas y modalidades sin especificar límites; y el referente para garantizar la enseñanza y uso se remite a una «utilización predominante», concepto más que confuso para la sociolingüística especialmente a finales del siglo XX en el que más que predominio absoluto se habla de parcelas de usos lingüísticos).
Estatuto de Autonomía para Andalucía: Art. 12.3.2.— El acceso de todos los andaluces a los niveles educativos y culturales que les permitan su realización personal y social. Afianzar la conciencia de identidad andaluza, a través de la investigación, difusión y conocimiento de los valores históricos, culturales y lingüísticos del pueblo andaluz en toda su riqueza y variedad. (En realidad la particularidad lingüística del estatuto andaluz puede tener una lectura estrictamente literaria — el conocimiento de las obras lingüísticas de autores andaluces conducirá a una profundización de identidad— o de calado lingüístico específico: las variantes lingüísticas andaluzas, dialectales o propiamente lenguas (?), se convierten en valor legal digno de defensa jurídica.

8 Otras Comunidades autòmonas presentan peculiaridades lingüísticas aunque sin referencia alguna en sus estatutos, p. ej.: Castilla y León con las hablas astur-leonesas en comarcas norteñas y con el gallego en el Bierzo; Murcia con el valenciano de la zona de El Carche en el término municipal de Jumilla; Extremadura y los restos rurales en Olivenza del portugués; y Cantabria con algunos lugares donde el astur-leonés tiene vigencia (de hecho hay una referencia sutil — tan sutil que acaso no tenga intencionalidad lingüística— en el Art. 30 del Estuto de Autonomía para Cantabria, L. O. 8/1981 de 30 de diciembre, en la que se mencionan posibles convenios con Castilla y León por los lazos históricos y culturales comunes.

9 En el caso valenciano el artículo 35 la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del Valenciano señala los términos municipales de predominio lingüístico valenciano, y el art. 36 los de predominio del castellano. Sin embargo, y a pesar de la estricta reducción, aún pueden presentarse dilemas como la duplicidad de dominios en algunas poblaciones con varios núcleos habitados, p. ej.: el término municipal de Alcudia de Veo cuenta con dos núcleos, uno castellanohablante — Alcudia— y otro valencianohablante — Veo— .

Con todo, y a tenor de los estatutos mencionados, cabe señalar como hecho trascendente derivado de la regulación constitucional de los derechos lingüísticos, la oficialidad de lenguas no-castellanas en sus respectivos ámbitos territoriales.

De tal oficialidad se derivarán dos principios trascendentes: la obligatoriedad o no del conocimiento del idioma autonómico y los límites espaciales de tal conocimiento. Porque aún siendo evidente que el Art. 3 de la Constitución solo obliga al conocimiento del castellano las respectivas legislaciones autonómicas, y la necesaria organización administrativa de cada comunidad, pueden incidir en la obligatoriedad puntual no solo en el propio aparato administrativo autonómico sino aún en el local y en la propia administración periférica [10].

Debemos considerar necesario remarcar la trascendencia de la declaración de oficialidad de las respectivas lenguas autóctonas toda vez que su importancia no solo afecta al derecho interno español sino que trasciende el propio marco estatal. Así las lenguas oficiales españolas — catalán, euskera, gallego y valenciano [11]— , en estricta lectura de la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias difícilmente podrían considerarse como tales — minoritarias— . El Art. 1 de dicha Carta define como minoritarias o regionales las lenguas no oficiales del estado correspondiente, ni los dialectos de las lenguas oficiales, ni la lengua de los immigrantes. Por tanto, dada la oficialidad, aunque sea en una parte del territorio español, de aquellas lenguas costoso resultaría poderlas incluir en la mencionada Carta. Por otra parte la situación jurídica, dimanante de la Constitución, los respectivos Estatutos y las correspondientes leyes de normalización lingüística de cada Comunidad, otorga una posición mucho más favorable que la derivada de la Carta. No así respecto de las lenguas no consideradas oficiales que sí verían favorecida su actual posición jurídica y política al comprometerse los estados firmantes a llevar a término unas acciones que por ahora no aparecen claramente entre las actuaciones de las propias Comunidades Autónomas con lengua no declarada oficial [12].

10 Vd. Sentencia del Tribunal Constitucional, 82/1986, de 16 de junio, por la cual la cooficialidad debe entenderse como de alcance territorial de forma independiente del carácter estatal, autonómico o local del poder.

11 No es este el momento, evidentemente, de entrar en la polémica, más política que filológica, de la unidad del valenciano y el catalán o de una supuesta independencia del primero respecto del segundo, aunque la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de abril de 1997 sobre el recurso de amparo interpuesto por la Universitat de València — Estudi General— es explícita en cuanto a la posibilidad de nominarse académicamente la lengua en cualquiera de las dos acepciones, indistintamente.

12 Por ejem.: los aspectos docentes contemplados en el Art. 8 de la Carta; los derechos jurídicos previstos en el 9; las administraciones públicas y ser -

EL USO DE LAS LENGUAS AUTONÓMICAS EN LOS RESPECTIVOS PARLAMENTOS

Tan diversas como las referencias estaturias son las realidades de uso en cada uno de los parlamentos autonòmicos con lengua cooficial.

En Cataluña, Galicia y las Baleares puede decirse que la lengua de uso absoluto es la específica de cada comunidad. Así puede comprenderse la polémica generada cuando un diputado se dirigió en castellano en un pleno del Parlament de Catalunya o la sorpresa en Galicia cuando un alto cargo de la administración no hizo uso del gallego en su comparecencia. En Baleares solo de forma muy esporádica algún alto cargo de la administración ha hecho uso del castellano. En definitiva, en estas tres comunidades autonómicas puede afirmarse que el uso de la lengua distinta del castellano es la práctica habitual y absolutamente mayoritaria.

No es este el caso de la Comunidad Valenciana. Los parlamentarios y altos cargos procedentes de territorios castellanohablantes más las intervenciones de no valencianohablantes residentes en territorio de predominio valenciano o de valencianohablantes que en un determinado momento optan libremente por el castellano suman alrededor del 50 % del total de las intervenciones. Es en los apartados culturales y educativos donde el uso del valenciano es mayor, y en los de economía y hacienda donde predominan las intervenciones en castellano.

En Euskadi el total de intervenciones en euskera no excede del 12%, aunque con altibajos considerables y circunstancias notables. Así el uso es mayor entre parlamentarios/as jóvenes que entre los de mayor edad, quizá debido al mayor conocimiento técnico de la lengua de los primeros derivado de su estudio académico. Esa falta de grandes bolsas de conocedores del lenguaje administrativo y parlamentario induce también a pasarse de una a otra lengua — generalmente del euskera al castellano— aún en parlamentarios euskaldunes. Y el recurso constante a intervenciones bilingües. Tampoco la pertenencia a uno u otro partido político es determinante, excepción hecha de los parlamentarios de Eusko Alkartasuna que suelen expresarse casi siempre en euskera, y los Unidad Alavesa que suelen hacerlo exclusivamente en castellano.

vicios del 10; la incidencia de los medios de comunicación del 11; las actividades sociales, culturales y económicas de los Arts. 12 y 13; o los intercambios transfronterizos del Art. 14.

Por otra parte aunque algunos paises europeos han aprobado la Carta y expresado su intención de ratificarla, pocos han sido los que ya han formalizado la preceptiva ratificación con el listado de lenguas a las que va afectar la misma (España entre ellos).

En Navarra sólo en pleno suele usarse alguna vez el euskera ya que en comisiones el castellano es el idioma habitual. El tanto por cien de uso en plenos no va más allá del 4 por cien, aunque determinados parlamentarios suelen, en sus escasas intervenciones, usar en exclusividad tal lengua — como en el caso de Euskadi especialmente los de Eusko Alkartasuna— .

Más escaso es su uso en Asturias donde solo un parlamentario asturianista suele usar el bable. Incidentalmente ha sido usado por algunos parlamentarios cuando se han planteado cuestiones sobre el bable — o bables— en la cámara, pero siempre puntualmente. Tambien en alguna ocasión el gallego-asturiano, la variante del gallego hablada en territorio astur más allá del Navia, ha estado presente en el parlamento, pero sumando las intervenciones en bable o gallego apenas inciden en el monopolio lingüístico del castellano.

En Aragón la presencia de las lenguas propias — la fabla altoaragonesa y el catalán de la Franja— es prácticamente insignificante. En 1996 un parlamentario del PAR formuló una pregunta escrita en aragonés. Un informe de los servicios jurídicos de la cámara entendía que solo podía admitirse tal pregunta si a la misma se unía su traducción en castellano [13]. Con todo el dictamen del 7 de abril de 1997, elaborado por la Comisión Especial creada en las Cortes de Aragón sobre Política Lingüística en la Comunidad Autonóma, sin duda permitirá, si finalmente es apro-

13 Cortes de Aragón. Asesoría Jurídica.— *Informe sobre la pregunta formulada por el diputado del G.P. del Partido Aragonés, Sr. Escolá Hernando, relativa a un convenio DGA-MEC para la enseñanza del idioma aragonés.*— III Conclusiones: A la vista de los antecedentes expuestos, y en relación con el supuesto planteado, caben extraer las siguientes conclusiones:

1) En el actual ordenamiento jurídico aragonés no está reconocida la oficialidad de otra lengua que no sea el castellano. En consecuencia, no existe obligación jurídica de tramitar los textos no escritos en la misma.

2) Ahora bien, el Estatuto de Autonomía de Aragón establece con claridad el deber de los poderes públicos de proteger las diversas modalidades lingüísticas habladas en la Comunidad Autónoma. Este deber se proyecta tambien sobre el Parlamento autonómico, aunque en sus normas internas nada haga referencia al uso de las citadas modalidades.

3) Por encima de todo, la Mesa debe amparar el derecho de participación de los parlamentarios, consustancial al derecho de representación política. Ello obliga a arbitrar fórmulas que en ningún caso impidan la comprensión de los asuntos debatidos en la Cámara.

De acuerdo con las citadas conclusiones, y en relación con el escrito presentado por el Diputado Sr. Escolá, cabe formular la siguiente recomendación:

— Proceder a la calificación del escrito en la modalidad lingüística en que ha sido presentado, condicionando la misma a que simultáneamente se presente su traducción en castellano.

— Publicar el correspondiente documento parlamentario en castellano y en la modalidad lingüística en que ha sido presentado.

— Finalmente, se insta a la Mesa de las Cortes a que plantee un estudio más detenido de la problemática planteada por el uso en el Parlamento de las diversas modalidades lingüísticas habladas en Aragón, estudio que abordando temas tales como su uso en los debates orales, los problemas de corrección gramatical o los diversos problemas técnicos planteados, pueda dar lugar a una Resolución de la presidencia de la Cámara, oída la Junta de Portavoces. En cualquier caso, el espíritu de la citada Resolución debería ser el resultante de la conciliación del derecho de los parlamentarios a participar en plenitud de condiciones en los asuntos debatidos en la Cámara con el deber de proteger las diversas modalidades lingüísticas habladas en Aragón.

bado, un marco jurídico nuevo ya que en la futura ley que contemple las peculiaridades lingüísticas de Aragón se pretende la cooficialidad con el castellano y la declaración como lenguas propias, en sus respectivos territorios, de la lengua aragonesa y la catalana [14].

En definitiva, una aproximación al uso parlamentario de las lenguas propias, específicas de cada comunidad, se manifiesta en los territorios que han definido como cooficial la lengua un uso parlamentario similar al uso social, y aún superior en Cataluña, Galicia o Baleares. Sin embargo el tanto por ciento de uso parlamentario difiere espectacularmente en Aragón y Asturias donde a pesar del moderado índice de usuarios de la lengua autóctona, o lenguas autóctonas, el uso social es muy superior al inexistente porcentaje de empleo en las respectivas cámaras. Lo mismo ocurre en Murcia [15] o Castilla-León, en el primer caso porque ninguno de los pocos valencianohablantes de la zona de El Carche ha llegado a la cámara autonómica y en el segundo porque ni siquiera se ha planteado la cuestión aunque estos últimos meses se ha iniciado un cierto movimiento favorable a la enseñanza — con carácter voluntario— del gallego en la comarca del Bierzo. Tampoco del portugués de Olivenza [16], en Extremadura, ni del astur-leonés de Cantabria cabe reseñar la más mínima incidencia en las iniciativas parlamentarias autonómicas.

14 El dictamen, elaborado por los representantes de los grupos Parlamentarios del PP, Marta Calvo Pascual; Socialista, José Mª Becana Sanahuja; Partido Aragonés, Manuel Escolá Hernando; Izquierda Unida, Felix Rubio Ferrer; y Grupo Mixto, Chesús Bernal Bernal, responde a un mandato del Pleno de las Cortes de Aragón de 20 de junio de 1996. En el mismo se insta a la elaboración de una ley sobre normalización lingüística de las lenguas en Aragón, aragonés y catalán, en la que además de la cooficialidad en sus respectivos territorios, la consideración de lenguas propias, el derecho a la educación y comunicación en cada una de estas lenguas para sus hablantes, se reclama el respeto a las modalidades lingüísticas locales, el derecho a la normalización toponímica o la creación de un órgano administrativo encargado de la normalización lingüística.

15 En la Comunidad Autónoma de Murcia, a finales de los ochenta y primeros noventa se planteó, fuera del marco estatutario, evidentemente, la existencia de una posible lengua propia. No era la forma dialectal conocida por el *panocho* sino una supuesta lengua peculiar que algunos consideraban independiente del castellano. No es, desde luego, nuestra intención introducir planteamientos filológicos que por otra parte fueron rebatidos por la propia Universidad murciana, por ello cuando nos referimos a la posible peculiaridad lingüística murciana siempre lo hacemos refiriéndonos al valenciano hablado en parte del término municipal de Jumilla, a pesar del reducido número de valencianohablantes de esa zona llamada El Carche.

16 Con todo, resulta interesante la iniciativa del ayuntamiento oliventino que además de propiciar la enseñanza voluntaria del portugués en algunas plazas de funcionarios/as municipales incluye esta lengua como prueba.

LENGUAJE Y USOS PARLAMENTARIOS

La historia preconstitucional de las lenguas españolas diferentes del castellano favoreció la re - clusión de aquellos idiomas al ámbito exclusivamente familiar o de uso social muy restringido. Esta circunstancia empobreció, aunque no las lenguas, la capacidad de expresión en usos públi - cos y concretamente de manifestación parlamentaria en sus usuarios.

Cuando citábamos anteriormente el uso parlamentario del euskera nos sorprendíamos de su mayor aprovechamiento por parte de diputados jóvenes, cuando parece habitual que estas len - guas estén más vivas entre personas mayores que entre las de poca edad. Sin duda esa práctica deriva de la capacidad técnica — del conocimiento académico de la lengua, en este caso concre - to del euskera— para poder expresarse en determinados niveles — el parlamentario aquí— y no solo en el ámbito familiar.

Es por eso mismo lógico que el uso público de una lengua venga favorecido no tanto por el uso familiar como por la capacidad retórica, con lo que, a menudo como veíamos, las interven - ciones parlamentarias en una u otra lengua no responden tanto a criterios de lengua vernácula como de lengua de conocimiento técnico o, como diría Cicerón, de lengua adecuada para cada materia.

Pero aún siendo ello importante no lo es menos, como señalaba Carles Duarte, *«... los problemas que presenta la transcripción o la traslación del uso oral del lenguaje parlamentario al uso escrito en los diarios de sesiones, que es una parte sin duda relevante, de la problemática lingüística en la actividad parlamen - taria... .»* [17]. Hay que tener una cierta prevención ante la expresión oral espontánea, como indica Jacques Gandouin, ya que la semiótica de la intervención parlamentaria tiene difícil traslación al texto escrito — a pesar, cierto es, de la meritoria labor de los transcriptores que con sus notas y acotaciones pretenden dar una respuesta, sino exacta, aproximada de aquello que intentó ma - nifestar el orador— mucho más cuando el código o nivel de lenguaje empleado no posee aún todos los resortes o usos de una modalidad tan compleja como la parlamentaria. De ahí ciertas lagunas, salvables evidentemente, en el empleo de la lengua propia tanto por parte del usuario orador como del usuario transcriptor.

17 DUARTE, Carles. *Problemes en la translació de la llengua oral a la llengua escrita: el cas de les intervencions parlamentàries. Llenguatge i publicacions en els Parlaments Autonòmics.* València, 1992.

No menos trascendente es la problemática derivada de las distintas formulaciones dialectales de estas lenguas. La fragmentación — en ocasiones, compartimentos estancos— generada por la anterior minusvaloración pública ha propiciado una excesiva división que solo la normalización de cada nivel lingüístico, en este caso el parlamentario, podrá superar. Si aún — y sin ningún interés por mi parte de adentrarme en cuestiones filológicas, solo como ejemplo— en Asturias parece vigente la discusión entre la existencia de una variedad lingüística, el bable, o varias, bables, en buena lógica se derivará una dificultad añadida en el probable uso público generalizado de la específica lengua asturiana.

EL SENADO, CÁMARA AUTONÓMICA, ¿TAMBIÉN EN LO LINGÜÍSTICO?

Como señalaba, en la introducción de este artículo, una de las novedades más originales de la Constitución de 1978 venía definida por el tratamiento de la cuestión lingüística del Estado español.

La denominación de las lenguas diferentes al castellano como *lenguas españolas* y el reconocimiento de las distintas modalidades lingüísticas de España como riqueza y patrimonio cultural que ha de ser objeto de especial respeto y protección, Art. 3.3 de la Constitución, proporcionan al tema una dimensión superior a la del estricto marco autonómico respectivo.

Sin duda la remisión del Art. 3.2 a los respectivos Estatutos de autonomía concede a las Comunidades autónomas una potestad ejecutiva y legislativa trascendente pero no exclusiva. De ahí las continuas referencias del Tribunal Constitucional a las obligaciones de cualquier administración, no sólo la autonómica, a cumplir con las disposiciones legales en materia lingüística en cada Comunidad. Por ello las obligaciones de otros poderes debe considerarse en la globalidad estatal y no solo en su dimensión parcializada para con cada territorio.

Piedad García-Escudero Márques, en su estudio sobre la reforma del Senado [18], señala como el punto quizá de mayor relieve ante la opinión pública aquel que se refiere a la posibilidad de uso de lenguas distintas la castellano.

Tres son los espacios plurilingüísticos en el Senado, dos correspondientes a la específica actuación parlamentaria y uno a labores de carácter administrativo.

a) Posibilidad, ante el Pleno de la Cámara, en la sesión constitutiva, del Presidente electo en su primera intervención, siendo el contenido de la misma idéntico en las diferentes lenguas [19].

b) Uso de la lengua propia por cada uno de los que intervinieren en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, una vez al año. Las intervenciones se reproducirán íntegramente y en su versión castellana [20] en el *Diario de Sesiones.*

y *c)* Los ciudadanos y las instituciones podrán dirigirse por escrito al Senado en cualquiera de las lenguas cooficiales en alguna Comunidad autónoma. Como muy bien señala Piedad Garcia-Escudero: *«... se desprende que este precepto no está pensado para la ordinaria labor parlamentaria, ni por supuesto la legislativa, sino más bien para el ejercicio del derecho de petición por los ciudadanos y para las relaciones con las instituciones de las Comunidades Autónomas»*. Sin embargo: *«No obstante, ya se ha producido un primer incidente en su interpretación, al recurrir un Senador una decisión de la Mesa que inadmite una pregunta parcialmente formulada en una de aquellas lenguas»*.

La reiteración en la calificación del Senado como Cámara de las Autonomías no parece excesivamente feliz a tenor de las limitadas posibilidades de uso de tales lenguas, de ahí que Francisco J. Visiedo Mazón haya señalado: *En el tema del uso de las lenguas oficiales distintas del castellano en todas las actividades del Senado, no parece haber optado por una solución definitiva del conflicto, lo que ha motivado el que la Cámara haya aprobado por asentimiento, en esta VI Legislatura, una Moción en la que se pide que la Ponencia que estudie la reforma constitucional del Senado profundice en el uso en esta Cámara de*

18 GARCIA-ESCUDERO MÁRQUES, Piedad. La Comisión General de las Comunidades autónomas: Balance de seis meses de reforma del Reglamento del Senado. *Cuadernos y debates* núm 53. *Centro de Estudios Constitucionales.* Madrid.

19 Sinceramente, considero esta disposición algo confusa toda vez que que si el Presidente electo pretende hacer su discurso en lengua diferente del castellano parece obligado a repetir su parlamento tantas veces como lenguas pretenda usar. O acaso solo se propiciaría alguna frase, evidentemente repetida, o salutación en las distintas lenguas.

20 La versión en castellano es habitual en los Diarios de Sesiones de los distintos parlamentos autonómicos por lo que no difiere esta disposición de la práctica parlamentaria autonómica.

aquellas lenguas que son oficiales, de acuerdo con lo que disponen el artículo tercero de la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas» [21].

Difícilmente podrían aducirse mayores contratiempos en el Senado que las que presenta el uso de estas lenguas en los parlamentos autonómicos. No son las dificultades técnicas, y mucho menos en tiempos de fácil solución técnica de la traslación y traducción, las que impiden una mayor posibilidad de uso en el Senado. Los eventuales problemas retóricos o de expresividad oral no son exclusivos de los senadores — no son, por tanto problema unicamente para los traductores del Senado— sino de una falta tradicional de uso parlamentario en unas lenguas imposibilitadas durante muchos años de ser vehículo público administrativo. Las sesiones, en los últimos años, de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en las que se han expresado en lengua propia algunos presidentes de comunidades autònomas ni han significado tarea excepcional para la mecánica de traducción ni han impedido un desarrollo eficaz y puntual de las sesiones [22].

CONCLUSIÓN

1) La dimensión que la Constitución ha propiciado respecto de las lenguas españolas — repito la consideración de española más allá del estricto marco territorial o filológico para encuadrarlo en su magnitud de exponente de un objetivo constitucional— va más allá del estricto marco geográfico de los territorios autonómicos con lengua propia. Aunque es en estos territorios donde adquiere su plenitud legal y administrativa.

21 VISIEDO MAZÓN, Francisco J., *La Reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas.* Valencia, 1996.

22 Muy pocos asistentes, por ejemplo, hacían uso de los medios de traducción automática, lo que parece indicar un amplio conocimiento, al menos en cuanto capacidad de comprensión, de las lenguas españolas por parte de los miembros del Senado. Cierto es que en ninguna de las dos sesiones celebradas ha habido intervención alguna en euskera, la única lengua estatal no románica, aunque el uso de la misma no incidiría especialmente ni significaría dificultad insalvable alguna en el normal funcionamiento de la Cámara alta.

2) La oficialidad de una lengua en su respectivo territorio, junto a la oficialidad general del castellano, produce efectos no solo en el propio territorio sino que excede a las realidades so - cio-lingüísticas y aún se derivan consecuencias en ámbitos superiores — por ejemplo, en el caso de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias— .

3) El uso lingüístico, a menudo, aparece más unido a la capacidad de conocimiento técnico de la oratoria parlamentaria que al hecho de pertenecer a un grupo lingüístico determinado, aunque esta circunstancia — la pertenencia lingüística— sea la razón primera por la que se pro - duzca el deseo de uso lingüístico.

4) Aún con los altibajos y excepciones correspondientes el uso lingüístico en los parlamentos autonómicos y las políticas lingüísticas parlamentarias han significado una ayuda considerable en los procesos de recuperación y promoción de las lenguas españolas.

y 5) Donde mayor déficit se aprecia en los procesos de usos lingüísticos parlamentarios es en el Senado. Los procesos reformadores de la Cámara Alta no parecen suficientes y los flecos co - rrespondientes a la iniciativa de esta Cámara no inducen totalmente a unos empleos lingüísti - cos que la propia Constitución exige promovidos y respetados. Aunque solo fuera respecto de las lenguas consideradas como oficiales en parte del territorio español — aunque siempre habría de considerarse el interés respecto de aquellas que sus Estatutos no elevaron a la oficia - lidad— el Senado debería replantear una mayor cabida de su uso.

Rafael Maluenda Verdú
DIPUTADO CORTES VALENCIANAS

CONTROL DEL GOBIERNO: LA INTERPELACIÓN

SUMARIO

I INTRODUCCIÓN.
II LA INTERPELACIÓN AL GOBIERNO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.
III LA INTERPELACIÓN AL GOBIERNO EN EL SENADO.
IV LA INTERPELACIÓN AL CONSELL EN LAS CORTES VALENCIANAS.

I INTRODUCCIÓN

La Interpelación es uno de los instrumentos parlamentarios de control del Gobierno más eficaz y de mayor importancia de los que pueden utilizarse en el Parlamento.

El Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado, también los reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, regulan el procedimiento para las interpelaciones con un cierto rigor, intentando salvaguardar, en todo momento, la utilización de este tipo de iniciativas sólo en aquellos casos para los que ha sido creada, sin que la aplicación de este instrumento parlamentario de control del Gobierno signifique, en modo alguno, una errónea interpretación del sentido último de la Interpelación, por parte de quienes la emplean o de quienes tienen la potestad de su admisión a trámite, que no es otro que el reservar este instrumento parlamentario a cuestiones de trascendencia o de interés general.

Lamentablemente, la calificación del escrito de la Interpelación, por parte del Órgano Rector de la Cámara, en muchos casos, ocasiona constantes discrepancias, tanto cuando es admitido a trámite como cuando se rechaza su admisión.

Es frecuente que se utilice, parlamentariamente, la vía de la Interpelación para plantear cuestiones de escasa relevancia política que, en principio, son cuestiones más propias de preguntas con contestación oral o contestación escrita que de Interpelaciones e incluso, también, se utiliza equivocadamente la Interpelación para preguntar, y posteriormente plantear mociones, sobre cuestiones puntuales, concretas o de interés local, más propios de otro tipo de iniciativas parlamentarias como en su caso pueden ser las Proposiciones no de Ley,

Por todo ello, es imprescindible que, antes de profundizar más en este trabajo, analicemos seriamente cual es el verdadero sentido de la Interpelación, como instrumento parlamentario de control del gobierno su clara diferenciación de otras iniciativas parlamentarias.

La Interpelación ha gozado de amplio abolengo en el parlamentarismo del conjunto del Estado a lo largo de nuestra historia constitucional. En el Reglamento del Congreso de 1838 se contenía ya una puntual regulación de este procedimiento, que asimismo, y con ligeras variantes, se mantuvo en los distintos reglamentos de las Cortes a lo largo de todo el siglo XIX y primeras décadas del actual.

La Constitución Española de 1978 ha constitucionalizado este instrumento parlamentario de control del Gobierno, al igual que ha hecho con las preguntas parlamentarias. El artículo 111 de la C. E., contempla su existencia y establece el sometimiento del Gobierno y de cada uno de sus miembros a las interpelaciones y preguntas que formulen las Cámaras, determinando, al mismo tiempo, que los Reglamentos del Congreso y del Senado establecerán un tiempo mínimo semanal para que puedan ser sustanciadas.

El Reglamento del Congreso de 1982, ha procurado delimitar con precisión el objeto de las interpretaciones, con el fin de marcar su diferencia con las preguntas y evitar así su empleo injustificado. En el artículo 181.1 establece que las «interpelaciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de cualquier. Departamento ministerial». Del contenido de este artículo puede interpretares que, si bien es posible la formulación de interpelaciones referidas a cuestiones que afecten a l conjunto del Gobierno o a un determinado Departamento ministerial, en uno u otro supuesto se exige que se trate de cuestiones de «política general».

Asumido el criterio de que las interpelaciones al Gobierno o cada uno de sus miembros, «deberán versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general» y que el mencionado artículo 111 de la C. E. señala que «Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifiesta su opinión», habrá que reconocer que la Interpelación al Gobierno es un instrumento parlamentario singular tanto por la facultad que este instrumento otorga de debatir temas de política general con el Gobierno, como veremos más adelante, como por la facultad que concede al interpelante de que, en caso de no sentirse satisfecho con la contestación, pueda presentar una moción subsiguiente que será sometida a votación en el Plano para pulsar la opinión de los demás Grupos Parlamentarios.

Analizada la importancia de este instrumento parlamentario de control del Gobierno, corresponde, ahora, valorar también la trascendencia que la calificación, por parte de la Mesa del Parlamento, del escrito en el que se formula la Interpelación, puede tener.

La Interpelación debe referirse, siempre, a cuestiones o temas de reconocida relevancia que se relacionen con la política general del Gobierno, nunca sobre cuestiones de carácter localista, concreto o singular, aspectos estos, que pueden quedar reservados a las preguntas parlamentarias, bien sea pretendida su contestación oral o su contestación escrita por parte del Ejecutivo.

El criterio sobre la Interpelación es aplicable, igualmente, al contenido de la Moción subsiguiente, con cuyo texto ha de ser congruente.

A pesar de lo anteriormente expuesto y de la enorme diferenciación entre aquellas cuestiones que son susceptibles de pretender un debate con el Gobierno mediante la Interpelación y aquellas otras que sólo son motivo de pregunta, con contestación escrita o con contestación oral, ésta parece ser la asignatura pendiente, en muchos casos, de los parlamentos españoles. Así, quedando claro que la Interpelación es para cuestiones de política general, ¿quien determina el concepto jurídico de política general? Es el órgano Rector de la Cámara, sin duda alguna, quien, en definitiva, determinará el concreto alcance del concepto jurídico expresado y haciendo uso de la potestad que el Reglamento parlamentario le concede, calificará el escrito, admi-

tiendo a trámite, tan sólo, aquellas interpelaciones en cuyo texto quede garantizado que versan sobre cuestiones de política general, evitando así el uso abusivo de las interpelaciones para cuestiones carentes de trascendencia. El artículo 181.2 del RCD señala que «la Mesa calificará el escrito y, en caso de que su contenido no sea propio de una Interpelación, conforme a lo establecido en el apartado precedente, lo comunicará a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito».

Por ello, la responsabilidad y trascendencia de la calificación de los escritos, por la Mesa puede, en ocasiones, situar al Parlamento en debates incongruentes con el propio reglamento de la Cámara, por los siguientes motivos:

a) Calificación favorable a la admisión de interpelaciones que versan sobre cuestiones de carácter singular, concreto, o de tan sólo interés local y no de política general.

b) Posterior admisión de una moción, congruente o no con la interpelación sustanciada, y sometimiento de esta a votación de la Cámara tratándose de un texto que verse sobre cuestiones no calificadas de política general.

En ambos casos, la decisión de la Mesa, abundaría en la confusión existente, inexplicable la mayoría de veces, al no distinguir entre las materias objeto de interpelación y aquellas que son propias de las preguntas, con claro perjuicio, además, para este instrumento parlamentario eficaz, singular, y sumamente importante y trascendente, como es la Interpelación.

Es, por tanto, responsabilidad de la Mesa del Parlamento determinar ese ambiguo concepto jurídico denominado «política general», admitiendo a trámite tan sólo aquellos escritos cuyo contenido se ajuste al objeto de las interpelaciones, evitando el uso abusivo de este instrumento parlamentario para cuestiones sin trascendencia como, lamentablemente, se está produciendo con la Interpelación en algunos de los Parlamentos.

No hay que olvidar que, los reglamentos de los parlamentos, otorgan a los órganos rectores, la Mesa, la potestad de discernir si el contenido de la iniciativa presentada es objeto de Interpela -

ción, o debe reconducirse como pregunta, prueba inequívoca de que la Interpelación queda reservada, tan sólo, a aquellas cuestiones a las que antes nos hemos referido, esto es, cuestiones de política general.

Efectivamente, entre las competencias que los reglamentos de las Cámaras atribuyen a su órgano Rector figura:

«La Mesa calificará el escrito y, en caso de que su contenido no sea propio de una Interpelación, lo comunicará al interpelante para su conversión en pregunta con respuesta oral o escrita» (artículo 181.2 del R. C.).

¿Cuáles son los contenidos que no son propios de una Interpelación?. No nos cabe la menor duda, al interpretar el espíritu del artículo 181.2 del R. C. D., que se refiere a aquellas que no son propias de la política general del Gobierno.

Otro hecho singular, en el reconocimiento que los reglamentos de los parlamentos hacen en favor de la Interpelación, es que para su debate se conceda un tiempo muy superior al reservado para la pregunta oral, la posibilidad de intervención, en algunos casos, de los representantes de los demás Grupos Parlamentarios, para fijar su posición y la posibilidad de presentar mociones subsiguientes. Todo ello nos hace pensar, que el legislador pretende hacer de la Interpelación, un instrumento parlamentario, de control del Gobierno, singular, reservado para cuestiones de enorme trascendencia e interés general.

Es de destacar que, la posibilidad que tienen los representantes de los Grupos Parlamentarios de intervenir en el debate de la Interpelación, excepto aquel al que pertenezca el interpelante, reduce sustancialmente la posibilidad de que se repita por otros interpelantes el planteamiento de otra interpelación sobre el mismo tema.

La Constitución Española, en su artículo 111, establece:

«1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debates los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.

2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara pueda manifestar su posición.»

El análisis antes realizado sobre la Interpelación, su objeto y la singularidad del procedimiento parlamentario para s tramitación, así como su importancia está avalado por la propia C. E., en el contenido del artículo antes reseñado. Como consecuencia del mismo, son muchos los autores que se han referido a dicho precepto constitucional interpretando que la Interpelación sólo puede y debe utilizarse como instrumento de control parlamentario del Gobierno. Así, en la *Enciclopedia Jurídica Básica,* de Editorial Cintas, se define la interpelación de una forma objetiva e interpretando muy fidedignamente lo que debe ser su objeto:

«Las interpelaciones parlamentarias, instrumento clásico de información de las Cámaras, son iniciativas por las que los miembros del Congreso de los Diputados o del Senado interrogan con carácter general al Gobierno sobre razones o propósitos de alguna de las políticas del Ejecutivo.»

El Catedrático de Derecho Constitucional MANUEL ARAGÓN REYES, en el trabajo que publicó en el número 23 de la *Revista de Derecho Político,* del año 1986, bajo el título «El Control Parlamentario como Control Político», cuando se refiere a las formas de control parlamentario, deja bien claro que:

«La distinción en su formulación, está basada en que la pregunta es sobre una cuestión concreta y la Interpelación sobre cuestiones de política general».

También el Profesor MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, en su magnífico tratado sobre *Derecho Constitucional Español,* analiza, de forma inequívoca, al referirse al «control ordinario del Gobierno» de que dice «son los medios más usuales la pregunta, la Interpelación y la comisión de investigación», desarrollando con enorme claridad los referidos instrumentos parlamentarios, de entre los cuales, y por ser los que se relacionan con este análisis, entresacamos el siguiente comentario:

«*La Pregunta.* Responde a una práctica de origen británico, en cuya Cámara de los Comunes existe un tiempo a ellas reservado *(question time)* desde 1.849. La pregunta puede definirse como el acto mediante el cual un miembro del Parlamento pide aclaración, información o explicación sobre un punto o asunto concreto a un miembro del Gobierno.»

«*La Interpelación.* La frontera entre la pregunta e Interpelación es borrosa. En términos generales, se podría decir que la Interpelación es una larga pregunta que da lugar a un debate y, en su caso, a una resolución parlamentaria. las diferencias podría resumirse así: la pregunta es singular y concreta, en tanto que la Interpelación versa, bien sobre la política general del Gobierno, bien sobre políticas públicas concretas del mismo o de un Departamento concreto.»

Añade el Profesor MARTÍNEZ SOSPEDRA:

«Finalmente, mientras que la pregunta se agota en sí misma, la Interpelación puede dar lugar a un debate y votación de una moción, mediante la cual la Cámara fija su posición sobre las cuestiones debatidas.»

No es menos interesante la definición que en el libro sobre *Derecho Parlamentario Español* hace el Profesor FERNANDO SANTAOLALLA, cuando señala que las Interpelaciones son:

«preguntas dirigidas al Gobierno sobre materias de carácter general, o de particular relieve político, que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente, termina con la votación de una moción en la que la Cámara fija su posición respecto al asunto debatido. Se trata de preguntas cualificadas por su objeto, consistente en cuestiones generales relacionadas con la política del Gobierno o en hechos concretos de especial importancia política».

«Así como las preguntas ordinarias — sigue diciendo el profesor FERNANDO SANTAOLALLA, en su trabajo— deben recaer sobre hechos concretos y específicos, las interpelaciones se corresponden a cuestiones más amplias y genéricas, relacionadas directamente con la médula de alguna política gubernamental, o bien con hechos aislados, pero dotados de una gran resonancia política o social».

El propio SANTAOLALLA, tras la clara definición del objeto de una interpelación y de su diferenciación con respecto de otros temas concretos y precisos, propios de las pregunta, reconoce la enorme dificultad que conlleva el tener que delimitar qué cuestiones deben englobarse en el concepto jurídico «política general» y qué otras carecen de este enlace. Sigue diciendo el

autor, que esta cuestión ah sido objeto de fuertes discrepancias, e incluso enfrentamientos en el Parlamento por el abuso, en el uso de la interpelación, para cuestiones que no merecen, por puntuales, concretas y de, tan sólo, interés localista, utilizar este instrumento parlamentario de control del Gobierno de carácter extraordinario y reservado tan sólo a aquellos asuntos englobados en lo que se entiende por «política general».

También es digno de tenerse, igualmente, en cuenta, otro trabajo del mismo autor, FERNANDO SANTAOLALLA, titulado el *Parlamento y sus Instrumentos de Información*, que en su capítulo XI, Introducción General, señala que:

«Concepto y objeto.

Una aproximación a lo que ha de entenderse por Interpelación, la encontramos en el artículo 154.1 del Reglamento del Senado italiano, que establece: La interpelación consiste en la pregunta al Gobierno sobre los motivos o propósitos de su conducta, sobre cuestiones de particular relieve o de carácter general.»

A mayor abundamiento, FERNANDO SANTAOLALLA, sigue apuntando que:

«Así como las preguntas deben versar sobre cuestiones generales de la política gubernamental. Este último procedimiento es la modalidad más importante del fenómeno interrogatorio parlamentario y, para eso, debe reservarse para las cuestiones importantes. Las interpelaciones implican, lógicamente, cuestiones más genéricas, más amplias, y se relacionan más directamente con la médula de alguna política gubernamental.»

Concluye FERNANDO SANTAOLALLA su comentario relativo a la Interpelación, señalando que:

«Hay también hechos concretos y determinados que pueden ser objeto de Interpelación sobre materias que no formando parte de la política general del Gobierno, se refieren a sucesos perfectamente aislables, no conexionados con la actuación general del Gobierno o de algún ministerio que, sin embargo, tienen una gran resonancia política y social, haciéndose posible su enjuiciamiento y debate a través de una interpelación.»

En definitiva, para SANTAOLALLA, la Interpelación debe formularse en «cuestiones generales relacionadas con la política o en actuaciones básicas del Gobierno, o en alguna actuación concreta, pero tan sólo si es de acentuada relevancia». Posiblemente, el contenido del apartado anterior sea la excepción que confirma la regla.

El Profesor y Letrado Mayor de las Cortes Valencianas, LLUÍS AGUILÓ LÚCIA, en *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencià,* al referirse al modelo de nuestras Cortes indica literalmente:

«La interpel·lació la pot presentar un Diputat o un Grup parlamentari i sols pot versar sobre els motius o els propòsits de la conducta del Consell en qüestions de política general, tan del Consell com d'alguna Conselleria. Aquest requisit és un autèntic mal de cap de la Mesa perque és molt difícil qualificar quan una interpel·lació es refereix o no a una qüestió de política general. De fet moltes vegades és un problema d'interpretació i el bon govern intern per part de la Mesa es confon moltes vegades amb una certa politització de la seua funció.»

El también Profesor de Derecho Constitucional y Letrado de las Cortes Valencianas FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN, en el capítulo II del *Estudio sobre el Estatuto Valenciano, Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana,* dedicado a LAS CORTES VALENCIANAS y realizado conjuntamente con el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, JOSÉ ASENSI SABATER, define la interpelación de la siguiente manera:

«Las interpelaciones son también cuestiones, preguntas, que se plantean por un Diputado o por un Grupo parlamentario al Gobierno, o a alguno de sus miembros, sobre un tema de política general aunque sea relacionada con un área concreta de la acción del Ejecutivo. En principio, parece que las interpelaciones revisten mayor importancia que las preguntas y ello ha llevado a establecer que, como consecuencia de la interpelación si el Diputado o el Grupo interpelante no se encuentra satisfecho con la contestación dada por el Gobierno éstos puedan, en un plazo de 24 horas, presentar una opción subsiguiente a la misma para que la Cámara se pronuncie en torno a una decisión política.»

Queda igualmente claro que la singularidad de la interpelación como instrumento de control parlamentario al Gobierno, viene añadida por el hecho de la posibilidad de presentar una moción subsiguiente, congruente con la misma, en el supuesto de que el interpelante no se encuentra satisfecho con la contestación del Gobierno con el fin de que la Cámara fije su posición al respecto. Esta peculiaridad convierte la interpelación, en principio, como una iniciativa parlamentaria capaz de censurar las actuaciones, o la política que ha desarrollado, o piensa desarrollar, el Gobierno sobre la materia objeto de la interpelación, a través del debate y votación en el Pleno de la moción que pueda presentarse. lo que hace que este instrumento de control político del Gobierno pueda ser también un instrumento de impulso político.

No quiero pasar por alto, en este análisis preliminar sobre la Interpelación al Gobierno, la coincidencia total en los criterios, de todos los autores citados en cuanto al contenido y fin perseguido por la Interpelación. La experiencia que yo haya podido adquirir, a lo largo de las cuatro legislaturas de las Cortes Valencianas a las que he pertenecido como Diputado, dos de ellas dedicado a tareas de la mesa, como Secretario, primero, y Vicepresidente después, y las otras dos como Portavoz de mi Grupo Parlamentario y miembro de la Junta de Portavoces y de las principales comisiones legislativas y de control existentes, me permiten concluir con los autores antes citados que con respecto a la Interpelación podríamos señalar unas notas, a mi juicio básicas:

a) La Interpelación, con carácter general, debe referirse a los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general.

b) La Mesa de la Cámara, en su función de calificación de los escritos presentados, debe velar por la pureza del procedimiento y convertir en pregunta, como contestación oral o escrita, aquellas iniciativas que no se ajusten a la interpretación del concepto jurídico «política general», evitando así el uso abusivo de la interpelación para cuestiones sin trascendencia que son los propios de otro tipo de iniciativas parlamentarias.

c) La moción subsiguiente a la Interpelación debe ser calificada por la mesa aplicando los mismos criterios utilizados para la admisión a trámite de la Interpelación, ya que la moción necesariamente debe ser congruente con la misma.

Este requisito de calificación de la moción por parte de la mesa es de suma importancia, ya que, por la rapidez que se utiliza para su inclusión en el orden del día del Pleno, podría dejar a los Grupos Parlamentarios en situación de indefensión si la calificación no ha sido realizada en la forma adecuada, dado que no habría posibilidad de reacción, con tiempo suficiente, para presentar el oportuno recurso.

Ya hemos dicho con anterioridad la trascendencia política que puede tener la aprobación de una moción subsiguiente a una Interpelación, si ésta versaba, tal como establece el Reglamento, sobre una cuestión política general. De ahí, que nos hayamos atrevido a afirmar con rotundidad, que, con carácter general, la votación favorable de una moción, por el Grupo o Grupos Parlamentarios que sustenten al Gobierno significa en el argot parlamentario un «varapalo» a la política que el Gobierno esté desarrollando en la medida en que esta es consecuencia de una Interpelación formulada por un Diputado o un Grupo parlamentario en el que estos quieran dejar constancia de su no satisfacción con la contestación que se les ha dado.

II LA INTERPELACIÓN AL GOBIERNO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

En concordancia con el artículo 111 de la Constitución Española, el Reglamento del Congreso de los Diputados, dedica los artículos 180 y siguientes a la regulación parlamentaria de la Interpelación.

El contenido literal del artículo 180 es el siguiente:

«Los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros.»

El artículo 181 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala de forma inequívoca qué temas son susceptibles de plantear al Gobierno mediante una interpelación, siendo el texto literal del mismo, el siguiente:

«1. Las interpelaciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento Ministerial.

2. La Mesa calificará el escrito, y en caso de que su contenido no sea propio de una interpelación, conforme a lo establecido en el apartado precedente, lo comunicará a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito.»

Esta norma reglamentaria establece que deberán transcurrir quince días de la publicación de la Interpelación para que la misma esté en condiciones de ser incluida en el orden del Día del Pleno, para lo cual se dará prioridad a las pertenecientes a los Diputado so Grupos parlamentarios que en el correspondiente Periodo de Sesiones, no hubieran consumido el cupo reglamentario establecido en una interpelación por cada diez Diputados o fracción.

Sin perjuicio del anterior criterio, se dará prioridad al orden de presentación de la iniciativa, no pudiendo incluirse en un mismo Orden del Día más de una interpelación perteneciente a Diputados de un mismo Grupo.

Las interpelaciones que finalizado el Periodo de Sesiones no hayan sido sustanciadas, convertirán en pregunta, a responder por escrito, antes del comienzo del siguiente Período de Sesiones, salvo que el interpelante manifiesta por escrito su deseo de mantener viva la interpelación hasta el siguiente Período de Sesiones.

El artículo 183 establece que las interpelaciones se sustanciarán ante el Pleno, interviniendo, en primer lugar, el interpelante que será contestado, a continuación por el Gobierno, ambos por un tiempo de 10 minutos, sin perjuicio de sendos turnos de réplica por un tiempo máximo de 5 minutos cada uno.

Después de las intervenciones de interpelante e interpelado, podrán fijar su posición, los demás Grupos Parlamentarios, excepto aquel al que pertenezca el interpelante, por un tiempo máximo de 5 minutos.

Dentro de las 24 horas siguientes, el interpelante, o el Grupo Parlamentario al que éste pertenezca, podrán presentar la moción subsiguiente, que deberá ser congruente con la interpelación. Ésta, una vez admitida a trámite, por la Mesa del Congreso, será incluida en el orden del Día de la sesión plenaria siguiente, pudiéndose presentar por los Grupos Parlamentarios enmiendas al texto de la moción hasta seis horas antes del comienzo del Pleno en cuyo Orden del Día se haya incluido dicha Moción.

El debate de la Moción dispondrá de un turno de defensa, a cargo del Diputado o un representante del grupo proponente, seguido de los representantes de los Grupos Parlamentarios que hubieran presentado enmiendas. Seguidamente intervendrá de nuevo el Diputado que haya defendido la moción para aceptar o rechazar las enmiendas defendidas. El siguiente turno estará a disposición de los Grupos Parlamentarios que no hayan intervenido, para que puedan fijar su posición, todo ello con independencia, en su caso, del derecho al turno de réplica. A continuación se procederá a la votación que, para su aprobación, requerirá mayoría simple.

Pese a que este es el procedimiento que establece el Reglamento del Congreso de los Diputados, una Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados, de fecha 6 de septiembre de 1983, estableció la posibilidad de tramitar las interpelaciones por procedimiento de urgencia, de forma similar a lo que ya se venía haciendo en el Senado por aplicación del artículo 171.2 de su Reglamento, para lo cual es necesario el acuerdo de la Mesa, oída la Junta de Portavoces.

Esta modalidad ha generado que existan dos tipos de interpelación, la interpelación ordinaria a la que se aplica el contenido del Reglamento en sus artículos 180 y siguientes, y la interpelación urgente, únicas que ahora se presentan, a las que se les aplica el procedimiento de la Resolución de Presidencia antes mencionada.

Las interpelaciones urgentes se presentan, en el Congreso de los Diputados, entre el martes y el jueves anterior a aquella semana en que se solicite su debate y serán calificadas por el Presidente del Congreso, atendiendo a los requisitos contemplados en los artículos 180 y 181 del R. C. En el caso de que el Presidente, por cuestiones de fondo, considere que alguna interpretación no debe ser admitida a trámite, corresponderá a la mesa la decisión definitiva sobre su inclusión o no en el Orden del Día.

Por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados, de enero de 1988, se amplió el cupo de interpelaciones que pueden incluirse en cada orden del Día, pasando de dos a tres, estableciendo un sistema para determinar qué interpelaciones se incluyen en el Orden del Día, en el supuesto de que se presenten más de tres, dando prioridad a las formuladas por los Diputados pertenecientes a los Grupos Parlamentarios que no hubieran consumido en el Período de Sesiones el cupo de la antes mencionada prioridad en el orden de presentación.

Igualmente, se regula que, el Gobierno, puede solicitar el aplazamiento de la interpelación por una sesión.

Este procedimiento agiliza la inclusión de las interpelaciones en el Orden del Día, sin que pierdan actualidad y a su vez combate el uso abusivo que se venía haciendo de la interpelación, reservándola casi exclusivamente al servicio de los Grupos parlamentarios para los temas de interés general.

III LA INTERPELACIÓN AL GOBIERNO EN EL SENADO

El artículo 170 del Reglamento del Senado concreta que las interpelaciones «versarán sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general».

Dicho artículo establece una singularidad importante y es que «la interpretación al Gobierno, en el Senado, tan solo puede ser presentada por Senadores, no por los Grupos Parlamentarios, así como que para su inclusión en el Orden del Día tendrán prioridad aquellas interpelaciones presentadas por los Senadores que hayan utilizado menos este instrumento parlamentario de control y si esta circunstancia concurre en dos o más Senadores, se resolverá en beneficio de aquel que pertenezca al Grupo Parlamentario con mayor número de escaños.

El artículo 170.3 establece los criterios para la calificación y tramitación de la interpelación, o conversión en pregunta, en su caso, en los mismos términos que se especifica en el artículo 181 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

El Senado fue pionero en la aplicación del carácter de urgencia a la interpelación y en el artículo 171.2 de su Reglamento, ya estableció esta singularidad que, el Congreso de los Diputados, por Resolución de presidencia de 6 de septiembre de 1983, y norma supletoria de 6 de diciembre de 1984, reguló posteriormente.

La norma supletoria del Senado establece un sistema similar al que hemos analizado de aplicación en el Congreso de los Diputados, con las siguientes precisiones:

a) Las interpelaciones habrán de formularse antes de las 12 horas del martes de la semana anterior a aquella en que se solicite el debate.

b) La urgencia debe ser apreciada por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces.

c) Para la determinación de las interpelaciones que han de incluirse en el Orden del Día, hasta un máximo de 2 pertenecientes a Senadores de un mismo Grupo parlamentario, se aplican los mismos criterios establecidos en el artículo 172 del Reglamento del Senado.

El procedimiento utilizado en el Senado, reconoce la interpelación como instrumento parlamentario de primera magnitud que, si cumple los requisitos de «versar sobre un tema de política general» no requiere del consentimiento de la mayoría de la Cámara, como se exige en otras iniciativas parlamentarias, para su inclusión en el Orden del Día, ventaja extensible también a la moción subsiguiente a la interpelación, si es congruente con la misma, dependiendo ambas iniciativas, tan solo, de la voluntad del propio interpelante para su inclusión en el Orden del Día.

Otras singularidades de la tramitación de las interpelaciones al Gobierno en el Senado son:

a) Sólo pueden presentarlas los Senadores, no los Grupos Parlamentarios.

b) El Gobierno puede solicitar el aplazamiento por tiempo no superior a un mes.

c) En el debate parlamentario, el interpelante y el interpelado disponen de 15 minutos como máximo para su intervención, sin derecho a réplica. Pueden fijar posición los Portavoces de los Grupos Parlamentarios por un tiempo máximo de cinco minutos cada uno (art. 173 del RS).

IV LAS INTERPELACIONES AL CONSELL EN LAS CORTES VALENCIANAS

El artículo 141 del Reglamento de las Cortes Valencianas establece:

«Los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Consell y a cada uno de los Consellers».

Es en el artículo 142 donde se establece el objeto de la interpelación y la forma de presentación, de acuerdo con el siguiente texto:

«Las interpelaciones se presentarán por escrito, ante la Mesa de las Cortes, y versarán sobre los motivos y los propósitos de la conducta del Ejecutivo, en cuestiones de política general, bien del Consell o de alguna Conselleria.»

La Mesa de las Cortes califica el escrito y si su contenido no es propio de una interpelación de acuerdo con lo que establece el apartado anterior, lo comunicará al interpelante para convertirla en pregunta con respuesta oral o por escrito.

En las Cortes Valencianas, de acuerdo con su Reglamento, deberá transcurría un plazo de 15 días, desde su publicación, para que una interpelación esté en situación de incluirse en el orden del Día del Pleno (art. 143 RCV).

Para la inclusión de las interpelaciones en el Orden del Día, se dará prioridad a los Diputados o Grupos Parlamentarios que no hubieran agotado el cupo, durante el Periodo de Sesiones, de una interpelación por cada tres Diputados o fracción.

Sin perjuicio del citado criterio, se respetará la prioridad en la presentación de la iniciativa, no pudiendo incluirse en un mismo Orden del Día más de dos interpelaciones pertenecientes a Diputados de un mismo Grupo Parlamentario.

Las interpelaciones se sustanciarán, como máximo, en la segunda sesión plenaria después de su publicación. El Consell puede solicitar, por una sola vez, que una interpelación de aplace hasta la siguiente sesión.

En el debate, el interpelante e interpelado dispondrán de 10 minutos cada uno para su intervención, y en su caso, los correspondientes turnos de réplica por un tiempo no superior a 5 minutos.

Desde la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994, quedó eliminada la intervención, para fijación de posición, de los demás Grupos Parlamentarios, por considerar que así se agilizaba considerablemente la sustanciación de las interpelaciones, y los grupos tendría oportunidad de intervenir con motivo del debate de la moción subsiguiente. Esta modalidad, sobre la práctica, ha sido un total acierto, pese a las críticas que desde algunos sectores doctrinales se han podido realizar porque se agiliza la tramitación de las mismas.

La moción subsiguiente a la interpelación deberá presentarse, en su caso, al día siguiente del debate de la interpelación. La moción deberá presentarla el Grupo Parlamentario al que pertenece el Diputado interpelante, debiendo incluirse en el Orden del Día del siguiente Pleno, si la Mesa la admite a trámite. Los Grupos Parlamentarios pueden presentar enmiendas al texto de la moción hasta seis horas antes del comienzo del Pleno en cuyo Orden del Día ha sido incluida la moción.

El Debate se iniciará con la intervención del Diputado que defienda la iniciativa y seguidamente los representantes de los Grupos Parlamentarios que hayan presentado enmiendas, en cuyo caso, al igual que el Diputado que hace la defensa de la moción, dispondrán de 15 minutos, sin perjuicio de las posibles réplica que, en cada caso, no será superior a 5 minutos. A continuación pueden intervenir el resto de Grupos Parlamentarios que no hayan intervenido con anteriioridad al no haber formulado enmiendas al texto de la moción.

Durante la tramitación y debate en el Pleno de la moción, antes de que haya sido votada, se podrán presentar enmiendas con propuestas alternativas suscritas por todos los Grupos Parlamentarios.

El Reglamento de las Cortes Valencianas, en su artículo 145.4, establece un procedimiento singular para el control del cumplimiento de las mociones que hayan sido aprobadas y que es como sigue:

«Primero. La Comisión a la que corresponda por razón de la materia controlará su cumplimiento.

Segundo. El Consell, acabado el plazo que se fija para cumplir la moción, dará cuenta ante la Comisión a la que se refiere el apartado anterior.

Tercero. Si el Consell incumple la realización de la moción, o si no da cuenta de su cumplimiento a la Comisión, el tema se incluirá como punto del Orden del Día del próximo pleno que celebren las Cortes.»

La interpelación, en las Cortes Valencianas, pese a lo anteriormente indicado es una iniciativa de tramitación lenta que se ve enormemente perjudicada, en el tiempo, dado el gran número de interpelaciones que constantemente están en disposición de ser incluidas en el Pleno, como consecuencia del uso abusivo que se hace de este instrumento parlamentario. Esto es así al no aplicarse, de forma rígida, el criterio establecido reglamentariamente, o no interpretar, muchas veces, con acierto, el concepto jurídico «política general», permitiendo así esta vía de control del Consell para cuestiones que carecen de verdadero trascendencia, lo que incide también negativamente en la función de impulso político que se deriva de la posibilidad de una moción subsiguiente.

El Reglamento de las Cortes Valencianas, concede a la Mesa de las Cortes, en su artículo 142.2, la potestad de convertir la Interpelación que no verse sobre cuestiones de política general en pregunta con contestación oral o escrita, con el fin de que, al igual que en el Congreso de los Diputados y en el Senado, se evite el uso abusivo de este instrumento parlamentario de control del Consell que debe reservarse, dada la posibilidad de presentación de moción subsiguiente, para temas relacionados con la política general del Consell, de especial trascendencia o relevancia.

NOTA FINAL. En una futura reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas, debería estudiarse la posibilidad de convertir la Interpelación, al igual que en el Congreso de los Diputados y el Senado, en un instrumento de control del Consell con trámite de urgencia que permita trasladar con prontitud a las Cortes aquellas cuestiones sobre política general que acaparen la atención de la opinión pública y puedan ser debatidas antes de que pierdan actualidad.

Para ello, sería imprescindible la aplicación con rigor del concepto jurídico «política general» en la tramitación de las Interpelaciones, convirtiendo en pregunta todas aquellas que no cumplan los requisitos reglamentarios.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILÓ LÚCIA, L.: *Les Corts Valencianes: introducció al dret parlamentari valencià,* Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.

ARAGÓN REYES, M.: «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político,* n. 23 (1986), p. 9-39.

ASENSI SABATER, J., y VISIEDO MAZÓN, F.: «Las Cortes Valencianas», en *Estudio sobre el Estatuto Valenciana,* t. II. *Instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana,* Valencia, Consell Valencià de Cultura, 1996.

Enciclopedia Jurídica Básica, Madrid, Civitas, 1995.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *Derecho constitucional español,* Madrid, Fundación Universitaria San Pablo, 1995.

SANTAOLALLA, F.: *Derecho parlamentario español,* 2ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1990.
— *El parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación,* 2ª ed., Madrid, Edersa, 1990.

SOLÉ TURA, J., y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional,* Madrid, Tecnos, 1984.

REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

ESPAÑA. Cortes Generales. Congreso de los Diputados: *Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados,* 5ª ed., Madrid, Congreso, 1996.

ESPAÑA. Cortes Generales. Senado: *Constitución Española y Reglamento del Senado,* 3ª ed., Madrid, Publicaciones del Senado.

VALENCIA (Comunidad Autónoma). Cortes Valencianas: *Reglamento de las Cortes Valencianas,* Valencia, Servei de Publicacions de les Corts, 1996.

Manuel Martínez Sospedra
P. ordinario de Derecho Constitucional y Libertades Públicas CUEJ-CEU

DEMOCRACIA, PLURALISMO, REPRESENTACIÓN
Consideraciones acerca de la reforma del Parlamento (*)

SUMARIO

1 EL ANTIPARLAMENTARISMO COMO SÍNTOMA: EL POSO DE UNA CULTURA POLÍTICA AUTORITARIA.
2 CULPAS AJENAS: LAS CONSECUENCIAS DEL DOMINIO DEL PARTIDO DE ELECTORES.
3 CULPAS PROPIAS (I): LA ORGANIZACIÓN GRUPOCRÁTICA DEL PARLAMENTO.
4 CULPAS PROPIAS (II): UN MAL SISTEMA DE DEBATES.
5 CULPAS PROPIAS (III) LA INSUFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL.
6 EL PARLAMENTARISMO DE ELECCIÓN DIRECTA: UNA VÍA DE REFORMA?

1 EL ANTIPARLAMENTARISMO COMO SÍNTOMA: EL POSO DE UNA CULTURA POLÍTICA AUTORITARIA

Decir que el Parlamento como institución no goza de buena prensa en nuestro país es decir una obviedad. Con mayor incidencia que en otros meridianos entre nosotros el Parlamento ha vivido toda su existencia en estado de crisis. La literatura en torno a nuestro Parlamento ha sido fundamentalmente crítica al menos desde que hay representación política, es decir, al menos desde las Cortes generales y extraordinarias de 1810/13. Como símbolo y epítome del Estado Constitucional primero, y del Estado Constitucional Democrático después, los dardos de los enemigos de tales formas políticas se han dirigido con especial intensidad en contra de las Asambleas, a las que, con no escasa frecuencia se han imputado fallos que las Cámaras están en la más absoluta incapacidad de cometer. Curiosamente tales criticas rara vez se dirigen al Ejecutivo, y prácticamente nunca al Poder Judicial, como si el Parlamento fuera el responsable inmediato y directo de la gestión ordinaria de los asuntos públicos, como si las Cámaras «mandaran» en el sentido fuerte de la expresión, y fueren los parlamentarios, y no los ministros o los

(*) A Lluís.

jueces, quienes aprueban decretos, órdenes o mandamientos, quienes efectúan nombramientos, quienes disponen de la vida, personas y bienes de los ciudadanos. Tal literatura crítica responde a una realidad social que se caracteriza, entre otras cosas, por un antiparlamentarismo difuso, en no pocas ocasiones de presentación moralista. Los síntomas de tal sentimiento son tan amplias cono numerosas, y van desde la hostilidad a las inmunidades parlamentarias (significativamente las únicas a las que se imputa vulneración del principio de igualdad) a la cicatería de las remuneraciones [1], pasando por la general aceptación de la paupérrima dotación de medios de que «gozan» nuestros parlamentarios.

Muy probablemente la clave de la tradicional mala prensa del Parlamento está precisamente en que las Cámaras y sus miembros «no mandan», no poseen «autoridad» (esto es, *potestas* en el sentido ejecutivo del término), no disponen de un aparato coercitivo y servicial a su disposición. Los parlamentarios no nombran cargos y funcionarios, no deciden contratas, no adjudican obras, no disponen y aplican créditos presupuestarios, no dictan órdenes o resoluciones concretas, que afectan personas determinadas, y , por todo ello, no puede usar de esos recursos ni para imponer, ni para imponerse, ni para practicar lo que viene siendo el eje de lo que vulgarmente se entiende por «política» en estos pagos al menos desde el tiempo de Chindasvinto, esto es, la mixtura cuotidiana del clientelismo para los amigos y la persecución para los enemigos.

El Parlamento, como su nombre indica, no se creó tanto para decidir cuanto para hablar, discutir, negociar, en una palabra, para parlamentar, no se inventó para ejercer una *«potestas»* cuanto para contar con autoridad e influencia, y usar de esos recursos, ciertamente menos toscos que el «ordeno y mando», para determinar la orientación política del Estado. El Parlamento es el escenario institucional del pluralismo, de la diversidad y con ellas de la discusión.Precisamente por ello es tradicionalmente visto con recelo en una sociedad cuya cultura política dominante sigue siendo una cultura política autoritaria. Una cultura «de súbdito» en la archiconocida tipología de Almond y Verba.

1 Somos el único país europeo en el que subsiste esa reliquia del mundo del sufragio censitario y la política reservada a los notables que es el carácter de «honor», y por ende gratuito, de no pocos escaños parlamentarios

Esa cultura política dominante se define esencialmente por una percepción negativa de la actividad política, que se capta como actividad poco clara y satisfactoria, e incluso cruel, respecto de la cual son fuertes los sentimientos que traducen distanciamiento y que implican recelo y pasividad. En 1989, antes del estallido de los sucesivos escándalos que han llevado la corrupción al centro de la agenda política, los encuestados eran bastante gráficos:

CUADRO I

INTERÉS POR LA POLÍTICA

Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS/NC
3	19	36	42	0

Fuente: CIS[2]

INTERÉS POR LOS PARTIDOS

Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS/NC
3	17	35	44	2

Fuente: idem.

Con la particularidad de que el interés crece conforme reducimos el ámbito institucional que define el marco de acción política, esto es, cuando pasamos del ámbito estatal al nacional/regional y, más acentuadamente aún, al local, y que, como resulta lógico esperar, el interés que se despierta en los encuestados es mayor cuando se plantea la pregunta respecto del Ejecutivo que cuando se plantea respecto de órganos de naturaleza representativa, ocupando las Cortes Generales (el Parlamento por antonomasia) el nivel más bajo desde la perspectiva del interés de los ciudadanos:

2 REIS, nº 49, 1990.

CUADRO II

INTERÉS POR LAS INSTITUCIONES

Institución	Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS/NC
Parlamento	3	25	39	32	1
Gobierno	5	37	32	25	1
Gob. Autónomo	6	32	34	27	2
Ayuntamiento	11	41	27	20	2

Fuente. CIS[3]

y de que los sentimientos que la política despierta son consonantes con el desinterés y la prefe - rencia otorgada al ámbito local:

CUADRO III

SENTIMIENTOS ANTE LA POLÍTICA

Sentimientos	1ª respuesta	2ª respuesta
Aburrimiento	28	11
Entusiasmo	4	3
Irritación	9	9
Interés	19	7
Indiferencia	19	20
Compromiso	2	7
Desconfianza	12	24
NS/NC	1	5

Fuente: CIS.

3 Ibidem.

Siendo mayores los sentimientos que revelan actitudes más positivas, prerrequisito de la participación, entre la población urbana, con titulo de Bachiller o superior, empresario, directivo o cuadro medio escasamente religioso y políticamente polarizado.

Este tipo de cultura política contiene, además de actitudes deferentes respecto de la autoridad, paradigmáticamente encarnada en el Gobierno, un fuerte componente estatista en el que confluyen tres elementos distintos: uno tradicional, que hunde sus raíces en el Antiguo Régimen, y que responde a una sociedad tradicional en la que las deficiencias de la burguesía dejaban como únicos mecanismos de movilidad ascendente la Iglesia y el servicio de la Corona, que subyace a los otros dos. En segundo lugar uno liberal-nacional de origen burgués que busca el apoyo y amparo del Estado para reservarse el mercado nacional a través del intervencionismo y el proteccionismo justificados en términos de nacionalismo económico. Finalmente uno específicamente autoritario-paternalista, que reafirma y complemente las anteriores, y que responde tanto a la tradición clientelar que se remonta cuanto menos a la administración patrimonial de la *Monarchia Hispánica,* como a una parte de la política del franquismo: el desarrollo de medidas y sistemas de protección social otorgadas desde arriba como instrumento de integración política de las masas en el orden corporativo.

Contamos, pues, con una cultura política dominante autoritaria o de súbdito, de cuyo dominio sólo escapan parcialmente las élites sociales, una parte de las clases dominantes y una militancia cívica, sindical y política numéricamente muy reducida y con tendencia a la oligarquización, que se mueve en un contexto hostil en el que la propensión a la asociación es muy baja y la invertebración social grande. Cultura dominante cuyos estereotipos reproducen mayoritariamente los medios de comunicación [4].

Si nos ceñimos al ámbito del Pais Valenciano y a tiempos más próximos las cosas no resultan muy distintas. Según datos del CIS en 1992, en los primeros tiempos de la crispación política en que hemos vivido en los últimos años, la opinión de los valencianos era perfectamente homologable. Por lo que toca al interés por la política según el ámbito la opinión de los valencia -

4 Es de señalar que siendo el Parlamento una institución que reposa sobre el diálogo, y cuya autoridad es una variable dependiente de la publicidad efectiva que su trabajo recibe la información parlamentaria que se practica entre nosotros se elabora y difunde de forma tal que la estructura dialogal que el procedimiento impone al trabajo parlamentario, y su pluralismo y diversidad intrínsecos se omiten. Desde la perspectiva formal (*forma dat esse rei*, decían los escolásticos, no precisamente tontos), la información parlamentaria se amolda el modelo de comunicación vertical y monopólica que es propia del ejecutivo. En la información parlamentaria el contraste sistemático de opiniones que es el alma del trabajo parlamentario está virtualmente ausente. Como anécdota personal contaré que en cierta ocasión reprochándole ese vicio a una reputada «cronista política» recibí por contestación nada menos que esto «¡es que el debate parlamentario es tan aburrido!...» El vicio es actual, la comparación del periodismo parlamentario actual con el de Restauración tardía o el del período republicano es bastante gráfica.

nos registraba la misma pauta que la del conjunto de los españoles: un interés decreciente con - forme vamos ascendiendo en la escala de tamaño y nos alejamos del ciudadano:

CUADRO IV

INTERÉS EN LAS INSTITUCIONES

Interés	Mucho	Bastante	Poco	Nada
Política nacional	3	30	36	31
Política autonómica	5	30	35	30
Política local	12	29	31	27

Fuente: CIS, e. 2034.

En cuanto a la opinión que los valencianos tenían de la política esta no era precisamente entu - siasta, como se ve:

CUADRO V

SENTIMIENTOS QUE LE INSPIRA LA POLÍTICA

Entusiasmo	0
Compromiso	7
Interés	26
Indiferencia	26
Aburrimiento	12
Desconfianza	19
Irritación	5
NS/NC	5.

Fuente: CIS, e. 2034.

Es más, tras la recuperación, parcial, de la tranquilidad durante la mayor parte de 1996, en ene - ro de este año no había cambiado prácticamente la opinión de los valencianos, ni respecto de la evaluación de la política en los distintos ámbitos:

CUADRO VI

INTERÉS POR LAS INSTITUCIONES

Interés	Mucho	Bastante	Poco	Nada
a) Política nacional	2,9	29,0	39,2	28,4
b) Política autonómica	4,7	29,2	37,7	27,8
c) Política local	10,5	29,2	33,8	25,8

Fuente: CIS, barómetro enero 97

ni en su percepción de la acción política misma:

CUADRO VII

SENTIMIENTOS QUE LE INSPIRA LA POLÍTICA

Entusiasmo	0,4
Compromiso	6,2
Interés	26,8
Indiferencia	25,6
Aburrimiento	12,3
Desconfianza	19,3
Irritación	4,5
NS/NC	5,0

Fuente: CIS, barómetro enero 97

Me parece, pues, que nos encontramos ante una realidad profundamente enraizada, estructural. La cultura política autoritaria y sus estereotipos dominan el paisaje.

Resulta obvio que como institución política que resulta ser moderna, pluralista y participativa, el Parlamento es una institución que choca con la lógica de esa cultura dominante. En consecuencia era de esperar lo que los sondeos de opinión recogen: una muy baja valoración del Parlamento y de los parlamentarios, que significativamente sólo mejora, y aún así no siempre, cuando el estudio se ciñe a las opiniones de la minoría que es portadora de una cultura política «de ciudadano».

Moviéndose en un entorno hostil, y «gozando» de una información y consiguientemente de una publicidad inadecuadas, en una sociedad cuyas instituciones han abandonado cualquier intento de pedagogía democrática [5] no es de extrañar que, como hemos visto, el interés que despierta la institución parlamentaria, esa extraña institución política que no da enchufes, contratas y demás y con la que normalmente no tenemos relación directa, sea francamente descriptible. En ese entorno no tiene nada de particular que se hable de crisis del Parlamento. Lo que en buena medida sucede en tal supuesto no es que el Parlamento en sí mismo considerado atraviese una coyuntura crítica, lo que viene a suceder es que, en el contexto apuntado, el Parlamento es la institución más débil del Estado Constitucional Democrático, así como una de las más visibles, sino la dotada de mayor visibilidad, y , en consecuencia, las críticas al sistema político se focalizan en la institución parlamentaria, en cuanto que esta viene a simbolizar el conjunto de aquél. La institución parlamentaria viene, de este modo, a recoger no sólo las críticas fundadas en sus propias deficiencias — que también— , sino las fundadas en las deficiencias de otros elementos del sistema político, en consecuencia se postulan cambios y reformas que se predican del Parlamento cuando, en rigor, deberían predicarse de otras piezas del sistema. Un buen ejemplo lo proporciona el déficit de representación que es observable en las democracias europeas actuales, que se predica de la institución cuando, en rigor, en dicho problema se encarna admirablemente bien la observación orteguiana según la cual la realidad histórica es como la urraca de la pampa, que en un costado grita, pero pone los huevos en otro.

5 Una de las anomalías de nuestra democracia, de antiguo subrayada con razón por RAMIREZ JIMENEZ, es la virtual ausencia de formación democrática, de formación de ciudadanos, en el sistema de enseñanza. Parece como si los responsables dieran por sentado que la cultura política democrática y su fruto, el ciudadano, lejos de ser obra de un gravosos proceso de hominización fueren obra de la naturaleza. Claro que esa laguna es coherente con un sistema que no contempla la educación en valores y que ni siquiera es capaz de equipar a los candidatos a universitarios de un nivel cultural y lingüístico mínimo.

2 CULPAS AJENAS: LAS CONSECUENCIAS DEL DOMINIO DEL PARTIDO DE ELECTORES

Los sistemas de partidos de Europa Occidental, y por supuesto el español, están marcados por un hecho esencial: el desplazamiento y en algunos casos la desaparición de los partidos de masas tradicionales y la ocupación del espacio vacío por la hegemonía de un modelo de partido: el denominado indistintamente partido catch-all, de electores o partido de masas electoral [6], el hecho no ha podido menos que afectar al Parlamento por cuanto éste es, por definición, una institución de naturaleza representativa y los partidos — función electoral mediante— tienen un papel central en el complejo proceso de producción de representación.

El partido *catch-all* y su predominio han sido en parte una respuesta a la necesidad de adaptarse en unos casos a la política de masas y en otros de la conciencia de la necesidad de ampliar el propio electorado más allá de las fronteras confesionales o de clase. Pero también ha sido una respuesta al cambio del clima político consecuencia de los cambios sociales acontecidos en Europa Occidental después de 1945 y, en especial, desde los años cincuenta. Su adaptación a una sociedad de masas, que cuenta con movilidad social, la democratización del consumo, la dulcificación de las fracturas de clase y la suavización de los conflictos de tal tipo, etc., es innegable. Como también lo es el que su auge, y el progresivo desplazamiento a posiciones periféricas de los partidos de masas tradicionales han alterado drásticamente tanto la importancia relativa de los distintos elementos del partido, como su relación con el electorado. De modo resumido el predominio de los partidos de electores ha supuesto dos tipos de consecuencias: directas e indirectas. Entre las consecuencias directas cabe destacar: *Primero.* Una nueva relación de fuerzas en el seno de los partidos. Los tradicionales «permanentes», burócratas-políticos tienen un papel cada vez menor al disminuir la importancia de su base de apoyo y de las tareas políticas especificas que les corresponden. *Segundo.* Una disminución de la capacidad de los partidos para encuadrar un electorado a la vez socialmente más complejo y menos susceptible de regimentación, y con ella una disminución, en no pocos casos radical,

6 Para lo que sigue *vide* MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *Introducción a los partidos políticos,* Ariel, Barcelona, 1996, *passim.*

del peso y la importancia política de los afiliados y de las organizaciones elementales del partido [7]. *Tercero.* Una dificultad creciente para controlar a un electorado progresivamente más complejo y cada vez menos encuadrado, lo que se traduce tanto en el incremento del «voto flotante» como en el debilitamiento de la identificación de los electores con «su» partido. *Cuarto.* La edulcoración del mensaje ideológico de los partidos y su progresivo desplazamiento por una mixtura de ofertas políticas pragmáticas y de estetización comercial de la política como espectáculo, que conducen a una determinada forma de afrontar las contiendas electorales: en términos de imagen. *Quinto.* La tendencia al predominio de los profesionales reclutados para las actividades políticas y al papel de los expertos, cuyo papel es creciente en el diseño y aplicación de las políticas del partido, y de los electos como expresión e imagen pública del partido, que, en el extremo, lleva a la personalización del liderazgo partidista.

La literatura es coincidente en lo esencial en punto a los efectos del predominio del partido *catch-all* en las democracias occidentales en los términos que se acaban de exponer. Sin embargo a ese elenco de efectos, buena parte de los cuales han sido si no queridos al menos previstos por los actores políticos, existen otros que habría que catalogar como perversos y que constituyen una de las causas, sino la principal, del difuso malestar y del creciente descontento hacia la política y los partidos que se detecta en la casi totalidad de las democracias europeas. Si el análisis según el cual ese malestar no es más que el síntoma de una creciente alienación, de un importante extrañamiento de los ciudadanos respecto de sus partidos y de los sistemas políticos democráticos que los mismos partidos *de facto* controlan es correcto, no es demasiado difícil imputar al menos una parte de la responsabilidad al predominio de tal tipo de partidos y a sus consecuencias [8]. Porque, aunque normalmente no se diga, o al menos no se diga claramente, el predominio del partido de electores tiene importantes efectos negativos para la democracia y para los partidos mismos, buena parte de los cuales se anotan — indebidamente— en la cuenta del Parlamento. A riesgo de simplificar me parece que cabría anotar, por lo que aquí interesa, al menos los siguientes:

7 Minoración, pero no desaparición en tanto en cuanto las organizaciones conserven un papel relevante en dos cuestiones claves: la selección de los candidatos para las elecciones y la elección de delegados para los Congresos del Partido si éste tiene un funcionamiento «constitucional». Lo primero explica la fuerza de las organizaciones partidarias de distrito en el Reino Unido, lo segundo el papel que conservan los «barones» locales en la mayor parte de los partidos de la familia socialista.

8 No me parece precisamente casual que se haya podido argumentar que uno de los factores explicativos del éxito del FN en Francia radica precisamente en una razón organizativa: el partido neofascista, a diferencia de los partidos del «frente republicano» , está montado como un partido de masas cuya organización busca «colocar un Le Pen en cada escalera», como ha escrito recientemente un periodista perspicaz.

Primero. El partido de electores minimiza la importancia de la afiliación y disminuye fuertemente la importancia política de los afiliados y de su aportación al partido. En el extremo — que no es raro en los partidos españoles— la afiliación carece de otra significación social y política que vaya más allá del campo de lo simbólico. La consecuencia necesaria es un descenso notable del grado y la amplitud de la participación política de los ciudadanos. En la medida en que el modelo se impone las oportunidades efectivas de que dispone el ciudadano para participar en la vida pública con algo más que su sufragio se reducen drásticamente. El partido de electores es el instrumento idóneo para la configuración de una democracia elitista en la que las promesas participativas que constituyen el acompañamiento necesario de la vida democrática no tienen otro papel que el de ser defraudadas. El partido *catch-all* reduce drásticamente el espacio destinado a los políticos amateurs y a los ciudadanos con cierto nivel de conciencia política. Y al hacerlo mutila la democracia y erosiona la comunicación que debe existir entre dirigentes y dirigidos, electos y electores. Resulta obvio que el modelo conlleva una separación extremada entre electores y electos, y por ende priva de una base organizativa y de una red de conexiones a los miembros del Parlamento y por ello al Parlamento mismo. La capacidad representativa del Parlamento se reduce consiguientemente.

Segundo. La vida política se hace opaca para el ciudadano. Al producir el predominio del político profesional y encerrar la política en una élite (no es casual la resurrección exitosa de la teoría de la «clase política» y su corriente uso en los medios de comunicación), ésta adopta el lenguaje y los modos de los expertos y se hace progresivamente incomprensible para el ciudadano común, que apenas tiene el recurso de informarse y formar su opinión mediante el contacto con los afiliados, a menudo tan ajenos como él a los procesos de toma de decisiones y a las razones que producen éstas. La opacidad produce incomprensión y extrañamiento y, como mecanismo compensador de carácter vicario o ficticio, constituye un nada despreciable estímulo a la fulanización de la vida política y de la imagen socialmente percibida de las organizaciones partidarias. Obviamente la fulanización favorece a los órganos unipersonales respecto de los colegiados, y por ello opera en el sentido de erosionar la posición del Parlamento.

Tercero. El descenso de la importancia de la afiliación conduce al descuido de la misma. Los miembros efectivos, los militantes, tienden a cerrar el partido sobre sí mismo y constituir un grupo cerrado cuyo acceso es episódico y difícil. La militancia es reducida y no crece porque no existen incentivos organizativos que favorezcan ni el crecimiento ni la apertura del partido

al resto de la sociedad [9]. Por ende, la actividad del partido tiende a hacerse intermitente. La actividad partidaria es reducida en la vida cuotidiana y el partido sólo se agita en período electoral. La rarificación de la base humana de los partidos priva a los parlamentarios, y mediante éstos a la Cámara, de canales de comunicación propios con la sociedad civil.

Cuarto. Aparece un problema estructural de financiación. En el partido de electores no es posible recurrir en gran escala a la financiación mediante cuotas de afiliados, dada la tendencia a la reducción de estos y su escaso papel social, lo que impide tanto una rigurosa exigencia en el pago, cuanto la obtención de grandes sumas por esta vía. Esa minoración dificulta el uso de los medios de financiación que se reclaman de la afiliación (prensa, fiestas, etc.). Disminución de recursos monetarios propios que se ve a acompañada de una caída drástica del trabajo político a título honorario. Y esa caída de ingresos y recursos propios se produce, como se ha señalado, en un contexto que exige inversiones electorales crecientes. Ello impulsa a los partidos a la financiación irregular.

Quinto. El predominio del pragmatismo y la edulcoración ideológica han tenido la virtud de restar tensiones a la vida política y a la competencia partidaria, pero a largo plazo tienen un efecto insidioso sobre una función capital del partido: la función programática. Al disminuir la importancia del discurso ideológico se corre serio riesgo del debilitamiento de la capacidad de los partidos para producir nuevas alternativas políticas, y de producir o reproducir incentivos de identidad. El debilitamiento de estos repercute en la erosión de la capacidad representativa de los parlamentarios, que opera como la cara visible del partido (en especial cuando está en la oposición).

Sexto. La comunicación entre las cúpulas de los partidos, los grupos parlamentarios, las asambleas y las administraciones públicas por un lado y los electores por la otra no puede desarrollarse a través de la militancia de los partidos, puesto que estos apenas funcionan como asociaciones civiles y, en consecuencia, apenas pueden satisfacer las exigencias propias del proceso de comunicación. Tal función viene cubierta por los *mass media* en general y, en particular, por aquellos que o bien tienen una gran penetración y llegan a gran número de electores — como

9 En la medida en que para los afiliados crece la importancia de los incentivos selectivos, y éstos adquieren preeminencia sobre los incentivos de identidad, la conducta racional de los afiliados es la procura del no ingreso: «un fraile menos, una ración más». Por parte de la dirigencia la actitud es similar por otra razón: a menor número de afiliados, menor complejidad y, por ello, mayor facilidad para la dirección y control de la organización.

los electrónicos— o bien tienen un papel decisivo en la formación de opinión pública — como los grandes diarios nacionales y regionales— . De este modo la prensa adquiere un papel políti - co relevante al satisfacer una necesidad que de otro modo no podría serlo y, con ello, se con - vierte en un actor político imprescindible que no es percibido ni se autoconcibe como tal, que acaba compitiendo con los políticos profesionales y sus partidos en la función de orientación y estructuración del electorado. Por ello nada tiene de particular que las relaciones entre prensa y clase política sean tensas, en especial en aquellos casos, como el español, en el que el predomi - nio de los partidos *catch-all* es aplastante y su tradición corta.

Como puede verse, si el análisis anterior es correcto una buena parte de la literatura vertida en torno al tópico de la «crisis del Parlamento» yerra en el punto crucial del destinatario de sus crí - ticas. Los problemas de representación que aquejan al Parlamento son problemas que afectan a las Cámaras, pero, hablando con propiedad, no son problemas del Parlamento en punto a su núcleo esencial, porque se trata de problemas en los que ese núcleo se halla extramuros de la institución parlamentaria, y, frecuentemente, se trata de problemas sobre los que el Parlamento tienen una capacidad de acción muy reducida [10]. No siempre sucede así, porque cuando se ha- bla de la crisis del Parlamento en ocasiones se hace referencia a fenómenos que sí afectan di - rectamente a la institución y sí dependen sustancialmente de las decisiones que el propio Parla - mento pueda adoptar. Habiendo considerado sumariamente aquellas culpas que no son de la institución hora es de que pasemos a considerar aquellas otras que sí deben anotarse en su debe.

10 Pero no necesariamente inexistente. Por ejemplo, el Parlamento por sí mismo poco puede hacer para orientar a los partidos en la procura de una afiliación masiva. Pero sí puede hacer algo, como, por ejemplo, hacer depender la cuantía de la financiación pública el número de afiliados efecti - vos de los partidos.

3 CULPAS PROPIAS (I): LA ORGANIZACIÓN GRUPOCRÁTICA DEL PARLAMENTO

Hubo un tiempo en el que el autor solía comentar que alguien había de explicar a la Junta de Portavoces y a sus miembros que existían diferencias entre un Grupo Parlamentario y un regimiento prusiano, porque al parecer la existencia de las mismas no quedaba clara. Con independencia de que las organizaciones partidarias tenga su cuota parte de responsabilidad en la regimentación de nuestros Parlamentos la mayor parte de aquélla corresponde indudablemente a las asambleas y a sus miembros, porque unas y otros tienen plena disposición sobre sus normas de organización y funcionamiento y las existentes en todos los Parlamentos del país, por lo general forjadas a imagen y semejanza de las normas adoptadas por los Reglamentos de Congreso y Senado de 1982, están configuradas de tal modo que otorgan a los Grupos Parlamentarios (esto es a los partidos-en-Parlamento) el control de todas las actuaciones fundamentales y de buena parte de las que no lo son. Ello es así en la letra de los preceptos reglamentarios en la mayor parte de los supuestos, pero lo es más aún en la práctica parlamentaria, que ha extendido la autoridad de los Grupos incluso más allá que de lo que la letra de la norma establece. Y no es que la norma sea cicatera con los Grupos, que no lo es. Si tomamos como modelo el caso del Congreso de los Diputados tras el reglamento de 1982, que es el modelo de las regulaciones que se han dado los Parlamentos Territoriales, queda claro que la Cámara viene configurada como un «Parlamento de Grupos», entiéndase bien, no es que el régimen jurídico de primacía a los Grupos en la ordenación interna de las Cámaras, es que aquel establece un monopolio virtual del Grupo sobre la vida y trabajo de la Cámara.

Sintéticamente la regulación puede ser resumida del siguiente modo:

Primero. GOBIERNO Y DIRECCIÓN DE LA CÁMARA. Las reglas de elección de los miembros de la Mesa no tienen en cuenta directamente a los Grupos, pero están diseñadas para asegurar la presencia de al menos los partidos de mayor relevancia numérica, a cuyo efecto se establecen métodos de votación que giran en torno a la idea del voto limitado, al efecto de permitir la representación de minorías y que están diseñados para la elección de personas [11]. No obstante lo cual, en la práctica, son los Grupos los que determinan la composición política y personal de

la Mesa. Por supuesto son los Grupos, y sólo ellos, los que integran la Junta de Portavoces o la Comisión del Estatuto del Diputado [12], y, pese a que facultades esenciales de dirección, como la programación de los trabajos o el orden del día, se fijan por el Presidente y la Mesa, la expresión sacramental «oída la Junta de Portavoces» [13] viene a significar que si bien la opinión de los Grupos no es jurídicamente determinante, sí lo es en el Parlamento realmente existente. A la postre, sin la aprobación de los Grupos no es posible ni establecer el calendario de actividades ni el orden de día de las sesiones. Obviamente la composición de la Diputación Permanente se hace en razón de los Grupos [14].

Segundo. EL TRABAJO DE LA CÁMARA Y SUS Ó RGANOS. Campo en el cual la reglamentación consagra expresamente no ya el predominio del Grupo, sino su exclusividad.Así los diputados tienen el deber de pertenecer a un Grupo [15], son los Grupos los que determinan la composición política y personal de las Comisiones, ya que, literalmente, tienen la facultad de «destinar» a sus miembros [16], y ello sucede incluso como la de estudio e investigación [17], son los Grupos los que, *de iure*, tienen una posición dominante en la formación de Comisiones no permanentes [18], es la importancia relativa de los Grupos lo que configura la regla que permite deshacer desempates en Comisión [19], la presentación de iniciativas legislativas exige el acuerdo del Grupo [20], asimismo lo exige la del uso de los instrumentos de control, tanto ordinarios como extraordinarios [21]. Por supuesto, la asignación de medios, tanto financieros como personales, se hace exclusivamente

11 Cf. arts. 36 y ss. RCD, reglas similares existen en los Parlamentos Autónomos. *Ad exem., vide* art. 35 y s. RCV. En el caso de las Cortes Valencianas incluso se configura el abandono del Grupo Parlamentario como supuesto de cese de los miembros de la Mesa, cf. art. 36.1. *c)* RCV.

12 Cf. art. 39 RCD.

13 *Ad exem., vide* art.67 RCD, en el que pese a que formalmente el poder de decisión corresponde a los órganos de dirección el peso de la Junta resulta evidente. No es de extrañar que en algunos reglamentos de Parlamentos Autónomos se haya «racionalizado» la intervención de los Grupos. *Ad exem., vide* el art. 62.1 RCV, que exige explícitamente el acuerdo de la Junta de Síndics.

14 En este caso por mandato constitucional cf. art. 78.1 CE. Por cierto que la consagración constitucional de los partidos aparece entre nosotros en el texto republicano de 1931 precisamente en este punto. Cf. art. 62 CR de 1931.

15 Cf. arts. 24 y 25 RCD, o art. 38.1 RCV

16 Cf. art. 40.1 RCD.

17 Cf. art. 52 RCD. Que, además, lejos de ser paritarias, como indicaría el sentido común, tienen una composición política que responde a la del Pleno. Es decir, que el Reglamento atribuye la facultad de investigar a la mayoría a un órgano colegiado dominado por esa misma mayoría, lo que no parece muy congruente con la finalidad expresa de tales órganos.

18 Cf. art. 51 RCD.

19 Cf. art. 88.2 RCD.

20 Y ello tanto si la iniciativa es primaria (proposición de ley) como secundaria (enmienda).

21 En todo los casos el instrumento mediante el cual opera el control del Grupo es el otorgamiento por el portavoz de la «firma de conocimiento», configurada como un requisito de admisibilidad de la iniciativa. En el Senado dicha firma no es exigible en algunos casos (como en el de las preguntas, por ejemplo), lo que es susceptible de causar roces entre el parlamentario y el grupo y entre éste y la dirección del partido, como el autor puede atestiguar por experiencia propia. En algunos Parlamentos Autonómicos la regimentación de los diputados va incluso más allá; así, por ejemplo, ex art. 9.1 RCV, es preceptivo el control previo del Grupo incluso en las solicitudes de documentación a la Administración.

en favor de los Grupos y no del parlamentario singular [22], y así sucesivamente.

Aún más llamativo resulta el hecho de que de la combinación entre las reglas de las leyes de 1976 y 1978 [23] ordenadoras de los partidos políticos y de los reglamentos parlamentarios se siga una laguna curiosa: la legislación no prevé en ningún caso cuál es el régimen interno propio de los grupos. Dicha laguna, cualquier cosa menos casual, hace posible que la organización interna del Grupo sea *de facto*, y si se desea hasta *de iure*, autoritaria: no son los diputados miembros de los Grupos los que eligen al comité directivo del Grupo y a su portavoz, antes bien, la regla es precisamente la contraria: es la dirección del Partido [24] la que bien procede a ejercer un poder de presentación que prejuzga *de facto* la cuestión [25] o bien simplemente procede a la designación pura y simple de la dirección del Grupo.

El conjunto de tales reglas de Derecho sitúa al parlamentario individual en una posición difícilmente distinguible de mero átomo, cuando no de la del soldado en el regimiento de que se hizo mención. Su capacidad de decisión es bajísima, lo que podría ser defendible [26], lo que ya no es defendible es que también lo sea su capacidad de iniciativa, y que la organización parlamentaria existente no contemple medida o procedimiento alguno para dar un espacio a la iniciativa individual, que, además, está mal vista. Tales reglas, y las prácticas aplicativas correspondientes, vienen a contemplar al Grupo y a su relación con el partido en términos propios del modelo leninista: el Grupo es una correa de transmisión de la dirección del partido, que deja escaso o ningún margen a la iniciativa individual, y que introduce modelos y comportamientos autoritarios en el seno mismo de la representación nacional [27].

22 Que sólo en algunos casos (Senado) se ve atribuir un despacho para trabajar en la Cámara. De servicios en la circunscripción es mejor no hablar, la legislación en su estado actual presupone que el diputado no tiene nada que hacer en su distrito, y que, en consecuencia, no necesita de medios para relacionarse con sus electores en él.

23 Para la cuestión, *vide* MARTINEZ SOSPEDRA. M.: *Derecho Constitucional Español*, F. U. S. Pablo-CEU, Valencia,1995, pp. 130 y ss.

24 En caso extremo nada infrecuente su líder exclusivamente.

25 Pues resulta obvio que el rechazo, y aun una votación en la que haya una minoría disidente significativa, suponen la desautorización de la dirección por el Grupo y la aparición de una crisis en la cúpula. Recuérdese el rechazo del candidato oficial a la presidencia del Grupo Parlamentario de UCD en el otoño de 1980 y de sus consecuencias.

26 Al menos en el caso de que el Grupo gozara de un grado significativo de autonomía.

27 Me parece que resulta obvio señalar que la reforma del Reglamento del Congreso en estudio, en cuanto que habilita un turno de intervenciones de diputados singulares en los debates legislativos, por tiempo reducido y con posterioridad a la intervención de los portavoces, corre serio riesgo de ser un brindis al sol de no cambiar sustancialmente el contexto apuntado. La intervención de diputado singular sólo tiene sentido si la misma es significativamente diferente de la del portavoz, y si tal hecho se produce ello equivale a la oficialización y consagración pública de la disidencia en el seno del Grupo, de unos Grupos habituados a una unanimidad externa sin fisura alguna. Me parece que adelantar una opinión escéptica sobre su utilidad no es aventurado, a mi juicio tal figura sólo tendría algún sentido si se admitiera en los Grupos el posicionamiento y el voto de los diputados según su propio criterio cuando se plantearan problemas de conciencia (como son los que giran en torno a criterios morales u ordenación

Además, tales reglas favorecen un modo de funcionamiento que tiene serias repercusiones sobre el funcionamiento del grupo, de la Cámara, y sobre la política de personal y el nivel medio de los parlamentarios. Así, por ejemplo, el Grupo no es una asociación «horizontal» integrada por diputados más o menos iguales, antes bien, al contrario, es una asociación de adscripción cuasiobligatoria, heterónoma, de estructura interna jerárquica, cuya dirección es provista básicamente desde el exterior. Como la dirección del Grupo lo es no en razón de la confianza de los miembros, sino en razón de la dirección del Partido [28], la obtención de puestos en la dirección del Grupo no depende del apoyo de los demás diputados, sino de alcanzar la confianza de la superioridad, confianza que no se alcanza sólo, ni con frecuencia prioritariamente, por el trabajo parlamentario desempeñado. La falta de peso del «partido parlamentario» en el organigrama del partido es el alfa y omega de esa situación [29].

La heteronomía del Grupo parlamentario, de la que son corolarios su estructura interna jerárquica y el seguidismo respecto de la dirección, conduce a la potenciación de la docilidad y la falta de criterio propio (o de la capacidad de actuar conforme a, tanto da) en el seno del Grupo, a la minusvaloración del trabajo propiamente parlamentario de los miembros (ya que éste sólo raramente es premiado en términos políticos), a la reserva de las actuaciones de relevancia pública al reducido grupo de diputados que, como *lunga manus* de la Ejecutiva, rigen el Grupo, y a la reducción de los demás parlamentarios a la condición de puras máquinas de votar. Si a ello se une el bajo prestigio social, las pobres condiciones de trabajo, las magras retribuciones, etc., nada de sorprendente tiene que la calidad media del personal parlamentario se halle en descenso. La grupocracia es enemiga de la discusión, y por ello de la institución parlamentaria porque la grupocracia exige que el Grupo Parlamentario sea,antes que una asociación de representantes, una «claque» [30]. Por eso la actual configuración de las asambleas depende tan estre-

de costumbres). Y los precedentes no son precisamente animadores.

28 El carácter heterónomo del Grupo se oscurece un tanto si el partido está en la oposición, ya que en este caso la dirección de aquél no suele tener otra plataforma institucional relevante que el mismo Grupo, y, por ello, la pertenencia al mismo de al menos el núcleo de la dirección está asegurado. En contrapartida, aparece claramente en aquellos casos en los que la dirección, o su núcleo fundamental, puede ocupar espacios en escenarios institucionales de mayor relevancia, lo que se acentúa hasta el paroxismo en el caso de que el partido forme Gobierno por sí sólo y no necesite del apoyo de otras formaciones.

29 Hay que advertir que la «grupocracia» no es sino la manifestación interna al Parlamento de la hipertrofia del aparato partidario. En todo caso merece retenerse que es contraria a la lógica del sistema de gobierno parlamentario, que más bien exige que el Gobierno cuente, porque necesita contar, con la confianza de sus diputados. No es casual que ésa sea la situación en el país de origen del parlamentarismo (el Reino Unido), en la que no sólo el líder necesita de la confianza del partido parlamentario, sino que esa necesidad puede llevar a la reserva a los diputados de la elección del líder (caso de los *tories* y el Comité de 1922).

30 Esa es la causa última de la hostilidad existente hacia figuras parlamentarias que presuponen que el Grupo es una asociación de representantes del pueblo, y como tal dotada de cierto grado de diversidad, como los «intergrupos» los «comités consultivos parlamentarios» o la resistencia a regular las actividades de *Lobby*.

chamente de la combinación entre escasos salarios y bajos atractivos profesionales (que desalientan el reclutamiento de personal cualificado), una organización y concepción autoritaria del partido, entendido en no pocos casos como mero «séquito», que desalientan y unas reglas electorales que imponen el voto de adhesión [31]. O, dicho de otro modo: como el Parlamento es, por excelencia, el *locus* de los partidos en el Estado Constitucional, la reforma en profundidad de las Asambleas está estrechamente asociada, sino presupone, la de los partidos. No obstante, no me parece que las Asambleas y sus miembros puedan escudarse tras la necesidad de reforma previa de los partidos, y ello por dos razones: porque la reforma de éstos bien podría comenzar por la reforma de aquéllas, y porque esta última se integra de modo exclusivo dentro de la esfera de acción entregada al pleno dominio de los parlamentarios. Estos tienen el poder de decisión, lo que resulta necesario, pues es el proyecto de reforma y la voluntad de llevarlo a cabo.

4 CULPAS PROPIAS (II): UN MAL SISTEMA DE DEBATES

La institución parlamentaria nació siendo un foro de discusión y consulta, el pluralismo, y el debate, que es su consecuencia, son inherentes al Parlamento. Cuando los críticos del Congreso del período republicano le motejaban de «Charlamento» rendían homenaje inconsciente a la naturaleza misma de las Cámaras. Pero para que el Parlamento pueda cumplir adecuadamente con el papel de ser «el primer club del país» es indispensable que las reglas de procedimiento que el propio Parlamento se da permitan la expresión articulada de posiciones en torno a la cuestión o cuestiones que en cada caso sean objeto de debate, es imprescindible, pues, un procedimiento de debates que centre en cada caso la discusión pública sobre el problema singular, y que se estructure en torno a las posiciones que cada cual sostiene en torno al mismo. En pocas palabras, para que el Parlamento pueda cumplir con su función de foro de debate de la política nacional es indispensable que sus reglas de procedimiento configuren el debate mismo dotándole de una estructura dialogal que permita la manifestación de las diferentes posiciones

31 Vaya por delante que el que suscribe no cree en las virtudes que suelen atribuirse al voto de preferencia. El ejemplo de la parte provincial del Senado, en cuyo caso se vota en lista abierta y con posibilidad de *«panachage»*, así lo acredita. Pero la crítica es relevante por una razón que no se halla en el comportamiento del elector cuanto en los confeccionadores de listas: si la lista es abierta ni los nombres ni el orden de los candidatos en la lista son los mismos. Y es aquí, en la autonomía relativa que el candidato puede alcanzar respecto de la máquina, donde se halla una de las vías de solución.

en un debate contradictorio cuyo juez es el público.

La posibilidad del debate efectivo depende de cuatro factores: la preparación de los intervi - nientes, la forma de las intervenciones, el orden en que estas se producen y la estructura de esa ordenación. Afirmar que la preparación previa es indispensable me parece que pertenece al gé - nero de las obviedades, esa es una de las razones que abonan la regla universal según la cual sólo se puede deliberar válidamente sobre asunto previamente incluido en el orden del día, y que entre la inserción en el mismo y la apertura de la discusión debe transcurrir un plazo míni - mo [32], la forma de la intervención es relevante porque determina si el debate va a consistir en un diálogo o en una sucesión de monólogos, esa es la razón de la hostilidad de la tradición par - lamentaria a las intervenciones escritas, pues sólo una intervención estrictamente oral es indis - pensable, una vez abierto el debate, si se desea que haya algo parecido a un diálogo; el orden y la estructura son relevantes, pues son ellas las que o bien permiten o bien dificultan el inter - cambio de opiniones, por ello la tradición parlamentaria se ha inclinado desde siempre por no poner trabas al uso de la palabra [33] y por dar al debate un estructura basada en el principio de contradicción [34], y ello no sólo bajo los supuestos de un Parlamento de diputados, sino también en el caso de un Parlamento de Grupos sobre el que, además, recaen fuertes constricciones en cuanto al tiempo de debates [35].

Los reglamentos parlamentarios actuales, que en la cuestión siguen la pauta del del Congreso de 1982, siguen un muy otro criterio. Si hacemos excepción del Reglamento del Senado, que las prohibe, es general la aceptación de las intervenciones escritas que se leen por el orador ante la Cámara [36], y ello pese a que la intervención escrita es la negación misma del debate y priva de

32 En nuestros reglamentos parlamentarios es tradicional la fijación de la antelación mínima en veinticuatro horas, previsión que procede de los usos de la Cámara de Comunes y las reformas sugeridas por Bentham, que recogió parcialmente el reglamento provisional de 1810, la práctica acabó recibiendo consagración formal en el Reglamento del Congreso de 1838 (art. 96).

33 *Ad exem.:*
Las discusiones durarán todo el tiempo que a juicio de las Cortes se contemple necesario para ilustrar la materia... (R. Cortes de 1813, art. 94).

34 *Ad exem.:*
4º Cuando fueren opuestas las opiniones, deberán hablar alternativamente los Diputados de contrario dictamen, y no podrá darse por discutido un asunto sin haber oído a tres Vocales cuando menos en cada sentido... (R. de Cortes de 1821, art. 101).

35 *Ad exem.:*
2) En la discusión de totalidad no podrá consumirse más que tres turnos en pro y tres turnos en contra. Cada uno de estos turnos tendrá como duración máxima cuarenta y cinco minutos.
3) Cada fracción o grupo de la Cámara no podrá estar representada por más de un Diputado en la discusión de totalidad (R. del Congreso de 1934, art. 74).

36 La presión en favor de la admisión de la lectura de discursos escritos es tan fuerte que pese a la expresa prohibición reglamentaria en la Cámara Alta se toleran hasta el punto de ser el modo habitual de intervención de algunos senadores (cf. art. 84.1 RS).

toda autenticidad y frescura a la discusión [37], además son generales las reglas que reservan la intervención a los representantes de los Grupos (cf. art. 73.3 RCD), establecen tiempos tasados para las intervenciones *(ad exem.*, art. 115 RCD [38]) en los debates legislativos, y en los no legislativos, especialmente si el objeto del debate afecta a los principios de confianza (cf., art.171 RCD [39]) o responsabilidad (cf. art. 177 RCD [40]) . El ejemplo de los debates de investidura y censura, detalladamente regulados por el Reglamento, sienta el modelo básico de los debates parlamentarios: la intervención se reserva a los Grupos, todos y cada uno de éstos tienen un tiempo tasado de intervención, un minutaje a cubrir, se permite la lectura de textos, el turno de oradores se fija no según la posición del Grupo, sino en razón del tamaño de aquéllos (bien sea de mayor a menor o al contrario) [41], idéntico régimen se sigue en las réplicas. En suma, el debate sigue un patrón absolutamente rígido, predeterminado, previsible, que excluye el intercambio de ideas y argumentos y cualquier posibilidad de diálogo real en la Cámara. La discusión desaparece para ser sustituída por la cháchara y ello a causa de las reglas de procedimiento. Nada de particular tiene el que la comparación entre la lectura de un debate en las Cortes de 1837, en la Restauración o en cualquiera de las legislaturas republicanas de un lado, y de otro en los Diarios de Sesiones de los Parlamentos actuales resulte ampliamente desfavorable para estos [42].

Cuatro son los defectos de procedimiento principales que, en materia de debates, aquejan a nuestras Asambleas: primero el abandono de la ordenación alternativa; segundo, la rígida limitación del número de turnos y oradores; tercero, los rígidos límites temporales; cuarto, la permisión de la lectura. El primero es, a mi juicio, el vicio principal, pues la ordenación alternativa, la que ordena el debate en turnos a favor y en contra que se alternan y suceden, es la única que permite el establecimiento de un diálogo entre los oradores y con ello permite la articulación de un debate auténtico, de un debate que se ofrece como tal a los ojos de los parlamentarios, y, sobre todo, que aparece como tal a los ojos del público. La ordenación alternativa introduce la

37 Un debate con intervenciones escritas no puede ser otra cosa que una sucesión de monólogos, puesto que en él, por definición, no se puede contestar a los oradores precedentes. Aparte de constituir un somnífero muy eficaz..

38 O art. 69 RCV, que además exige intervenciones telegráficas.

39 Cf. arts. 132.6 y 136.3 RCV.

40 Cf. art. 139.2 RCV.

41 Lo que «racionalizan» los Reglamentos de los Parlamentos Autónomos. Un buen ejemplo es el siguiente:
Los grupos parlamentarios intervendrán en los turnos generales en orden inverso a su importancia numérica, comenzando por el de menor número de miembros, salvo que se acuerde un orden distinto por este Reglamento o mediante resolución de la Presidencia (art. 70.1 RCV).
Naturalmente no interviene el Grupo, sino un portavoz, pero resulta significativo el *lapsus* de los redactores del RCV.

42 Incluso hay una suerte de «prueba del nueve»: los debates más interesantes del Senado son aquellos en los que las reglas de procedimiento permiten recuperar la estructura dialogal propia del debate parlamentario, *vide* art. 56 bis.4 RS

contradicción y la réplica en el seno del debate parlamentario y, en consecuencia, hace que éste sea tal, constituya una unidad de sentido en la que las intervenciones son parte y, con ello, facilita enormemente la percepción del trabajo parlamentario por el público, al tiempo que fuerza a los partidos en la Cámara a adoptar una posición definida y a justificarla pública y solemnemente. El sistema que actualmente se sigue — la intervención sucesiva— no responde a otra lógica que la del orden del tamaño de los Grupos, y con ello ni obliga a éstos a pronunciamientos claros, ni permite el intercambio de opiniones y argumentos, ni admite si no es a contrapelo, la aparición de la contradicción en la discusión. Las consecuencias son obvias: el debate es desplazado por monólogos en cadena, que precisamente por ello permiten el escrito y la lectura y sustituyen la firmeza en las posiciones, la capacidad de argumentación y persuasión, o la de aportar puntos de vista diferenciados, por el mero peso del número, con lo cual traslada proyecta retrospectivamente la lógica de la decisión sobre el debate, destruyendo éste. En el extremo si en un debate las posiciones sitúan a un grupo de un lado y a todos los demás en el otro no tenemos un intercambio de opiniones, tenemos un desfile de argumentos coincidentes de un lado que vencen la balanza por el mero peso del número (y del aburrimiento) [43].

La rígida limitación temporal de los debates es la consecuencia debida del abandono de la lógica propia del Parlamento, pues, en efecto, el sistema de intervención sucesiva al no poder responder a la dinámica propia del debate debe recurrir a alguna clase de sustitutivo. El *«ersatz»* es bien socorrido: asignar un turno a cada Grupo y establecer un máximo de tiempo para la intervención. Es difícil encontrar un sistema menos indicado. Aun dejando de lado que la ordenación sucesiva dificulta o impide el debate real, tal sistema de ordenación desconecta la posición de cada Grupo, y con ella el sentido de la intervención, de la intervención misma, al asignar a cada Grupo un turno fuerza a éste a intervenir, aun en los casos en los que su opinión es redundante o, lo que es aún peor, sencillamente no existe [44], con lo que ya puede el lector imaginar cuán sugestivas pueden ser las intervenciones correspondientes. En todo caso el sistema obliga a atribuir a cada turno un tiempo de intervención sin relación ninguna con la complejidad del asunto, la posición del partido sobre el mismo o la dinámica del debate, de tal modo que bien puede ocurrir que el tiempo sea insuficiente para explicar y argumentar la posición de unos y, sin embargo, sea sobreabundante para fijar la de otros. El resultado — nada infrecuente

43 Que no es un supuesto académico precisamente lo muestran no pocos casos, por sólo citar uno: las posiciones en torno al tratado de Maastricht.
44 Cosa menos infrecuente de lo que parece. Como un partido no tiene por qué ser portador de una cosmovisión, no tiene que tener siempre y necesariamente posición sobre cualquier tema.

en el mundo real— es que los primeros se ven obligados a hacer un condensado en tanto que los segundos se ven forzados a cubrir como buenamente puedan un tiempo de intervención del cual sobre la mayor parte y aun la totalidad [45]. Si de lo que se trata es de generar aburrimiento es difícil pensar un procedimiento de discusión más acertado.

Naturalmente, el sistema de ordenación sucesiva conduce a la permisión de la lectura de intervenciones previamente escritas, aun cuando la letra del Reglamento lo proscriba, pues, en efecto, si el interviniente no tiene que responder, ni ser respondido, ni ha lugar a la réplica, salvo en casos excepcionales y aun así siempre en ordenación sucesiva y cuando el turno de oradores haya finalizado, si, en una palabra, no hay que discutir, la exclusividad de la intervención de viva voz más o menos improvisada no tiene demasiado sentido, antes bien, no se ve por qué se ha de privar a los intervinientes de la seguridad y comodidad que proporciona el sólido respaldo de un texto escrito. Mas como la lectura es la más difícil de las artes escénicas, y es sumamente improbable que un parlamentario la domine, el resultado de la admisión de tal práctica resulta ser un instrumento sumamente útil... para combatir el insomnio naturalmente. Cómo se pueda formar opinión pública, función primordial de un Parlamento moderno, en las condiciones descritas es algo que escapa a mi muy menguada imaginación.

Vistas así las cosas, no sorprenderá que sostenga la tesis de que el retorno a un sistema de ordenación de los debates que siga los principios y reglas propios de uno basado en la ordenación alternativa resulta imprescindible para recuperar y asentar la centralidad del Parlamento. En este sentido, el retorno a regímenes como el prescrito por los arts. 111 y ss. del Reglamento del Congreso de 1918, o, si se desea acentuar la presencia de los Grupos, de los arts. 70 y ss. del Reglamento del Congreso de 1934 me parece urgente. El sistema actual de ordenación de los debates es tan malo que no tolera reforma, la recuperación del papel propio de las Cámaras exige imperativamente su sustitución.

45 En teoría un Grupo puede no intervenir, o no agotar el tiempo disponible, pero esa teoría tiene muy escaso fundamento real. Los Grupos se resisten a no intervenir, pues ello revela falta de criterio y supone pérdida de protagonismo — pecado mortal en la vida parlamentaria— , y si intervienen el parlamentario que lo hace se halla bajo presión del Grupo para que agote el tiempo, aun cuando lo que tenga que decir se puede exponer en un par de minutos. Nada de particular tiene que la oratoria parlamentaria se resienta.

5 CULPAS PROPIAS (III): LA INSUFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL

Siendo titular de la potestad legislativa es inherente al Parlamento que tenga una potestad general de supervisión, lo que viene a acentuarse en el caso de que se imponga una forma de gobierno parlamentaria, dado que ésta exige una concepción estrictamente formal de la ley y, por tanto, la inexistencia de materias situadas fuera de la competencia parlamentaria [46]. El control parlamentario es el instrumento mediante el cual se hace operativa esa potestad general de supervisión. Al efecto de posibilitar la obtención de información, que es el presupuesto de la supervisión misma, y de hacer factible el control el ordenamiento establece reglas de Derecho específicas, que entre nosotros recoge el t. V de la Constitución. Así el Parlamento tiene la potestad de recabar la información de cualesquiera actividades (art. 108 CE), la de reclamar la comparecencia de los miembros del Gobierno (art. 110 CE), la de plantear al Gobierno preguntas e interpelaciones, que éste tiene el deber de contestar (art. 111 CE). De forma generalmente sintética los Estatutos de Autonomía consagran el correspondiente poder de supervisión y control de los Parlamentos Territoriales sobre sus ramas ejecutivas *[ad ex., vide* art. 11, *b)* y *e),* EACV]. No obstante, la regulación sustancial de los medios ordinarios de control se halla, como es lógico, en los reglamentos de las Cámaras, debiendo advertirse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la disposición de dichos medios se integran el contenido propio del derecho fundamental del art. 23 CE [47]. En resumidas cuentas el estado normativo de la cuestión es el siguiente:

46 Dos precisiones: una, la forma de gobierno parlamentaria exige que no haya materias excluidas de la competencia del Parlamento, no que el Parlamento sea titular de todas las potestades públicas que sobre tales materias recaen; dos, en un Estado Complejo se opera un reparto de competencias entre los Parlamentos, pero no hay ni puede haber materias excluidas del conocimiento de las Cámaras, lo que ocurre es que en lugar de haber un único Parlamento hay varios, por eso la distribución de los asuntos entre ellos es indispensable.

47 El criterio que viene siguiendo en la materia el TC quedó expuesto en su día en los siguientes términos:

El derecho fundamental del art. 23.2 CE, a cuyo contenido esencial nos hemos anteriormente referido, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva, según se ha dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y las facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales — y en último extremo ante este Tribunal— el ius in officium que consideren, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran los titulares del cargo (STC 161/88, FJ. 7)

Primero. DOCUMENTACIÓN. Los reglamentos parlamentarios consagran el derecho de los diputados a solicitar y obtener de las Administraciones Públicas los datos, documentos e informaciones que estimen necesarios para el desempeño de sus funciones (cf. art. 7 RCD [48]). Es común la imitación de la regulación del Congreso: la Administración tiene un plazo de tiempo para satisfacer la petición (normalmente treinta días) y la documentación sólo puede ser negada por razones fundadas en Derecho, remisión genérica por la que hay que entender las informaciones correspondientes a materias clasificadas y aquellas otras que se hallen afectadas por específicos deberes de reserva configurados por la ley (como el secreto estadístico o el fisca), si bien en este caso habría que entender que la denegación sólo es pertinente sobre aquellos elementos de la información que están cubiertos por el velo de la reserva [49], pero no cubren toda la información [50]. Ahora bien, los reglamentos de las Cámaras no prevén medida alguna para el caso de que la Administración niegue irregularmente información y/o documentación a los parlamentarios. Evidentemente la omisión de dicho deber por aquélla constituye un ilícito, y, en principio, acarrea responsabilidad política, pero como la exigencia de ésta depende de la mayoría parlamentaria y en un sistema de gobierno parlamentario es dicha mayoría la que sostiene al Gobierno, parece improbable que dicha exigencia se produzca [51], en consecuencia la inexistencia de mecanismos reglamentarios de retorsión deja al parlamentario sin otro remedio que el recurso de amparo ante el TC, que difícilmente puede intervenir en tiempo políticamente hábil.

Segundo. PREGUNTAS. Los reglamentos parlamentarios siguen muy de cerca el modelo establecido por los reglamentos de las Cámaras de 1982, en particular es general la imitación de las reglas de los arts. 188 y ss. RCD [52], dichas reglas tienen en común no especificar con un mínimo de precisión una cuestión clave: cuando se va a contestar por el Gobierno una pregunta con respuesta oral. No sólo los reglamentos no lo especifican, sino que vienen a habilitar al Gobierno para aplazar, en la práctica *sine die*, la respuesta [53], con la seguridad que la finalización del período de sesiones condenará la pregunta con respuesta oral al limbo de las preguntas con

48 En el mismo sentido, art. 9 RCV.
49 Por ejemplo, la identidad de los titulares de cuentas y, en su caso, la causa de las operaciones en relación con el secreto bancario.
50 Y aun así, si la documentación es solicitada por órgano parlamentario que trabaja bajo reserva al estar los miembros del mismo vinculados por un específico deber de secreto, la denegación sólo sería posible en el caso de materias clasificadas.
51 Entiéndase bien, los parlamentarios, aun de la mayoría, son los primeros interesados en que el ilícito no se cometa, pero para que estén en condiciones de defender ese interés, que es además el del público, necesitan estar en una posición política que lo permita y la heteronomia del Grupo, especialmente del que sostiene al Gobierno, lo impide. Con lo que los propios parlamentarios de la mayoría labran sus propias cadenas.
52 *Ad exem.*, *vide* art. 149 RCV.
53 En este punto la regulación del Senado es marginalmente mejor, sí fija un plazo al aplazamiento, *vide* art. 163.3 RS.

respuesta escrita, con la que sucede algo muy parecido. En la práctica es habitual que los miembros del Gobierno aleguen «compromisos anteriores» para aplazar la presencia en la Cámara, sin que exista control alguno ni sobre la entidad de tales compromisos, ni acerca de su carácter previo. La cuestión es más grave, paradójicamente, en los Parlamentos Territoriales, pues en los Gobiernos Autonómicos los compromisos internacionales y actos protocolarios son menos numerosos y, sin embargo, la procura de la incomparecencia por los miembros del Ejecutivo es mayor que en el caso del Parlamento del Estado. Naturalmente, como la pregunta es un instrumento de control y a ninguna mayoría le agrada ser controlada, no es de esperar que la mayoría sea especialmente diligente ante actitudes que implican menosprecio de la representación popular.

Tercero. INTERPELACIONES. No muy distinto es el problema en el caso de las interpelaciones, ya que el art. 182 RCD[54] adolece de las mismas lagunas que hemos visto en el caso anterior, con el agravante de que se aplica aquí también la regla según la cual las interpelaciones pendientes al finalizar el período de sesiones se tramitan como pregunta con respuesta escrita [55].

Cuarto. COMPARECENCIAS. Finalmente, algo similar a los casos ya vistos sucede con las comparecencias de altos cargos (cf. arts 202 y s. RCD), en los que las omisiones, imprecisiones y falta de medios de retorsión se reproducen.

Ciertamente una regulación como la señalada sería menos criticable si contáramos con una cultura política más participativa y democrática, o bien se hubiere asentado como regla de corrección ininfringible la prontitud y puntualidad en la presencia de los representantes de la rama ejecutiva ante las Cámaras. Pero desdichadamente no es así, la consecuencia debida es la que efectivamente se produce: si los miembros del Gobierno desean eludir el control parlamentario que a través de los institutos citados se ejerce pueden hacerlo con impunidad casi completa, toda vez que en el contexto actual la exigencia de la responsabilidad política consiguiente es punto menos que impracticable. La única excepción es la referida a un medio de control muy

54 *Vide* art. 143 RCV. Nuevamente el Reglamento del Senado es menos defectuoso al fijar plazos determinados, *vide* art. 171 RS.

55 Si en el caso anterior tal regla, aunque discutible, es razonable, en el presente no lo es en absoluto, dado que la interpelación se caracteriza por el debate y la apertura a la presentación de mociones a fin de que la Cámara fije su posición. Y todo ello, esto es, lo que define el perfil propio del instituto, desaparece con la reducción a pregunta con respuesta escrita.

particular: las Comisiones de Estudio e Investigación, respecto de las mismas la LO 5/84 establece deberes específicos que hoy tienen protección penal en los términos establecidos por el art. 502 CP

6 EL PARLAMENTARISMO DE ELECCIÓN DIRECTA: ¿UNA VÍA DE REFORMA?

Cabría buscar una vía de salida a los problemas del Parlamento yendo a una de sus causas, aquella que resulta ser inherente al régimen parlamentario por la propia naturaleza de éste: la elección parlamentaria como elección presidencial. En efecto, una parte importante de las constricciones que se imponen a los parlamentarios de la mayoría provienen de la configuración misma del sistema de gobierno constitucionalmente prescrito. En la actual configuración de la forma de gobierno parlamentaria, que la Constitución impone en el gobierno del Estado y los Estatutos de Autonomía proyectan sobre el correspondiente sistema de gobierno autónomo, tanto si ello es constitucionalmente necesario (Comunidades que acceden a la autonomía por los procedimientos que tienen por eje el art. 151 CE, cf. art. 152 CE), como si no lo es (las demás), el Jefe del Ejecutivo es formalmente electo por la Cámara, esto es, por los parlamentarios de la mayoría, y puede ser obligado a la dimisión (o abocado al cese) por el voto de los diputados de esa misma mayoría. En consecuencia es la elección de la mayoría la que determina la elección del Gobierno.

En nuestro contexto la aplicación de las reglas propias del sistema parlamentario ha llevado a un planteamiento particular de la elección, y, como consecuencia, a un tipo especial de relación entre el Ejecutivo y la mayoría. En efecto, entre nosotros la elección parlamentaria no se plantea como tal, la elección se presenta ante los electores no como la de un cuerpo representativo destinado a dar expresión organizada a la diversas corrientes políticas existentes en la sociedad, sino como la competencia entre varios líderes por el puesto de Jefe del Gobierno. El objeto fundamental de la contienda electoral realmente existente — el único si hubiere que juzgar por la acusadísima fulanización de los elementos icónicos de la campaña— es la disputa por la Presidencia del Gobierno [56], siendo la elección de los parlamentarios un mero instrumento de

aquélla. En consecuencia, no es el apoyo de los parlamentarios de la mayoría lo que aporta al líder la legitimación democrática indispensable para alcanzar y ejercer el cargo, más bien al contrario, es el compromiso de apoyar a un determinado líder lo que da legitimación democrática a los parlamentarios. En ese contexto la subordinación de los parlamentarios de la mayoría al Gobierno y su Presidente, y mediante aquélla del Parlamento al Ejecutivo es el resultado esperable [57]. Resulta obvio que la clave política de no pocos de los defectos que venimos comentando tienen aquí su raíz: la conversión de la elección parlamentaria en la cobertura formal de una elección plebiscitaria del Jefe del Gobierno produce una suerte de presidencialismo bastardo que, a mayor abundamiento, no tiene siquiera el beneficio de un rasgo inherente a la forma de gobierno presidencial: un elevado grado de autonomía efectiva del Parlamento.

La recuperación de la autonomía política de los parlamentarios, y con ella del Parlamento, requiere repensar el sistema de gobierno realmente existente, pues es en su misma estructura donde se halla fuente de al menos una parte sustancial de los vicios sustantivos de nuestros Parlamentos. A mi juicio, para ello se podrían explorar dos vías: la reparlamentarización del sistema de gobierno, de un lado, o el parlamentarismo de elección directa, del otro.

La primera exige articular una serie de medidas destinadas a reequilibrar las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, hoy fuertemente vencidas en favor de aquel. A mi juicio la recuperación de la autonomía relativa de la Cámara exige la configuración de unas reglas electorales que permitan reconvertir la elección parlamentaria en la elección de un cuerpo representativo. En nuestras condiciones ello exige destruir la percepción según la cual el elector determina o puede determinar con su voto de modo inmediato la elección presidencial, en consecuencia seria necesario articular, en primer lugar, un sistema de elección lo más próximo posible a la proporcionalidad pura [58], ya que en un sistema electoral dotado de un muy elevado índice de proporcionalidad la probabilidad de que una formación obtenga la mayoría por sí sola es muy pequeña, porque lo es que una formación alcance — o roce— la mayoría absoluta; en segundo lugar sería preciso cambiar radicalmente el tipo de voto, abandonando la lista cerrada y bloqueada por una fórmula que permitiera el voto de preferencia y asumiera la posibilidad de «pana-

56 Por cierto, es significativo que se llame así, hasta el punto de ser uno de los escasos puntos en los que el ordenamiento constitucional asume definiciones de origen franquista. En todos los regímenes parlamentarios europeos el Jefe del Gobierno es el Presidente del Consejo (como se llamaba entre nosotros hasta 1936) o el Primer Ministro, fuera de los casos en los que se conserva una denominación de raíz tradicional (Canciller, por ejemplo).

57 De ahí la extrañeza y las dificultades de comprensión del escenario político cuando la falta de una mayoría y su corolario, la necesidad de coaliciones, devuelven al Parlamento su centralidad. Lo que es tanto como decir que lo extraño es precisamente la entrada en escena de la pieza o elemento central del sistema parlamentario de gobierno.

58 En rigor habría que partir de la supresión de un problema peculiar de nuestras elecciones parlamentarias: la inexistencia de sufragio universal por imposibilidad de igualdad del valor inicial del voto producida por las reglas que configuran claves de representación que implican el voto reforza-

chage», ya que de este modo la decisión del elector se centraría más fácilmente en la selección de parlamentarios; en tercer lugar sería recomendable la eliminación de los elementos de sobre - protección del Ejecutivo que «blindan» a éste frente a la mayoría, en particular habría que su - primir el carácter constructivo de la censura; finalmente sería aconsejable establecer reglas que facilitaran la presentación de coaliciones electorales, pero siempre que fueren los electores los que dispusieran del poder de graduar la representación de los coaligados, como sucede con el emparentamiento de listas.

Aunque la vía de reforma señalada es la más ajustada a los principios y a la lógica propia del sistema parlamentario adolece de un problema capital: la recuperación de la centralidad del Parlamento por ésta vía exige, de un lado, una legislación sobre partidos extremadamente exi - gente en orden a la configuración de los mismos como efectivos instrumentos de participación de actividad transparente. Por citar una referencia comparativa exigiría una legislación — y una jurisprudencia— sobre partidos similar a la alemana. Lo que comporta no sólo exigencias lega - les efectivas de democratización y procura de afiliación, sino la aparición de controles externos eficientes (judiciales y no judiciales) sobre el cumplimiento de la legalidad interna; del otro la reforma institucional de poco serviría si no fuere acompañada de cambios en gran escala de la cultura política del electorado y de las organizaciones partidarias. Y pocas cosas hay más resis - tentes al legislador que las actitudes.

Por ello, y como segunda opción, cabría explorar la vía del parlamentarismo de elección direc - ta. Es decir optar por un rediseño del sistema institucional que separe la elección presidencial de la elección parlamentaria.La fórmula, que tiene una larga tradición detrás y que se remonta, al menos, a la propuesta Duverger-Charlot de reforma de la Constitución francesa de 1946, pa - saría por hacer al Presidente objeto de elección directa por parte del cuerpo electoral, de tal modo que los electores votaran separadamente para elegir Presidente y para elegir a los diputa -

do. El ejemplo primario es el del art. 68.2 CE, pero tal tipo de reglas antidemocráticas son comunes en los ordenamientos autonómicos, con des - viaciones del principio «un hombre, un voto», que a veces rozan lo grotesco, como sucede con las reglas de la D.T. 1º EAC, justamente criticada por TRUJILLO, o con las del art. 13 EACV.

dos [59], siendo necesariamente la elección parlamentaria efectuada mediante un sistema proporcional de elevado índice de proporcionalidad. El sistema se completaría estableciendo la interdependencia Presidente-Parlamento al efecto de evitar los conflictos constitucionales sin salida que son típicos del sistema de gobierno presidencial. Al efecto el Presidente ostentaría la facultad de disolución anticipada, al tiempo que se mantendrían los principios de confianza y responsabilidad: el Gobierno necesitaría de la confianza de la Cámara y esta podría derribarlo mediante la adopción de una moción de censura, pero el rechazo de la confianza o la aprobación de la censura tienen los mismos efectos: dimisión presidencial, disolución anticipada del Parlamento y convocatoria simultánea de ambas elecciones [60].

En esta segunda vía de acción se mantendría la necesidad de una regulación adecuada de los partidos que, al igual que en el caso anterior, estuviere orientada a la democratización y ampliación de la afiliación partidaria, pero, a diferencia del caso anterior, esta segunda vía no exige que la reforma de los partidos preceda, o al menos acompañe estrechamente, a las reformas institucionales, que tienen respecto de la reforma de los partidos, un grado de autonomía mayor. Es, pues, una vía de acceso más fácil, aunque más aparatosa. En todo caso una vía y otra son cirugía mayor. Otra cuestión es si los problemas de crisis de representación y pérdida de centralidad del Parlamento de que adolecemos son afrontables a medio plazo sin tal tipo de intervenciones.

Pero, con independencia de si se procede o no a reformas que comportan actuaciones de alto bordo, la mera reforma de los reglamentos parlamentarios podría ir haciendo una parte del camino, y una parte que no tiene por qué ser necesariamente pequeña. Así no estaría de más, y no costaría gran cosa, cambiar el sistema de debates por otro que se rigiera por la lógica de la contradicción, es decir, sustituir el sistema de intervenciones sucesivas por otro de intervenciones alternativas, con posibilidad de mas de un turno de intervenciones en un sentido y en otro, y eliminando, o al menos flexibilizando, las reglas limitativas del tiempo de intervención. Del mismo modo poco costaría aligerar el monopolio de los Grupos en el Parlamento, liberando del control al menos aquellos instrumentos de uso primariamente individual (petición de documentación, preguntas, enmiendas parciales o de detalle) reduciendo la intervención de los

59 Cuestión distinta es la de si la elección presidencial debe hacerse por mayoría absoluta o simple. Tanto la propuesta holandesa como la ley israelí de 1992 se inclinan por la primera opción.

60 La regulación hebrea permite la elección parlamentaria del Primer Ministro cuando la censura se aprueba por mayoría cualificada o se produce en el último tramo de la legislatura.

Grupos a las cuestiones de mayor calado político en las que la reserva a los mismos está o podría estar justificada (interpelaciones, enmiendas de totalidad, confianza y responsabilida) y abriendo la posibilidad del voto en conciencia en los temas que lo merezcan [61]. Finalmente, y al menos mientras las costumbres políticas no cambien, es preciso adjuntar sistemas de garantía de la operatividad en tiempo políticamente hábil de los institutos de control parlamentario or - dinario, el bien público exige que determinados sucesos de reciente y nada grata recordación devengan imposibles.

Montcada de l´Horta, primavera de 1997.

61 Lo que sólo exige un acuerdo interno del Grupo o, a lo sumo, un acuerdo entre caballeros suscrito por los Grupos principales.

Juan Antonio Montesinos García
VICEPRESIDENTE SEGUNDO CORTS VALENCIANES
(III LEGISLATURA)

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU INTEGRIDAD EN EL PERÍODO LEGISLATIVO

La Constitución Española de 1978 consagra la existencia de los Partidos Políticos como cauce del pluralismo político al tiempo que les atribuye la formación y manifestación de la voluntad popular y les define como instrumentos fundamentales para la participación política.

Como dice Antonio Ojeda: España se inscribe dentro del abanico de sistemas que el modelo parlamentario de tendencia equilibradora comprende, y ello porque, sin duda alguna, introduce los principios del esquema, esto es:

1) Un sistema basado en la división de poderes, o sea, el reconocimiento constitucional de una sustantividad propia tanto al legislativo como al ejecutivo, de forma que cada uno de ellos mantiene una posición autónoma respecto del otro sin que, una vez constituidos, exista entre ambos relación de subordinación o dependencia.

2) Una colaboración entre los poderes, es decir, que junto al reconocimiento de su división se prevean mecanismos de comunicación que den como resultado «una coordinación por integración». Dicho objetivo se consigue a través del origen parlamentario del Gobierno, quien asumiendo la función ejecutiva es responsable ante la Cámara. Por ello la compatibilidad entre los cargos de parlamentario y ministro es uno de los requisitos indispensables del régimen parlamentario.

3) Una equiparación de poderes entre Gobierno y Parlamento que permita el control mutuo del que se derive el necesario equilibrio entre ambos. Así, el primero ha de contar con la confianza del Parlamento quien puede negársela mediante la moción de censura o la votación de desconfianza provocando su dimisión, mientras que, como contrapeso, el Gobierno tiene derecho a disolver anticipadamente el Parlamento.

4) Finalmente, un recurso al electorado quien actúa como árbitro en el conflicto entre los poderes expresando a través de unas nuevas elecciones su decisión de apoyar al Gobierno o de exigir su dimisión corroborando así la posición de la Cámara.

Considerando el sistema actual de nuestra España estructurada por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía; con frecuencia y por causa de una Ley electoral que conlleva la obligación del ciudadano de votar listas cerradas, en ocasiones, se tilda de «partitocracia» a la actual democracia española. Es evidente que para bien o para mal, la relación voto-lista cerrada-composición del Parlamento por grupos reglamentados, debe ser intocable.

Por otra parte la propia Constitución otorga la representación del pueblo español a las Cortes Generales (Art. 66). Posteriormente, en el Artículo 69.5 legitima la existencia de Asambleas Legislativas en las distintas autonomías, y en el Artículo 72 reconoce a las Cámaras el derecho a establecer sus propios reglamentos de los que sólo exige sean aprobados por la mayoría absoluta de la respectivas Cámaras.

Únicamente y al referirse en el Artículo 78.1 a la existencia de una Diputación Permanente, reconoce la existencia de Grupos Parlamentarios que se verán representados proporcionalmente en dicha Diputación Permanente.

El reconocimiento de los grupos parlamentarios se produce, históricamente, con anteriridad al reconocimiento de los partidos políticos. Por razones de puro pragmatismo, la resistencia demoliberal se vence antes por los grupos parlamentarios. Las agrupaciones de diputados dentro de las cámaras es inmediatamente un hecho y, si no a nivel constitucional, si en el meramente reglamentario han de ser finalmente reconocidos y regulados. Con todo, en Francia, por ejemplo, hay que esperar hasta el reglamento de las cámaras de 1910 para encontrar un texto jurídico que establezca la intervención de los grupos en la designación de los miembros de las comisiones. A partir de estos primeros antecedentes, los sucesivos reglamentos consignarán ya habitualmente la existencia de los grupos y regularán sus funciones, fundamentalmente en los aspectos relativos a la composición de las comisiones y la composición de los órganos de gobierno y órganos permanentes de los parlamentos.

Resulta más tardía y menos frecuente la aparición de los grupos parlamentarios en los textos constitucionales. Esta aparición está prácticamente unida al hecho mismo de la constitucionalización de los partidos políticos, si bien entre ambas cosas no han dejado a veces de mediar algunas décadas y por diversas circunstancias. Así, el artículo 11 de la Constitución francesa de 1946, los artículos 72 y 82 de la larguísima Constitución italiana de 1947 y, por no extendernos en similares procesos de reconocimiento constitucional y citar sólo el ejemplo de mayor minuciosidad al respecto, la Constitución de la República portuguesa de 1976 en sus artículos 162, 179, 183 y 197.

Lógicamente, a este paulatino reconocimiento de los grupos ha acompañado en todos los casos, la fijación de unas condiciones para su establecimiento. El número mínimo de miembros varía según los ordenamientos y casi siempre se deja la puerta abierta para la constitución de grupos parlamentarios mixtos en los casos en que varias fuerzas no obtengan dicho número de diputados o que éstos, sin pertenencia a partido, decidan agruparse. Mayor interés presenta la correspondencia entre grupo y partido político, si bien no siempre aparece como obligatoria. Lo es, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, donde no pueden inscribirse a un mismo grupo más que los diputados elegidos en listas del mismo partido, salvo autorización expresa del Bundestag. La exigencia de esta correspondencia resulta una práctica habitual y obvia, sin necesidad de que se encuentre formalmente establecida. Los escasos ejemplos que podemos encontrar en que así no se hace (algunos casos en la cuarta y quinta República francesa), no invalidan la constante de que los diputados busquen siempre las ventajas que se derivan, constitucional o reglamentariamente, de la pertenencia a un grupo. De aquí, también, la relativa flexibilidad que muchos partidos establecen en los reglamentos de sus grupos parlamentarios para dar cabida en ellos a diputados independientes que se comprometan a cumplir con la política que dichos partidos marquen en el parlamento. El partido sumará votos en sus opciones y el diputado se beneficiará de la pertenencia al grupo.

La relación entre grupo parlamentario y partido político encuentra su más clara manifestación en la existencia de la disciplina de voto. Sencillamente, los miembros del grupo, por serlo también (al menos, normalmente) de un partido y de un partido que los ha llevado a la cámara, encuentran reducida o suprimida su libertad de optar a la hora de las votaciones, teniendo que seguir las instrucciones que en este sentido reciban del partido. Aunque no el único, si es el medio de control más importante que el partido articula sobre la actuación del grupo. Curiosa-

mente, el diputado sigue siendo representante teórico de la totalidad de la nación, representada en la imagen, ya lejana, de sus electores. Seguirá existiendo también la prohibición constitucional de ligar su actuación al mandato imperativo. Pero, entre ambos supuestos, incidirá la estructura de partidos que componen la cámara y que condiciona esa teórica libertad del parlamentario.

El diputado debe su elección, y sin duda, la nueva oportunidad de ser elegido, a un partido político concreto en cuyo grupo parlamentario está inserto. Que además carga, normalmente con casi todos los gastos de las campañas electorales.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana avanza más en la definición y descripción de su asamblea legislativa que, en nuestro caso, supone la revitalización de las Cortes Valencianas, históricamente ligadas a la gobernación del antiguo Reino y en el momento presente parte primordial de la Generalidad Valenciana.

En el artículo 14 del Estatuto en el punto número 3 y el número 5 hace referencia expresa a los grupos parlamentarios al hablar de quienes pueden solicitar los plenos extraordinarios o a quien corresponden las iniciativas legislativas. Y a parte en el artículo 15.1 se atribuye a los grupos parlamentarios la facultad de presentar candidatos a la presidencia de la Generalitat. Candidatos que deberán ser miembros de las Cortes Valencianas y que una vez electo el candidato será nombrado por el Rey.

Vemos pues que la Constitución Española en su artículo 78.1 da por hecha la existencia de los grupos parlamentarios.

Lo mismo sucede con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en sus artículos 14 y 15, en ambos da por sabida la existencia de los grupos parlamentarios y, en consecuencia se les atribuyen competencias.

¿A qué se debe esto? Pues en la modesta opinión de quien suscribe, el hecho de que no se especifique explícitamente su conformación y su existencia es porque el Congreso de los Diputados, en su Legislatura Constituyente, al redactar la Constitución Española de 1978, ya estaba conformado por los grupos parlamentarios que se correspondían, en su composición, con las

listas electorales presentadas por los partidos políticos o bien por las coaliciones de partidos políticos.

Explicación que también es válida para nuestras Cortes Valencianas.

Históricamente, con motivo de la discusión del Reglamento de 1873, se hizo por primera vez una mención expresa a las fracciones parlamentarias, si bien la primera regulación se encuentra en el reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de julio de 1931, antes de promulgarse la Constitución de 9 de diciembre del mismo año, en la que se halla una leve referencia a los grupos. El artículo 62 de esta constitución estableció que el congreso designaría de su seno una Diputación Permanente de Cortes compuestas, como máximo, de veintiún representantes de las distintas fracciones políticas en proporción a su fuerza mínima. Hay que reconocer, sin embargo, que de hecho el reconocimiento de los grupos parlamentarios, y, por ende, de los partidos políticos en la práctica existía ya en tiempos de la monarquía en los escaños del parlamento español, como se advierte a través de la lectura en diferentes épocas de las intervenciones de los diputados que ni tenían prohibido referirse a la minoría de la que formaban parte, ni rehuían el proclamar el partido político al que pertenecían o cuyas opiniones sustentaban; pero, en calidad, de verdad, no tuvieron una validez plena hasta el Reglamento provisional ya citado. Hay que advertir que el Senado no conoció, en su organización a los grupos.

La Comisión de Reglamentos de las Cortes presentó el proyecto elaborado el 13 de junio de 1934, siendo presidente de la Comisión Besteiro, que, como consecuencia de la revolución de Asturias, no asistió a su discusión, fue aprobado el 20 de noviembre de aquel mismo año.

La regulación contenida en este otro Reglamento, que parece rehuir la utilización del término partido, respecto a la formación de los grupos parlamentarios es breve: dos son los artículos dedicados al tema, lo mismo que el Reglamento de 1931.

Interesa solamente destacar por ahora que los artículos fundacionales de los grupos políticos dentro de la cámara pasaron sin discusión alguna. La discusión se centró exclusivamente en torno a los diputados independientes. El reglamento actual sin grandes novedades ha regulado la vida de los grupos en el título II.

Por eso los grupos parlamentarios al ser consecuencia de los reglamentos vienen perfectamen - te definidos en ellos.

El artículo 22 del Reglamento de las Cortes Valencianas no tiene desperdicio en ninguno de sus párrafos:

> «1. Los diputados, el un número no inferior a tres, incluidos en las listas de un mis - mo partido, agrupación o coalición electoral que hubieran comparecido como tal ante el electorado en las últimas elecciones autonómicas, tendrán derecho a consti - tuir grupo parlamentario propio.
>
> 2. Por cada partido, agrupación o coalición electoral sólo podrá constituirse un grupo parlamentario.
>
> 3. Ningún diputado podrá formar parte de más de un grupo parlamentario.
>
> 4. No podrán formar grupo parlamentario propio los diputados pertenecientes a formaciones políticas que no se hayan presentado como tales ante el electorado o cuando dichas formaciones no hayan obtenido acta de diputado en la correspondien - te elección.»

La existencia del grupo mixto también queda claramente definida en el artículo 24:

> «1. Los diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedaran integrados en un grupo parlamentario en los plazos señalados, quedarán incorporados a un Grupo Mixto.
>
> 2. Por resolución de la Presidencia de las Cortes podrá regularse las circunstancias es - pecíficas que puedan concurrir en el funcionamiento del grupo mixto, en especial en lo que se refiere al ejercicio de las iniciativas que a los grupos parlamentarios correspon - den de conformidad con el presente reglamento.
>
> 3. Los diputados incluidos en las listas de un mismo partido, agrupación o coali - ción electoral que hubieran obtenido menos de tres escaños, podrán constituirse en agrupación independiente dentro del Grupo Mixto.

Por el contrario el artículo 25 y el artículo 26, siempre en la modesta opinión del autor de este trabajo, llevan en su tolerancia a consentir la deformación de las Cortes configuradas por las elecciones democráticas correspondientes a la legislatura de que se trate.

Existen sentencias, incluso del Tribunal Supremo, que otorgan la «propiedad» del escaño adquirido al diputado titular del mismo durante la legislatura correspondiente. Esta premisa es inamovible. Sin embargo una cosa es la legalidad y otra muy distinta la ética y moral políticas de los «propietarios» de un escaño obtenido dentro de una lista electoral cerrada. La imagen que, ante la sociedad, produce el abandono del grupo parlamentario correspondiente por un diputado tras alcanzar esa condición, gracias a su puesto en las listas de un partido o coalición, es motivo de escándalo y de alarma social por cuanto supone defraudación de la intención legítima del ciudadano que otorgó su voto al partido o coalición correspondiente en esa misma lista cerrada.

De ahí que quien esto escribe, habida cuenta que el tema que nos ocupa, como hemos demostrado, no es un tema constitucional sino reglamentario, coincide, con D. Nicolás Pérez Serrano, en «la importancia de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas por cuanto son quienes ordenan la tramitación y aprobación de las leyes, por lo que, si en la jerarquía real de las fuentes ocupan un lugar inferior a la Constitución, de hecho son superiores a las leyes ordinarias», y además de la perfección o imperfección de los mismos depende el buen funcionamiento de los Parlamentos, el juego armónico de los poderes Ejecutivo y Legislativo e incluso la buena marcha del Estado Constitucional.

Al hablar de imperfecciones en el Reglamento de las Cámaras, habida cuenta la legitimidad que, por el cumplimiento de la ley electoral correspondiente, corresponde a la configuración de una cámara el día de su constitución, no se puede evitar la calificación de imperfección reglamentaria a todo cuanto contribuya a modificar la composición de la cámara según el resultado de los comicios que la conformaron.

Por esto y con el debido respeto a la norma y a las personas, el autor de este trabajo considera imperfecciones del Reglamento vigente de las Cortes Valencianas el artículo 25.1 y el artículo 26 en su totalidad que dicen:

«Articulo 25.1.- Los diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de las Cortes Valencianas, deberán incorporarse a un grupo parlamentario dentro de los

ocho días siguientes a dicha adscripción. Para que la incorporación pueda producirse, deberá constar la aprobación del sindic del grupo parlamentario correspondiente. En caso contrario, quedarán incorporados al Grupo Mixto.»

«Artículo 26.

1. Una vez producida la adscripción a un grupo parlamentario en el tiempo y la forma que se regula en los artículos anteriores, el diputado que causare baja por cualquier causa, tendrá que encuadrarse, necesariamente, en el Grupo Mixto. Si la baja lo fuera por expulsión del grupo parlamentario, éste debe acreditar ante la Mesa de las Cortes que tal decisión se adoptó al menos por la mayoría absoluta de los miembros del grupo.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en cualquier momento el diputado adscrito al Grupo Mixto podrá retornar al grupo parlamentario al que hubiere pertenecido siempre que medie el consentimiento y firma del sindic del mismo.

3. Cuando los componentes de un grupo parlamentario distinto del Grupo Mixto se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior al mínimo exigido para su constitución, el grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquel.»

El grupo mixto, durante una legislatura debe permanecer invariable conservando la composición que en su día adquirió al constituirse las Cortes según el resultado de la convocatoria electoral correspondiente. En tanto las listas electorales presentadas por los partidos sean cerradas.

Los diputados electos, sin necesidad de expresar específicamente su deseo de acogerse a determinado grupo, deberían pasar a formar parte del grupo correspondiente al partido o coalición por el que concurrieron electoralmente y que va debidamente acreditado en el acta que expide la junta electoral de su circunscripción electoral.

En consecuencia sólo aquellos diputados cuyos partidos o coaliciones no alcanzaron suficiente número de escaños para constituir un grupo deberían conformar el grupo mixto.

Esta tesis invalida el artículo 25.1

Por otra el artículo 26.1 debería desaparecer y en cualquiera de los casos que en él se enuncian, el diputado que abandonase su grupo pasaría a ser «diputado no adscrito» quedando la dotación económica por escaños obtenidos, invariable, así como la configuración de las comisiones y el voto ponderado correspondiente al grupo perjudicado. El «diputado no adscrito» podría ejercer su función individual presentando preguntas escritas y orales en pleno y comisión pero perdiendo los derechos reglamentarios que le son debidos como componente de grupo parlamentario.

Del mismo modo perdería la retribución económica que por escaño se da a los grupos para el buen funcionamiento de los mismos.

Así se evitaría que el abandono de un grupo parlamentario supusiera, para el diputado, un sustancioso aumento de retribuciones y medios de trabajo, humanos y materiales.

Resumiendo: todo este trabajo sólo trata de probar que la mejora de imagen, en un aspecto como el transfugismo, es cosa de un reglamento, el de la cámara correspondiente. Sólo los catorce años de parlamentario me conceden una relativa autoridad para opinar en temas de tal trascendencia, no tengo más méritos que mi entrega al trabajo parlamentario, tanto en las Cortes Generales como en las Cortes Valencianas, y mi lealtad a las siglas por las que fui elegido en cuatro legislaturas. Pero desde mi óptica histórica considero necesario que en tanto las lista electorales sean cerradas, como consagra la Ley, los Reglamentos camerales y, especialmente, el de las Cortes Valencianas deben reformarse en el sentido que quien suscribe solicita.

María Rosa Ripollés Serrano
DOCTORA EN DERECHO
LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DEL SENADO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.
II. CUESTIONES REFERENTES A LA ESTRUCTURA DEL SENADO: LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA.
III. MATERIAS PROPIAS DE LA COMPETENCIA DEL SENADO: LAS FUNCIONES DE LA CÁMARA.
IV. UN NUEVO SENADO O UN SENADO NUEVO.

I INTRODUCCIÓN

El problema principal que plantea la reforma del Senado, aunque no el único ni el aparentemente más complejo, es el propio objetivo de la reforma: potenciar o acentuar su desdibujada caracterización constitucional como Cámara territorial, lo que equivale a decir su especialización territorial en nuestro sistema parlamentario y, también, su adecuado entronque con el modelo de Estado autonómico que tenemos.

¿Por qué planteo como problema algo que en la reflexión doctrinal y en las declaraciones políticas es, a fuerza de repetido, casi un lugar común, o, mejor, una aspiración común? La respuesta es que, siendo obvia la relación Senado-Estado autonómico, también lo es, como se observa ante el análisis de la realidad, que no hay un criterio unánime acerca de un elemento clave, cual es si el actual modelo de Estado autonómico es el marco resultante de un proceso constitucional e histórico prácticamente acabado, tesis mayoritaria pero cuya articulación tropieza con dificultades ciertas relacionas con la historia y la coyuntura política de los últimos años; o si el actual Estado autonómico es un elemento de articulación evolutivo, tesis minoritaria pero de gran incidencia por su vinculación a sensibilidades periféricas muy acentuadas histórica y políticamente.

De una forma u otra la largamente estudiada y proyectada reforma constitucional del Senado acabará encontrándose con esta doble y diferente concepción, bien para abordarla y tratar de resolverla, lo que no es en modo alguno imposible si consideramos, por ejemplo, el panorama del período constituyente y su resultado, la actual Constitución; bien para soslayarla mediante el expediente de mantener el *statu quo* o arbitrar mecanismos de reforma de la Cámara que incidan en su carácter territorial, como ya se hiciera con la reforma del Reglamento del Senado en 1994, o como el propio Estado autonómico ha sido fruto del diseño constitucional, las decisiones políticas globales — los pactos autonómicos— , o las sectoriales — acuerdos y convenios administrativos, conferencias especializadas, etc.— , y la labor interpretativa del Tribunal Constitucional.

La segunda cuestión en relación con la reforma del Senado atañe a su contenido. ¿Hay un común denominador, por simple que sea, sobre si se trata de una reforma atinente a la composición de la Cámara, o a sus funciones, o a ambos elementos a la vez? En otras palabras, ¿predomina la idea de una Cámara territorial de naturaleza parlamentaria, o un consejo territorial de composición gubernamental o mixta?; ¿se considera que ha de mantenerse la función colegislativa general o sólo la especializada por asuntos territoriales?, y si es así, ¿cuáles son las materias territoriales y dónde se deben consignar estas o a qué órgano corresponde decidir su naturaleza general o territorial?, y ¿cuál sería el procedimiento intercameral de resolución de conflictos? Sobre todas estas materias hay estudios, reflexiones, opiniones, criterios expuestos aisladamente y también organizadamente ante la ponencia de la Comisión Mixta — Comisión Constitucional y Comisión General de las Comunidades Autónomas— de la pasada Legislatura, o de la Comisión especial constituida en esta VI Legislatura; pero da la impresión de que habiendo ideas, que las hay, y muchas, su propia variedad puede neutralizar la determinación de los puntos claros y básicos sobre los que debería girar la discusión de la reforma posible, aunque bien es cierto que, en algunos aspectos, se podría estar entrando ya en la base de principios de acuerdo.

Surge así la tercera cuestión relativa a la reforma: su alcance, limitado o no, como se habló en principio, al título III de la Constitución, cuando la dinámica de la reforma puede llevar necesariamente a tocar otros títulos, como el título V si, por ejemplo, prosperase la idea de hacer del Senado una Cámara permanente que excluiría la facultad de disolución del Presidente del Gobierno respecto del Senado prevista en el artículo 115 de la Constitución. O, de otra parte, la

posterior modificación de numerosos Estatutos de Autonomía en función de una reforma que alterase la prescripción del art. 69.5 de la Constitución y, por ello, buen número de preceptos estatutarios o leyes de designación de Senadores de diferentes Comunidades Autónomas, elaborados desde los contenidos vigentes del artículo citado.

Lo que parece evidente, pues, es que una de dos, o el alcance de la reforma es de tal envergadura que se abriría un proceso constituyente bien que ceñido al tema Senado, pero indirectamente también al Estado autonómico, o la reforma es tan limitada que su afectación resultaría mínima y es posible que por ello también su eficacia fuera modesta.

De estas y otras cuestiones se trata a continuación, refiriéndome a efectos expositivos, porque en la realidad son inescindibles la estructura de la Cámara y sus funciones, primero a la composición y después a las competencias de un posible nuevo Senado.

II. CUESTIONES REFERENTES A LA ESTRUCTURA DEL SENADO: LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA

Una de las críticas mas antiguas y comunes al Senado actual se refiere a la reiteración que representa en relación al Congreso de los Diputados; esto es, se afirma, no parece razonable duplicar prácticamente la circunscripción establecida para las elecciones al Congreso, haciendo que la mayoría de los Senadores sean elegidos en las provincias o islas — 208— y solo en torno a un quinto de los Senadores sean de procedencia autonómica — 49 actualmente designados por las Comunidades Autónomas— .

Ciertamente se ha argumentado al respecto que el diferente sistema electoral — proporcional para el Congreso y mayoritario corregido para el Senado— en la práctica produce diferencias entre uno y otro sistema, basadas en el mayor acento personal en la elección de Senadores; aunque también se ha señalado como en el fondo, y en la forma, el fuerte sistema de partidos acaba siendo el elemento que más contribuye a la igualación entre sistemas electorales y resultados de una y otra Cámara, lo que resulta bien cierto si se analizan los datos electorales de las

Cámaras tras cada elección general, sólo desviados tendencialmente en el Senado como consecuencia de las sucesivas elecciones autonómicas que se suceden dentro de una Legislatura estatal.

Seguramente por esta identidad que, además, se dice, bien poco garantiza en lo estructural la territorialidad de la Cámara Alta (aunque no faltan opiniones que afirman que el Senado actual representa la organización territorial que la Constitución establece cuando dispone en el art. 137 que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las comunidades Autónomas que se constituyan, lo que si bien es cierto es también matizable, puesto que faltaría entonces en el plano de la representatividad la correspondiente a los municipios, además de que no son cualitativamente iguales la autonomía municipal o provincial, de carácter administrativo, y la autonomía de las Comunidades, de carácter político, como ha señalado el Tribunal Constitucional). Para evitar esta duplicidad se apunta hacia un nuevo sistema en que predomine de forma exclusiva o preponderante el origen autonómico de los miembros de la Cámara.

A partir de este planteamiento la alternativa esencial reposa bien en una Cámara integrada por representantes o miembros gubernamentales, tipo Bundesrat alemán, lo que dotaría al nuevo Senado de una fuerza enorme en su estructura y a la postre en sus funciones, situándole en condiciones de paridad efectiva respecto del Congreso de los Diputados, puesto que se deslindaría con perfecta nitidez la Cámara que representa el principio democrático — el Congreso— de la que representa el principio territorial — el Senado— , aunque también es cierto que esta opción, realista y fuerte, implica una preferencia del elemento eficacia sobre el de representatividad.

La segunda posibilidad se basa en una Cámara compuesta por Senadores elegidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas, con distintas variantes que básicamente son: elección exclusiva en las comunidades Autónomas, bien por los Parlamentos, entre los parlamentarios autonómicos o fuera del ámbito parlamentario, o por el electorado coincidiendo con las elecciones autonómicas; e incluso con sistemas autonómicos mixtos, en parte de elección popular y en parte designación parlamentaria, o combinando la elección popular, con la designación gubernamental y parlamentaria, e incluso por colegios formados por parlamentarios autonómicos y representantes de las provincias y municipios. Estos sistemas participan todos ellos, en menor o mayor medida, de potenciar el principio de representatividad por encima del de

eficacia.

A nadie se le oculta que la opción por un tipo u otro de estructura, en síntesis forzada, de composición gubernamental o electiva directa o indirectamente, además de ser una decantación a favor del principio de eficacia versus representatividad o viceversa, trae consigo una cadena de consecuencias de muy variada condición, que van desde la propia naturaleza de una u otra: Consejo o Cámara parlamentaria respectivamente; a la caracterización del mandato: imperativo necesariamente en el caso de órgano tipo Consejo, y que en el caso de un órgano parlamentario parece que habría de seguir siendo representativo, aunque algún iuspublicista ha añadido, en el supuesto de elección parlamentaria autonómica de los Senadores, la conveniencia de institucionalizar una especie de dación de cuentas, que ya existe en algún Reglamento parlamentario autonómico, o sistema de instrucciones generales en materia autonómica.

En uno y otro caso la composición numérica resultante sería distinta, sustancialmente más reducida en la opción Consejo y semejante a la actual en la opción parlamentaria. En ambos casos parece que los datos esenciales sobre la composición de la Cámara deben consignarse en la Constitución, tratándose de un órgano constitucional. En cuanto a la concreta composición parece imponerse mayoritariamente la idea de un número igual por Comunidades Autónomas y resto proporcional a la población, si bien no faltan argumentos favorables a introducir correctivos provinciales e insulares o topes que garanticen que ninguna Comunidad Autónoma pudiera doblar en número de Senadores a otra, o Senadores en representación de la emigración, e incluso se ha hablado de un Senador más en cada Comunidad Autónoma de las consideradas históricas.

Relacionado con la composición de la Cámara aparece otro tema de debate: la existencia o no de Senadores natos, en algún caso de carácter vitalicio, vinculados a la condición de ex-Presidentes del Gobierno u otros órganos constitucionales, o de las Comunidades Autónomas con un número mínimo de años de ejercicio, y la pertenencia o participación en el nuevo Senado de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, ya fuera en condición de miembros de la Cámara, o en condiciones semejantes a las de los Ministros que no ostentan la condición de parlamentarios, es decir, con voz pero sin voto.

Lógicamente si prosperase la idea de un Senado de procedencia autonómica exclusivamente cuya renovación se produjera en virtud de las correspondientes elecciones autonómicas, la Cá - mara pasaría a tener el carácter de Cámara permanente renovable parcialmente y no sometida a disolución, lo que no equivale a Cámara en permanente actividad, salvo que se introdujera un mecanismo peculiar como el previsto en el supuesto del Senado checo que actúa en período de disolución de la Cámara Baja a modo de Comisión permanente, sino que, por el principio de simultaneidad de sesiones, supondría que el Senado habría de acomodar su actividad comparti - da con el Congreso a los períodos de sesiones parlamentarios comunes.

Asimismo, una reforma estructural del Senado implica modificaciones en la vida interna de la Cámara, como por ejemplo la articulación de la Presidencia que, tratándose de una Cámara permanente, habría de ser elegida mediante rotación periódica o, en todo caso, con periodici - dad determinada, y otro tanto sucedería en relación con los Grupos Parlamentarios que, tratán - dose de una opción por una Cámara tipo Consejo, habrían de ser grupos territoriales, mientras que en la opción netamente parlamentaria podrían ser grupos ideológicos o grupos territoria - les, e incluso grupos ideológico-territoriales.

La misma opción también afectaría a las funciones de la Cámara, porque parece lógico que si al final prosperase la idea de una Cámara-Consejo, con importante composición gubernamental autonómica, no tendría excesivo sentido atribuirle competencias de control político al Gobier - no puesto que se daría la paradoja de que, en este caso, los gobiernos — o sus representantes— territoriales llevarían a cabo un control político al Gobierno estatal mientras que éste difícil - mente, y salvo por la vía excepcional del art. 155 de la Constitución, podría llevar a cabo un control de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, alterándose el equilibrio horizontal-vertical de la distribución de poderes sobre los que descanse, en el plano horizontal el sistema parlamentario y, en el plano vertical, el sistema autonómico.

En todo caso una reforma estructural del Senado, con ser importante y tanto mas cuanto mas se separe de la órbita actual, está en directa relación con el sistema y organización de los parti - dos políticos y, por fuerza, vinculada a las competencias de la Cámara, verdadera esencia, a mi juicio, sobre la que se apoyaría un Senado nuevo.

III. MATERIAS PROPIAS DE LA COMPETENCIA DEL SENADO: LAS FUNCIONES DE LA CÁMARA

Al Senado actual le compete, sintéticamente, una función colegisladora general y presupuestaria en segunda lectura con evidente preponderancia del Congreso de los Diputados en virtud de sus competencias según el artículo 90.2 de la Constitución; una función de control político atenuado, toda vez que no tiene competencias en las instituciones políticas de control e impulso con sanción jurídica — investidura, confianza y censura— ; una función de conformación política de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional e instituciones políticas, de carácter paritario con la Cámara Baja en unos casos — Consejo General del Poder Judicial; Tribunal Constitucional— , atenuado en otros — Defensor del Pueblo— ; e inexistente en algunos supuestos, como el de consultas previo a la designación del Gobernador del Bando de España, o la participación en la Comisión parlamentaria de secretos oficiales.

Además de este reparto funcional, el Senado vigente comparte funciones equivalentes con la otra Cámara en lo tocante a la autorización y conocimiento de Tratados internacionales y reforma constitucional.

Por el contrario, el Senado cuenta con una posición preponderante en tres materias constitucionales, como son: Fondo de Compensación Territorial, acuerdos y convenios interautonómicos e intervención autonómica en los supuestos previstos en los artículos 158.2, 145.2 y 155 de la Constitución Española. Y, en la práctica parlamentaria, ha venido ejerciendo una cierta preeminencia, bien que poco conocida, en la función de impulso político-social por medio de las Comisiones especiales o de estudio sobre innumerables asuntos candentes de la vida socio-política, efectuado desde 1978 a 1997.

Así descritas sus actuales competencias, ¿dónde falla la adecuada territorialización de la Cámara o, con otras palabras, qué competencias requiere nuestro Estado autonómico de un Senado adecuadamente territorial, para que pueda hablarse de perfecta sintonía entre estructura territorial del Estado y órgano constitucional territorial?

El sistema español de reparto territorial del poder, el llamado Estado autonómico, se caracteriza por un reparto competencia integral, lo que supone, a diferencia de otros sistemas de Estados compuestos, que, en general, la atribución competencial conlleva tanto la facultad legislati-

va cuanto la ejecutiva, y otro tanto sucede respecto de las competencias estatales, pese a que se viene abriendo paso, desde la teoría de la administración única y desde la creciente atribución de gestión, cierta tendencia a un sistema de reparto en el que la legislación correspondería al Estado y la ejecución a las Comunidades Autónomas. De otra parte, tanto la configuración constitucional del reparto competencial, cuanto la inescindible relación entre el ámbito general y los específicos de las Comunidades Autónomas y la inmersión de todo este ya de por si complejo sistema en el mas amplio de recepción del Derecho europeo, por no referirme a la difícil definición de lo básico que abarca normas de variada naturaleza y debates de gran enjundia jurídica y política; todo ello, pues, reclama, desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas la participación en el lugar de adopción de la decisión legislativa y, desde el plano del propio Estado, asumir esta participación en el ámbito legislativo, como en el ejecutivo ya se viene haciendo a través de los múltiples mecanismos que el transcurso del Estado autonómico y la necesidad han ido estableciendo por medio de conferencias sectoriales, acuerdos y convenios interadministrativos, etc.

Muy posiblemente esta falta de participación territorial en el Legislativo ha sido causa de la extensa conflictividad legal planteada ante el Tribunal Constitucional en la década de los ochenta y primera parte de los noventa. Frente a esta idea se podrá argumentar que también ha sido amplísimo el número de conflictos competenciales — estos sí en el espacio del ejecutivo— pese a la existencia de órganos interadministrativos de cooperación interterritorial, pero no creo arriesgado considerar que la existencia y arraigo de tal clase de órganos algo ha tenido que ver con el decrecimiento de esta clase de conflictividad competencial.

Es por estas motivaciones por las que especialización territorial en el ámbito legislativo, cuya sede natural es el Senado, aparece como el elemento funcional básico en un Senado de nuevo cuño.

Y, por semejantes razones, vinculadas como se señalaba anteriormente al reparto competencial, las cuestiones sectoriales relacionadas con la pertenencia a la Unión Europea en las fases ascendente — de formación de la voluntad del Estado— y descendente — de aplicación de la decisión de la Unión Europea— también tienen mucho que ver con la existencia de una Cámara territorial, porque si son los Estados quienes tienen la condición de miembros de la Unión Europea, lo no es ni lógico — por coherencia constitucional— , ni eficaz — por economía procesal— es desconocer la estructura interna compuesta en los casos en que así sucede, como el español. O, en sentido opuesto, manifestar posiciones desarticuladas que restan fuerza a una posición común

cuyos primeros perjudicados pueden ser, precisamente, los destinatarios de la decisión europea. Lo que, en el terreno de lo concreto, podría suponer una intervención mayor del Senado en el conocimiento de los documentos de consulta de la Comisión Europea o en las propuestas legislativas de la misma remitidas al Parlamento Español, de acuerdo con el reforzamiento del papel de los Parlamentos nacionales y la C.O.S.A.C., según el Proyecto de Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, anejo al Tratado de Amsterdam de junio de 1997, bien como función propia del Senado o como función en relación con la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Semejante es la situación en el terreno de los acuerdos y convenios internacionales que podríamos llamar sectoriales, esto es, aquellos que abordan ámbitos materiales que resultan afectados por la distribución competencial, respecto de los cuales la participación rigurosa de una Cámara territorial resulta una garantía interna y también externa.

Siguiendo con materia de acuerdos y convenios, y refiriéndome a los interautonómicos previstos en el art. 145.2 de la Constitución Española, una de las pocas competencias territoriales ya atribuidas explícitamente por la Constitución al Senado, aunque desdibujada en su práctica un tanto dubitativa durante estos años, y confusa en la prescripción al respecto de algunos Estatutos de Autonomía que abordan este asuntos más desde la perspectiva material del art. 145.2 que desde la procedimental del 74.2 que claramente atribuye al Senado la iniciación del procedimiento. Esta resulta ser, pues, otra de las competencias típicas de una Cámara territorial, puesto que se trata de garantizar la trama territorial constitucional, desde el Parlamento en su versión de representación general — el Congreso de los Diputados— y en su versión territorial — el Senado— .

Adecuada resulta igualmente la previsión contenida en el art. 155 de la Constitución, por lo demás desarrollada reglamentariamente por el Senado con un procedimiento exquisitamente garantista y correlato territorial de la competencia general semejante que se atribuye al Congreso de los Diputados por el art. 116 de la Constitución.

En cuanto a la intervención del Senado en la conformación de otros órganos constitucionales, de relevancia constitucional u otras instituciones políticas, facultad que ya tiene el Senado en estos momentos, es este un aspecto en que la capacidad funcional vinculada a la estructura territorial capacita adecuadamente a un Senado especializado territorialmente para intervenir, ya que nada mas acorde con la división horizontal y vertical de poderes que recoge la Constitución que ambas Cámaras intervengan en la elección de miembros de órganos que se encuentran precisamente en la intersección horizontal-vertical de la misma, como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial.

Acorde con la propia esencia de una Cámara parlamentaria, el debate territorial tiene su lugar adecuado en el Senado en cuanto esta Cámara es el foro natural para debates monográficos, generales o relativos a temas de interés territorial y ello desde la doble perspectiva de las Comunidades Autónomas, para las que la existencia de este órgano estatal facilita la discusión parlamentaria — esto es directa y racional— de los asuntos que más directamente les afectan, y desde el Estado para el que la discusión de los grandes temas territoriales en un ámbito parlamentario permitiría conocer sin intermediaciones el pulso de cada Comunidad y, para la propia ciudadanía, por cuanto los debates territoriales sin duda facilitan la información desde lo particular a lo general y permiten formar opinión pública sobre lo más cercano y lo global.

Este mismo tipo de función podría contribuir a reordenar los conflictos interautonómicos en un espacio de discusión racional, materia ciertamente difícil de definir en un determinado precepto pero cuya virtualidad radica en ser un precipitado de otras competencias.

Difícil parece a estas alturas del proceso autonómico que el Senado sea la sede de conferencias sectoriales u otra clase de órganos de cooperación, porque lo que hubiera sido oportuno y conveniente al inicio del actual proceso constitucional y ante la inexistencia de esta clase de instituciones, ha sido creado en el ámbito del Ejecutivo como producto de una necesidad que ha ido arraigando con el transcurso del tiempo; distinto es atribuirle a la Cámara facultades de control e incluso fiscalización sobre los órganos de cooperación, lo que sí sería propio de una Cámara territorial precisamente respecto de órganos interadministrativos territoriales.

También está sobre la mesa la idea de hacer del Senado la sede de la Conferencia de Presidentes, como reunión del Presidente del Gobierno y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, más que con un elenco de competencias, con carácter de máximo órgano de Ejecutivos que, se supone, intervendría en el terreno de las grandes decisiones o debates.

De esta exposición sobre materias propias de una Cámara territorial en nuestro sistema constitucional, resultan no pocas dudas y materias colaterales.

Por ejemplo, en lo tocante a una posible especialización legislativa en leyes territoriales, se plantean las siguientes cuestiones: 1º) ¿significa que se pretende una especialización que conduzca a la preponderancia de una u otra Cámara en razón al diferente tipo de leyes?; es decir, en las leyes generales — por mas que la expresión sea en si una tautología porque todas las leyes han de ser generales— se mantendría la primera lectura del Congreso y, quizás, porque tampoco está claro que el Senado hubiera de intervenir en todo caso, la segunda en el Senado, teniendo la última palabra la Cámara Baja; y, en las leyes territoriales, que algún autor ha denominado como «leyes de prevalencia del Senado», el procedimiento sería a la inversa, primera lectura en el Senado y, si la hubiera, que parece que debe haberla tratándose de leyes, segunda lectura en el Congreso, con última palabra del Senado. O bien una variante de este procedimiento consistente en generalizar el sistema de Comisión Mixta para resolver las diferencias intercamerales.

2º) ¿Conviene mantener el actual sistema colegislativo con algunos correctivos como pudieran ser que sólo un grupo muy delimitado de leyes territoriales tuvieran la primera lectura en el Senado, lo que equivaldría a ampliar la actual excepción de primera lectura por el Senado del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial a otro tipo de leyes como pudieran ser Estatutos de Autonomía y leyes del art. 150 de la Constitución, e incluso leyes básicas con la dificultad que entraña una definición apriorística de lo básico en nuestro complicado sistema de distribución competencial?

3º) ¿Se podría arbitrar un sistema de colegislación con tramitación en primera lectura indistintamente en una u otra Cámara, tal y como sucedía en gran parte de los Senados del XIX español o como sucede en otros países y, si fuera así, cabría la posibilidad de una especialización de facto en que la primera lectura del Senado coincidiera con las leyes territoriales, produciéndose una especialización en la remisión gubernamental de los proyectos?

4º) ¿Bastaría con que el Senado emitiera criterio sobre el conjunto de los proyectos a presen-

tar en el Congreso, conforme al art. 88 de la Constitución, para que luego su tramitación fuera básicamente la actual, quizás con algún retoque en lo relativo a la extensión del procedimiento de Comisión Mixta o a la ampliación del exiguo plazo de dos meses en procedimiento ordinario o veinte días en el de urgencia con que actualmente cuenta el Senado?

5º) Si se adoptara el sistema de especialización legislativa con preponderancia de una u otra Cámara y, concretamente, del Senado en las leyes territoriales, ¿dónde se establece o quién cualifica un proyecto de ley como territorial o no?: la Mesa del Senado, como se ha dicho, pero, ¿cómo atribuir a un órgano por mas que sea el órgano rector colegiado de un órgano constitucional, la capacidad para la determinación de un elemento tan vinculado al ejercicio de la soberanía como es la naturaleza de las leyes y su tramitación que afecta a las dos Cámaras? ¿Las Mesas de ambas Cámaras?, lo que si bien obvia la marginación del Congreso de los Diputados en la determinación sigue planteando la misma cuestión atinente al ejercicio de la soberanía. ¿El Gobierno?, con dictamen del Consejo de Estado o tras procedimiento sumarísimo ante el Tribunal Constitucional, con lo que estamos de nuevo ante una situación en la que un órgano constitucional decide sin parámetros constitucionales, la naturaleza y el procedimiento de un proyecto, al margen del órgano que actualiza la representación, el Parlamento; mientras que la idea del procedimiento sumarísimo ante el Tribunal Constitucional, convertiría a este órgano no en garante de la Constitución sino en autor de la Constitución, colocándole, por lo demás, quizás en difíciles situaciones ante el Parlamento, el Gobierno y las Comunidades Autónomas. ¿Una Comisión Mixta Congreso-Senado?, de modo que un órgano reducido decidiera sobre materia de soberanía, ¿cómo?, posiblemente mediante voto ponderado, ¿dónde queda entonces la proscripción del mandato imperativo contenida en el art. 67.2 de la Constitución?. ¿Una mayoría cualificada del Congreso de los Diputados?, lo que resulta inobjetable desde el plano de la representatividad pero muy cuestionable desde el punto de vista del propio Senado, sobre todo si éste se configura como Cámara parlamentaria.

Cualquier posible solución plantea numerosas incógnitas, incluso la única seguramente más idónea como sería establecer en la propia Constitución qué leyes tienen carácter territorial y, por exclusión, cuáles no; porque si es cierto que algunas clases de leyes son de indudable naturaleza territorial, como sucede con los Estatutos de Autonomía, o las leyes previstas en el art.

150 de la Constitución, también lo es que la frontera entre lo general y lo territorial no es tan diáfana, a tenor de lo establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, como para permitir un diseño simple y claro de una u otra clase de leyes, por mas que esto fuera lo mejor. Piénsese si no en las batallas en torno a lo básico y en la numerosísima jurisprudencia constitucional que ha generado.

En cuanto a otras competencias territoriales de indudable eficacia como pudieran ser el seguimiento de la ejecución presupuestaria, o la elevación de un informe al Gobierno sobre prospectivas presupuestarias territoriales, o el derecho de propuesta al Gobierno sobre cuestiones de su competencia — como sería la articulación de problemas locales y por ello territoriales, o los grandes planes directivos de políticas sectoriales— , o, según se ha dicho, si se reformara la normativa europea en el sentido de permitir que los Parlamentos nacionales impugnen ante el Tribunal Europeo decisiones comunitarias asumir esta competencia, o velar por el sistema territorial ante todas las instancias territoriales del Estado, como garante de la distribución y ejercicio de las competencias y del necesario equilibrio territorial; en fin, el elenco podría resultar bastante amplio, aunque no por más competencias la Cámara resultaría más útil sino que, antes al contrario, un grupo bien definido de competencias eficaces para la marcha del Estado y acorde con su estructura territorial bastaría para crear la *auctoritas* que la Cámara requiere y nuestro Estado necesita, lo demás, la fluidez en las relaciones interterritoriales y la percepción por las Comunidades y, lógicamente, los ciudadanos, del papel definido del Senado en el sistema constitucional vendría por añadidura.

IV. UN NUEVO SENADO O UN SENADO NUEVO

Casi desde el período constituyente y desde luego una vez aprobada la Constitución, el Senado fue una de las instituciones del sistema constitucional español mas criticada: Cámara obsoleta, redundante, reiterativa, sospechosa de neoconservadurismo, sin protagonismo en el sistema parlamentario y constitucional, etc., etc. Muy pocos vieron en ella y sus funciones elementos positivos para el sistema parlamentario: Cámara que permite la reflexión y el cuidado en la se-

gunda lectura de los proyectos y proposiciones de ley — lo cual no deja de ser una contradictio in terminis porque poco se puede reflexionar en el plazo de dos meses en el mejor de los casos o veinte días en los supuestos de procedimiento de urgencia que tiene el Senado para tramitar los proyecto de ley, pese a los notabilísimos esfuerzos y a veces éxitos que la Cámara ha empeñado en este campo— ; Cámara que desarrolla ejemplarmente sus funciones, que son las que son, argumento bien real aunque un tanto nihilista; Cámara que representa la estructura territorial que el propio texto constitucional contempla en el art. 137, provincias y Comunidades Autónomas, argumento verdadero pero no totalmente exacto porque, como ya se señaló antes, ni hay representación municipal ni, de otro lado, el Senado representa a las provincias sino que los Senadores son elegidos en las provincias (art. 69.2 y 3 de la Constitución Española) y representan al pueblo español (art. 66 de la Constitución Española).

Todos estos argumentos olvidan una realidad y entrañan un mito: la realidad es que el Senado de 1978 posiblemente no era el mejor pero era el único posible y que el papel que pudo desempeñar en estas casi dos décadas de proceso autonómico fue suplido en otros ámbitos, singularmente el Ejecutivo, porque el *«horror vacui»* también existe en la vida de las instituciones; y el mito, en el que todos participamos en mayor o menor grado, es creer que una reforma constitucional sería, per se, taumatúrgica, vieja idea cercana al constitucionalismo del XIX, pero ajena al parlamentarismo racionalizado del XX, por mas vinculada al romanticismo del siglo pasado que al pragmatismo del presente.

Quiero con ello decir que, efectivamente, el Senado con sus múltiples carencias territoriales, sobre todo hasta 1994, muy posiblemente tenga que ser objeto de una reforma constitucional algún día, pero trato de plantear ¿por qué no se aquilata la reforma no solo con los importantes trabajos de autorreflexión que la Cámara viene haciendo desde hace casi 10 años y, enfáticamente desde 1995, sino también con la experiencia contrastada de sus propias estructuras y competencias actuales interpretadas en clave territorial? Y viene esto a colación porque es cierto que en los últimos años hay síntomas de cambio interno en la propia Cámara, patentes por ejemplo en la presencia como Senadores de relevantes personalidades de la vida autonómica — ex-Presidentes de Comunidades, ex-Presidentes de Parlamentos autonómicos o ex-Consejeros o parlamentarios autonómicos— o ex-Senadores con importantes funciones en las Comundiades Autónomas, y algo tendrá que ver con esta tendencia tanto el arraigo del sistema autonómico cuanto la propia percepción de los partidos políticos del contexto territorial.

Otro tanto podría decirse de la presencia de Presidentes o Consejeros de las Comunidades Autónomas en los debates y actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, creada en 1994 con la reforma del Reglamento, con este singularísimo derecho de los Gobiernos autonómicos a intervenir en sus sesiones y a solicitar su convocatoria, lo que equivale a instar la inclusión de puntos en su orden del día, según los artículos 56 bis 2 y 56 bis 3 del Reglamento del Senado vigente.

Y si esto es así respecto de los elementos estructurales de la Cámara, en cuanto a los funcionales, las competencias, ¿por qué no seguir en el camino de comprobar las virtualidades del artículo 56 del Reglamento del Senado reformado en 1994, que contiene potencialidades muy variadas respecto de funciones territoriales, como puede ser la de informar sobre el contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, incluyendo los proyectos y proposiciones de ley, tratando de aquilatar el alcance de la participación de Senadores y Gobiernos autonómicos en el debate pre-legislativo acerca de proyectos?; ¿no podría una práctica reiterada, que no equivale a ilimitada en el tiempo, decantar criterios acerca de lo territorial en el ámbito legislativo y la efectividad de las posiciones territoriales en torno al procedimiento legislativo? [art. 56 *b)* del Reglamento del Senado]; ¿no podría extraerse una experiencia útil de la función de información sobre órganos administrativos de cooperación bilateral o multilateral? [art. 56 *g)* del Reglamento del Senado]; ¿no sería práctico incidir en los aspectos territoriales del Presupuesto que afecten al sistema de financiación de las comunidades Autónomas? [art. 56 *o)* del Reglamento del Senado]; ¿podría tener interés la información gubernamental y parlamentaria sobre la fase descendente del Derecho europeo? [art. 56 *p)* del Reglamento del Senado], por citar sólo algunas de las competencias contenidas en el reiterado art. 56 del Reglamento del Senado.

Es verdad que se puede objetar que estas son funciones de una Comisión del Senado, por muy importante y especial que sea la Comisión General de las Comunidades Autónomas, y que el órgano soberano es el pleno, lo que plantea la complicada tesitura de que o bien la Comisión ejercita en plenitud sus atribuciones y puede aparecer entonces como un Senado dentro del propio Senado con los problemas que ello podría ocasionar, o bien sus facultades se acomodan al nivel propio de una comisión de la Cámara con lo que las posibilidades de experimentación

decrecen. Pero es que esta alternativa no es la única, en el terreno procedimental porque los informes, dictámenes y otras actuaciones de una Comisión pueden, si así se acuerda, ser llevados al Pleno [art. 174.*d)* del Reglamento, en relación al 177] y, en el terreno sustancial porque no faltan casos en Derecho comparado en que una Comisión detenta importantísimas funciones sin nublar las facultades in toto de la Cámara o de las Cámaras — caso de la Comisión de Mediación del Parlamento alemán, o la Comisión de Exteriores del Senado norteamericano— .

Estas reflexiones me llevan a considerar la experimentación y el contraste como utilísimos elementos para decantar una posible reforma en el futuro del Senado y equivalen a ponderar si no resulta más pragmático un Senado nuevo en su paulatina composición territorial de facto y en sus funciones actuales ejercidas desde el prisma territorial, que un nuevo Senado en su composición y funciones que requiere la apertura de un proceso constituyente que, de una forma u otra, podría afectar al complejo y difícil juego de equilibrios territoriales de nuestro todavía joven sistema constitucional.

Es muy posible que un nuevo Senado no fuera sino el paso previo a un Senado nuevo, pero lo que parece indudable es que tendría la garantía de la experiencia previa, que no es poco en el desarrollo de las instituciones, y la virtud del pragmatismo.

Javier Sanz Fernández
DIPUTADO DEL PSPV-PSOE EN EL PARLAMENTO EUROPEO

EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA: EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DE LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Los poderes del Parlamento Europeo. 1.2. El control ejercido por los Parlamentos de los Estados miembros.
2. LA NECESIDAD DE UN CONTROL PARLAMENTARIO MÁS ESTRECHO DE LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN. RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS: UN OBJETIVO COMÚN: 2.1. Iniciativas del Parlamento Europeo. 2.2. Las relaciones multilaterales entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros.
3. DIFICULTADES CON QUE SE ENCUENTRAN EL PE Y LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA EJERCER EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA ACTIVIDAD COMUNITARIA: 3.1. Obstáculos de carácter general. 3.2. Obstáculos en ámbitos específicos.
4. ABORDAR EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO: PROPUESTAS DE CARA A LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL: 4.1. La CIG y el carácter democrático de la Unión. 4.2. Propuestas sobre el papel de los Parlamentos de los Estados miembros y sus relaciones con el Parlamento Europeo.
5. EL TRATADO DE AMSTERDAM DE 19 DE JUNIO DE 1997.
6. FUENTES DOCUMENTALES.

1 INTRODUCCIÓN

Una de las principales críticas que se hacen a la Unión Europea es el déficit democrático y la falta de información y de transparencia de cara al ciudadano. De hecho, la democratización de los actos comunitarios, junto con la necesidad de mejorar la transparencia y la eficacia de la Comunidad han sido reivindicaciones fundamentales en todos los textos de las Instituciones de la Unión y de los Gobiernos de los Estados miembros para la revisión del Tratado de Maastricht en la Conferencia Intergubernamental (CIG).

Efectivamente, la «democratización» de la Unión Europea constituyó uno de los puntos esenciales del orden del día de la CIG 1996. El Consejo Europeo de CORFÚ creó en junio de 1994

un Grupo de Reflexión para la preparación de la misma al que mandató que examinara y elaborara ideas sobre las disposiciones del Tratado de la Unión Europea, así como de otras mejoras posibles, en un espíritu de democracia y de apertura.

Este mandato fue confirmado y concretado por la Cumbre del Consejo Europeo de Cannes (26 y 27 de julio de 1995) que precisó algunas de las prioridades que debían ser tratadas por el Grupo de Reflexión del Consejo para la reforma del Tratado, tales como la necesidad de reforzar la eficacia, el carácter democrático y la transparencia de las Instituciones.

Así pues, el gran reto que se presentaba al Parlamento Europeo, y a la Unión Europea en general, era el de eliminar el déficit democrático y mejorar la eficacia del proceso de decisión aprovechando la Conferencia Intergubernamental iniciada en 1996 y que concluyó en Amsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997.

El déficit democrático se manifiesta principalmente en dos vertientes, por una parte los Parlamentos de los Estados miembros que han visto como algunas de sus prerrogativas han sido transferidas a la Unión y sólo pueden ejercer un control insuficiente sobre las acciones de sus propios Gobiernos y por otra el Parlamento Europeo que, aunque ha ido ampliando poco a poco sus competencias, todavía está lejos de ejercer un auténtico poder legislativo, y que por supuesto no ha recuperado la mayor parte de los poderes «arrebatados» a sus homólogos nacionales.

Sin embargo, en su calidad de representantes de los pueblos de la Unión, los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo ocupan un puesto clave a la hora de ejercer un control democrático con respecto a las actividades legislativas y de otra naturaleza de la Unión Europea.

Pero este es un viejo problema, que arranca del origen mismo de la creación de la Comunidad Europea y su configuración inicial tanto desde el punto de vista de los ámbitos de aplicación como de los órganos y sistemas de decisión.

En esta colaboración identificaremos el problema a lo largo del tiempo a través de las diferentes reformas de los Tratados. En él analizaremos las dificultades que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales encuentran para el desarrollo de sus funciones de control, y las propuestas para corregir el déficit democrático hasta la reciente aprobación del Tratado de Amsterdam.

A pesar de los esfuerzos que se han hecho y que se harán en el futuro para establecer y mejorar los sistemas de control parlamentario sobre las decisiones del Consejo de Ministros y de la Comisión ejecutiva, el problema del déficit democrático no podrá resolverse plenamente con el actual entramado institucional de la Unión Europea. En este proceso constituyente, con sucesivas cesiones de soberanía del ámbito nacional al de la Unión, sólo un Parlamento Europeo con plena capacidad legislativa y de control del ejecutivo podrá garantizar la transparencia y el control democrático por parte de los representantes de la soberanía popular.

A todo esto se suma que algunos Estados miembros han transferido competencias a sus regiones, länders o comunidades autónomas, que poseen sus propios parlamentos y dado que sobre algunas de estas competencias se toman también decisiones en el ámbito de la Unión Europea, el problema se complica aunque esto será objeto de otro análisis al margen de este trabajo.

1.1. LOS PODERES DEL PARLAMENTO EUROPEO

Por el Tratado de Paris, constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado el 18 de abril de 1951, se creó una Asamblea Común destinada a ejercer un control democrático, conforme a la práctica generalmente reconocida en los Estados miembros y, además, los Gobiernos deseaban constituir el embrión de una futura representación popular europea. La Asamblea Común celebró su primera reunión en Estrasburgo el 10 de septiembre de 1952 estando integrada por 78 representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad.

El 25 de marzo de 1957 se firmaron los Tratados de Roma, por los que se crearon la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Las tres Comunidades crearon una nueva Asamblea ampliada, integrada por 142 miembros, que celebró su sesión constituyente el 19 de marzo de 1958 en Estrasburgo con el nombre de «Asamblea Parlamentaria Europea» para pasar a denominarse a partir del 30 de marzo de 1962, «Parlamento Europeo».

Los días 7 y 10 de junio de 1979, la ciudadanía europea elegía por primera vez, directamente, a sus representantes en el Parlamento Europeo. Estas elecciones estaban previstas desde hacía veinte años en el Tratado de Roma que estipulaba que la Asamblea sería elegida más adelante por sufragio universal directo y en ellas fueron elegidos 410 diputados. Desde entonces ha habido tres nuevas convocatorias electorales, en 1984, 1989 y 1994 y en la actualidad, con 15 Estados miembros, el Parlamento Europeo está compuesto por 626 diputados.

En su origen, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas sólo atribuían al Parlamento Europeo poderes de control, especialmente sobre la Comisión, así como un derecho de participación limitado en el proceso legislativo a través de un simple procedimiento de consulta.

Sin embargo, el Parlamento Europeo, en cuanto institución representativa de los ciudadanos europeos, constituye el fundamento democrático de la Comunidad y su composición lo convierte en un órgano completamente comunitario, completamente integrado (no hay en él secciones nacionales, sólo grupos políticos organizados a escala comunitaria). En la óptica de una reducción del déficit democrático de la CE es primordial asociar el PE al proceso legislativo comunitario y permitir a los ciudadanos controlar las actividades de la Comunidad. Efectivamente, dados sus escasos poderes, el PE ha considerado siempre que era necesario incrementar sus competencias para el buen funcionamiento democrático de la Comunidad, en particular, a partir de 1979, fecha en la que la elección directa de sus diputados representó una transformación política importante que le proporcionó una legitimidad democrática, incrementando su presencia en la vida comunitaria y aumentando su influencia y su papel político.

Las modificaciones sucesivas de los Tratados han permitido al PE, por una parte, reforzar sus prerrogativas y, por otra parte, ampliar sus competencias y sus ámbitos de actividad:

La sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad comportó una primera ampliación de las facultades del PE en materia presupuestaria (Tratados de Luxemburgo de 22 de abril de 1979 y de Bruselas de 22 de julio de 1975).

El Acta Única Europea, en vigor desde el 1 de enero de 1987, y el Tratado de Maastricht, desde el 1 de enero de 1993, han reforzado considerablemente los poderes del PE. Actualmente, el PE posee los siguientes poderes:

Recurso del PE ante el Tribunal de Justicia: El PE puede interponer recursos ante el Tribunal de Justicia Europeo en caso de violación del Tratado por parte de otra institución. Tiene además el derecho de intervención, es decir de alinearse con una de las partes y es asimismo responsable de sus actos ante el Tribunal de Justicia en el caso de que dichos actos estén destinados a producir efectos jurídicos.

Competencias de control: En virtud de los Tratados, el PE dispone de varios instrumentos de control: las preguntas escritas y orales, con o sin debate y preguntas en el turno de preguntas al Consejo y a la Comisión; el debate del informe general anual; la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto; la moción de censura contra la Comisión; la investidura de la Comisión y la aprobación de su programa; la facultad de crear una comisión temporal de investigación para controlar las alegaciones de infracción o de mala aplicación del Derecho comunitario; por último, desde el Acta Única, el PE está estrechamente asociado a la Cooperación Política: la Presidencia debe informar al PE y velar por que se tengan debidamente en cuenta sus posiciones en el marco de la Cooperación Política.

Competencias presupuestarias: Con la entrada en vigor de los Tratados de 1970 y 1975, el PE pasó a participar en el procedimiento presupuestario, en especial en lo que respecta a los gastos no obligatorios (aquéllos que no son necesariamente consecuencia de la normativa comunitaria: gastos de funcionamiento y sobre todo los gastos «operativos», es decir los créditos de los fondos estructurales, la investigación, la energía, el medio ambiente, los transportes, etc.). Tales créditos representan una parte significativa del presupuesto (46.375 millones de ecus en 1997, es decir, el 52 % del total) y son los que determinan las posibilidades de desarrollo de la Comunidad mediante la profundización de algunas políticas comunitarias (social, regional, investigación, etc.) o mediante el lanzamiento de nuevas políticas o actuaciones (medio ambiente, consumidores, educación, etc.). El Parlamento, hasta cierto punto, puede modificar la distribución de estas partidas y, sobre todo, aumentar su volumen. Es obvia, pues, la significación política de estos poderes presupuestarios.

Además, el PE participa en el establecimiento de las orientaciones y de la naturaleza de los gastos proyectados para la preparación del presupuesto. Durante el debate presupuestario puede proponer enmiendas, como ya hemos visto, a los gastos no obligatorios, pero únicamente propuestas de modificación a los gastos obligatorios (básicamente los gastos de la política agrícola común y, sobre todo, la garantía de los mercados agrícolas). El PE dispone también de facultades para rechazar globalmente el presupuesto. Por último, aprueba definitivamente el presupuesto y controla su ejecución.

Participación en el proceso legislativo: En los Tratados de Roma, la intervención del Parlamento en el proceso legislativo se limitaba a la formulación de dictámenes sobre algunas propuestas de la Comisión. Estas consultas obligatorias pronto se completaron, a petición del Consejo, con otras consultas facultativas destinadas a permitir que el Parlamento pudiera intervenir en todo el proceso legislativo cuando se trata de actos de importancia significativa.

Pero este papel consultivo no podía satisfacer al Parlamento y mucho menos a un Parlamento elegido. Para empezar, y aprovechando sus poderes presupuestarios, el Parlamento trató de obtener una presencia más intensa en la actividad legislativa de la Comunidad. La instauración en 1975 de un procedimiento de concertación entre el PE, el Consejo y la Comisión hubiera permitido al Parlamento reforzar su influencia en la elaboración de los textos legislativos de implicaciones presupuestarias importantes, pero este procedimiento no ha funcionado de manera verdaderamente eficaz.

Desde su elección por sufragio universal, las iniciativas del PE tienen por objeto hacer más eficaz y democrático el proceso de adopción de decisiones de la Unión, fundamentalmente a través del reparto de las competencias legislativas entre el Parlamento y el Consejo, partiendo del principio fundamental de que el sistema institucional de la Comunidad descansa, de hecho, sobre una doble legitimidad: la del Consejo, que representa a los Estados miembros, y la del PE, que es elegido por sufragio universal directo y representa a los ciudadanos europeos. No sin razón, los parlamentarios ven en esta reforma la manera más segura de garantizar la influencia del PE en el funcionamiento de la Comunidad.

De esta forma, y antes de disolverse el primer Parlamento elegido aprobó, en febrero de 1984, a instancias de Altiero Spinelli, un «proyecto de Tratado de creación de la Unión Europea». El

proyecto pretendía una revisión profunda del sistema comunitario que hubiera permitido a las Comunidades superar sus bloqueos y experimentar un nuevo empuje. Además, reformaba el sistema legislativo comunitario en el sentido de la codecisión Consejo-Parlamento. Esta iniciativa del PE contribuyó en gran medida a que se tomara conciencia de la necesidad de reformar las instituciones y conferir a las Comunidades objetivos precisos, dando así lugar, como ya hemos indicado, tanto a la decisión de terminar el mercado interior comunitario antes de que acabara 1992, como a la convocatoria de la conferencia intergubernamental que redactaría el Acta Única Europea.

El *Acta Única Europea* y, posteriormente, el Tratado de Maastricht, aún sin acceder a todas las peticiones del PE, le han concedido un verdadero poder legislativo, al ampliar el procedimiento de consulta y al establecer, en determinados campos, un procedimiento de codecisión, un procedimiento de cooperación y de dictamen conforme así como una ampliación del ámbito del procedimiento de consulta.

El Acta Única Europea amplió el ámbito de aplicación del procedimiento de consulta, especialmente en los asuntos de la cohesión económica y social, la investigación y el medio ambiente, aunque es el Consejo el que adopta las decisiones en última instancia. Por otra parte introdujo el dictamen conforme del PE, obligatorio para los acuerdos de adhesión y de asociación a la Comunidad y el procedimiento de cooperación, aplicable en los casos en los que el Consejo decide por mayoría. Este procedimiento refuerza los poderes del PE, puesto que sus enmiendas pueden ser aprobadas por el Consejo aunque éste sigue teniendo la última palabra; se aplica al mercado interior, la política social, la libertad de establecimiento, a las disposiciones relativas a los nacionales de terceros países, los fondos estructurales así como para la investigación y el desarrollo tecnológico.

El Acta Única representó el primer paso hacia una mayor intervención del PE en el procedimiento legislativo de la Comunidad. Sin embargo, la revisión del Tratado, insuficiente desde el punto de vista de la legitimidad del PE, no respondió completamente a la necesidad de reducir el déficit democrático de la Comunidad. De ahí que la cuestión democrática ocupe un lugar fundamental en el *Tratado de la Unión Europea*, que incrementa las competencias del PE en la función legislativa a través del procedimiento del artículo 189 B, llamado de codecisión, que permite al Parlamento aprobar junto con el Consejo, reglamentos, directivas u otros actos jurí-

dicos. El ámbito de aplicación del mismo, que se asemeja a un derecho de veto para el PE, cubre por el momento catorce sectores (muchos de ellos anteriormente pertenecían al ámbito de aplicación del procedimiento de cooperación), entre ellos el derecho de establecimiento, el mercado interior, el medio ambiente, las redes transeuropeas (en sus orientaciones generales), la educación, la cultura, la salud pública, etc.

La introducción del *procedimiento de codecisión*, al atribuir al PE un papel creciente dentro del procedimiento legislativo comunitario, constituye ciertamente un avance notable para éste y parece permitir una reducción del déficit democrático de la Comunidad. Sin embargo, el procedimiento de codecisión no se aplica a todos los aspectos de la legislación comunitaria, y tampoco debemos olvidar que, además, la mayor parte de las medidas que debían tomarse con vistas a armonizar las legislaciones nacionales para la realización del mercado único fueron ya adoptadas en previsión de la fecha límite del 1 de enero de 1993.

El Tratado de la Unión amplía igualmente el campo de aplicación del procedimiento de cooperación que pasa a aplicarse a once nuevos ámbitos, incluidos el Fondo Social Europeo, la formación profesional, la política de transportes y la ayuda a los países en desarrollo. En lo que respecta al procedimiento de dictamen conforme, éste se amplía a otros nueve artículos, en particular a la libre circulación, a los objetivos de los Fondos Estructurales, a la creación del Fondo de Cohesión, a determinadas disposiciones institucionales relacionadas con la unión económica y monetaria, a todos los acuerdos internacionales de cierta importancia, a las atribuciones del Banco Central y a las propuestas relativas al establecimiento de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas. Define también veinticuatro nuevas aplicaciones para el procedimiento de consulta, como los reglamentos relativos a las ayudas a los Estados, el nombramiento del Presidente de la Comisión, el paso a la tercera fase de la Unión Monetaria, la política comunitaria en materia de visados, etc.

Por último, el Tratado de Maastricht establece un *derecho de iniciativa legislativa* para el PE. El artículo 138 B dispone que, por decisión de la mayoría de sus miembros, el PE podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas para la aplicación del Tratado. Aunque se trata de una innovación notable y lógica, está limitada por el hecho de que ninguna disposición obliga a la Comisión a responder positivamente a las solicitudes del PE.

Con vistas a conseguir prácticas más democráticas, a menudo el PE ha intentado proponer modificaciones del marco institucional por medio de *acuerdos interinstitucionales* con la Comisión y el Consejo. Se trata de modificar el equilibrio institucional de manera informal, es decir, sin tener que recurrir a una revisión del Tratado, proceso que requiere tiempo y sólo produce resultados a largo plazo.

Sin embargo, a pesar de haberse producido un aumento paulatino y considerable de las competencias del PE, sobre todo mediante el Tratado de Maastricht, no se ha eliminado el déficit democrático de la Unión. Ello se debe al desequilibrio que aún existe en la relación triangular entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento, y a que este último no tiene todavía poder de codecisión en plano de igualdad con el Consejo.

1.2. EL CONTROL EJERCIDO POR LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Desde el Tratado de Roma hasta el Acta Única, los Parlamentos nacionales han ejercido un control relativamente limitado sobre el conjunto de las actividades comunitarias. Sus intervenciones se han limitado fundamentalmente a la ratificación de las sucesivas modificaciones de los Tratados así como a la trasposición de la legislación comunitaria al derecho nacional.

La ratificación del Tratado de la Unión constituyó un cambio de dirección en la naturaleza del papel de los Parlamentos nacionales. Este nuevo papel fue reconocido especialmente en las declaraciones anejas al Tratado: En la *Declaración nº 13 relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea* «se estima que es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea», y se considera conveniente intensificar el intercambio de información entre los Parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo, así como los contactos entre ellos, en particular gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones. Quizás el aspecto más importante es el compromiso de los Estados miembros de velar «por que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas».

La otra *Declaración es la Nº 14 relativa a la Conferencia de los Parlamentos* en la que se «invita al Parlamento Europeo y a los Parlamentos de los Estados miembros a reunirse siempre que sea necesario bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos (o «Assises»). Se debe consultar a la Conferencia sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea, sin perjuicio de las competencias de los Parlamentos, y los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión deben presentar un informe sobre el estado de la Unión en cada sesión de la Conferencia de Parlamentos.

Al mismo tiempo, se ha podido constatar un amplio acuerdo entre el conjunto de los Parlamentos sobre la necesidad para cada uno de ellos de ejercer un control cada vez mayor sobre su propio ejecutivo. En algunos casos, el refuerzo del control se ha logrado como contrapartida al acuerdo para la ratificación del Tratado de la Unión.

En líneas generales se pueden distinguir dos grandes categorías de sistemas de control parlamentario de los asuntos europeos en los distintos Estados miembros: por una parte, un control parlamentario «apremiante», como es el caso de Dinamarca o de Alemania, y un control estricto, pero no apremiante, en el que se incluirían en mayor o menor medida el resto de los países.

Muchos países que habían adoptado desde su entrada en la Comunidad, sistemas de control parlamentario de los asuntos europeos, los juzgan hoy insuficientes frente a la importancia y la complejidad de los mismos y por este motivo, en la mayor parte de los Parlamentos, están surgiendo propuestas cuyo objetivo es crear un diálogo más estricto entre el Parlamento y el gobierno sobre los temas comunitarios. Estas propuestas incluyen además la obligación de los gobiernos a la información y a dar cuenta de sus actividades y la mayor parte de estas propuestas, en curso, necesitan modificaciones de leyes constitucionales, que van a permitir a los Parlamentos garantizar un auténtico seguimiento de la legislación comunitaria.

2. LA NECESIDAD DE UN CONTROL PARLAMENTARIO MÁS ESTRECHO DE LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN. RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS: UN OBJETIVO COMÚN

En 1979, fecha de las primeras elecciones por sufragio universal directo de los diputados europeos, se rompió el vínculo orgánico original entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. A pesar de todo es muy antiguo el deseo de establecer y estrechar los vínculos entre éstos y el Parlamento Europeo y de obtener un acuerdo al más alto nivel sobre los temas de interés común, lo que reviste una importancia fundamental para la perspectiva democrática general de la Unión.

Como hemos visto, la firma del Tratado de Maastricht abrió nuevas perspectivas para una acción más incisiva de las instituciones parlamentarias europeas, pues su entrada en vigor presupone un refuerzo de la estructura democrática de la CE. Pero no es menos cierto que el Tratado de Maastricht conlleva una erosión de los poderes de los Parlamentos de los Estados miembros y que, aunque se le atribuyen nuevas competencias al PE, las competencias que hayan perdido los primeros no le serán sin embargo transferidas íntegramente. Así, resulta esencial una mayor colaboración entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros para garantizar un control eficaz de las actividades legislativas y ejecutivas del Consejo y la Comisión respectivamente. Efectivamente, el PE y los Parlamentos de los Estados miembros no deben ser rivales, por el contrario deben trabajar juntos para buscar los medios de reducir ese déficit democrático que constituye uno de los principales escollos del camino de la construcción europea.

Por los demás, el PE considera que la Declaración de Maastricht relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea le confiere, entre las instituciones comunitarias, la responsabilidad de mantener las relaciones institucionales con estos últimos [1].

1 Véase la Resolución de 18.11.1992. B-31514 y 1520/92.

2.1. INICIATIVAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

Desde hace tiempo el PE ha abordado en varios informes y resoluciones el tema de sus relaciones con los Parlamentos de los Estados miembros y de la cuestión más amplia del control democrático de las actividades de la UE. Especialmente en su Resolución de 16 de febrero de 1989 [2], sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros, en la que mantenía que éstas deberían ser mucho más estrechas, tanto en asuntos institucionales de orden general como en ámbitos políticos específicos. Entre sus detalladas recomendaciones, pedía a los Parlamentos nacionales la supervisión de la transposición de las directivas, que se les facilitase más información, que se realizaran regularmente reuniones conjuntas entre parlamentarios así como reuniones entre los presidentes de los grupos políticos del PE y de sus homólogos nacionales, que se llevaran a cabo intercambios entre funcionarios del PE y funcionarios de los Parlamentos nacionales

El PE también aprobó dos Resoluciones sobre los preparativos de la reunión del Congreso Europeo de Roma en noviembre de 1990. En su Resolución de 12 de julio de 1990 [3] sobre los preparativos del mismo, el PE considera que el Congreso Europeo debe «contribuir a la presentación de medidas concretas encaminadas a establecer una estrecha colaboración entre el PE y los parlamentos de los Estados miembros», pero ya previene contra la creación de una «cámara de Parlamentos nacionales», que, entre otras limitaciones, produciría mayor complejidad y menos transparencia. Esta cuestión se reiteró en la Resolución del PE de 10 de octubre de 1991 [4] sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, tras la Conferencia de Roma, en la que también se oponía a la idea de un «congreso» formado por los Parlamentos nacionales y el PE. En este contexto, expresó su «preocupación por los intentos de transformar las reuniones normales de las comisiones especializadas en un congreso de hecho». Sin embargo, la resolución también pedía el fortalecimiento de los lazos entre las comisiones parlamentarias equivalentes del PE y de los Parlamentos de los Estados miembros, así como una mejor difusión de las informaciones entre los Parlamentos nacionales, tanto durante la fase preparatoria como durante la fase de aplicación de la legislación europea. Insistía también en el refuerzo de los lazos entre los grupos parlamentarios nacionales y europeos de cada familia política.

2 *DOCE* C 69 de 20.03.1989, sobre la base del informe A2-348/88 del Sr. SEELER.
3 *DOCE* C 231/165 de 17.09.90.
4 *DOCE* C 280/144 de 28.10.91, sobre la base del informe final A3-020/91 del Sr. DUVERGER.

Informe CRAVINHO: Otra iniciativa paralela emprendida por el PE fue adoptada por la Mesa inmediatamente después del Congreso Europeo de Roma, al pedir a uno de los Vicepresidentes del PE, Sr. CRAVINHO, que elaborase un informe para la Mesa sobre el desarrollo de las relaciones entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros. La Mesa ampliada aprobó este informe el 24 de septiembre de 1991 [5], y con posterioridad se han elaborado nuevos informes sobre su aplicación.

El primer informe CRAVINHO se basó parcialmente en un cuestionario enviado a todas las comisiones del PE y recomendaba una mejor coordinación de los contactos entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros, un aumento del flujo de información entre éstos y el PE sobre sus respectivas actividades, la celebración de mesas redondas entre comisiones equivalentes y que se concedieran facilidades recíprocas a los diputados al PE en los Parlamentos nacionales y viceversa. También proponía que la Conferencia de Presidentes parlamentarios se reuniera una vez al año, y no cada dos, y que la Mesa del PE crease un grupo de trabajo formado por vicepresidentes para supervisar las relaciones entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros.

El informe de seguimiento del 11 de enero de 1993 proponía una serie de nuevas iniciativas, entre las que se encontraban propuestas específicas para una mayor participación de los Parlamentos de los Estados miembros en la evaluación del programa legislativo anual, el refuerzo de la cooperación entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros en ámbitos no legislativos como los referentes al segundo y tercer pilares (para garantizar su «reparlamentarización»), más contactos entre comisiones de similares competencias (y nuevos esfuerzos para promover la mutua concesión de facilidades), mayor número de contactos entre los grupos políticos, intercambio de personal en períodos breves o prolongados, y la posibilidad de que el PE facilitase una oficina al parlamento del país que ostentase la Presidencia.

Con el fin de garantizar la transparencia de la información, se ha creado también un nuevo sistema informatizado conocido como *OEIL*. Su objetivo es permitir el seguimiento de las propuestas en curso del procedimiento legislativo y tomar nota de las modificaciones hasta el momento de la adopción. Este mecanismo, que permite el ejercicio de un control parlamentario, funciona de la siguiente manera: En el momento en que la Comisión presenta una propuesta legislativa, ésta se introduce en el sistema, junto con una breve descripción de su contenido. A

5 PE 150.961/Mesa/Final.

continuación, los servicios del Parlamento, actualizan cada semana, las informaciones relativas a esta propuesta, así como los cambios aportados, etc. (por ejemplo, la naturaleza de las enmiendas adoptadas por el PE, o las enmiendas del PE que el Consejo ha hecho suyas), señalando cada uno de los movimientos, ya sea transmitida de institución a institución o entre los diferentes órganos dentro de una misma institución, etc.

Más recientemente, el PE también ha aprobado una serie de disposiciones en el contexto de la CIG, que se describen con detalle más adelante.

Cambios orgánicos: Para acompañar las diversas iniciativas y poder así responder a las nuevas tareas de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros, el PE ha reorganizado sus secretarías: varios servicios de la Secretaría General mantienen contactos con las administraciones de los Parlamentos de los Estados miembros. Pero hay dos unidades encargadas del seguimiento regular de las relaciones con estos últimos, en la DG II (División para las relaciones con los Parlamentos de los Estados miembros) y en la DG IV (División para el seguimiento de de las actividades de los Parlamentos de los Estados miembros, incluidos los de los países miembros del Consejo de Europa). También existe una línea en el presupuesto del PE para facilitar estos contactos [6]. Se ha encargado de forma específica a dos vicepresidentes del PE la coordinación de sus relaciones con los Parlamentos de los Estados miembros. Ambos copresiden la delegación del PE a las reuniones bianuales de la COSAC (Conferencia de Comisiones de Asuntos Europeos de los Parlamentos nacionales, que veremos más adelante).

2.2. LAS RELACIONES MULTILATERALES ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea: fue creada en 1963 por iniciativa de Gaetano MARTINO, a la sazón Presidente del PE. En 1963 y en 1973 se celebraron respectivamente dos reuniones, de carácter más bien episódico. A partir de 1975 la Conferencia se reú -

6 Presupusto general de las Comunidades Europeas 1997. Parlamento Europeo: Título 3, capítulo 37, partida 3700, primer guión. *DOCE* L 44, 14.02.1997, p. 228.

ne formalmente cada dos años aunque suele reunirse una vez por semestre a invitación del PE.

A pesar de la utilidad de estas Conferencias, su perspectiva se ha visto limitada por las grandes diferencias entre las competencias y el estatuto de los distintos Presidentes, que permiten a algunos manifestarse o tomar decisiones en nombre de sus parlamentos (sometidos a diversas condiciones) y a otros no. En consecuencia, la Conferencia no funciona como un órgano de decisión sino como un foro de discusión sobre temas de especial importancia sobre los que los Parlamentos quieren hacer conocer su opinión a los gobiernos, como fue el caso de la preparación del Tratado de Maastricht o más recientemente la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996. En cualquier caso, la Conferencia de Presidentes constituye un marco de intercambio bastante limitado, además es poco probable un refuerzo de sus funciones.

Conferencia de Asuntos Europeos de los Parlamentos nacionales (COSAC): De significado político mucho más relevante, la COSAC (siglas francesas por las que es conocida), nació por iniciativa del Presidente de la Asamblea Nacional francesa, Laurent FABIUS, en la Conferencia de Presidentes de Madrid del 18 al 20 de mayo de 1989, y su primera reunión tuvo lugar en Paris los días 16 y 17 de noviembre de 1989. Desde entonces se ha reunido dos veces por año bajo los auspicios del Parlamento del país que ostenta la Presidencia. Está formada por seis representantes de cada uno de los Parlamentos de los Estados miembros, así como por seis representantes del Parlamento Europeo, designados por la Mesa Ampliada. Además, se puede invitar a un máximo de tres observadores de los Parlamentos de los países candidatos a la adhesión, siempre que se hayan abierto oficialmente las negociaciones para la misma.

La COSAC funciona sobre la base de un reglamento adoptado por unanimidad en La Haya en noviembre de 1991. Está dirigida por una «troica ampliada», formada por los jefes de delegación de la presidencia actual, anterior y posterior y el jefe de de la delegación del Parlamento Europeo. La delegación del PE está compuesta por seis miembros, elegidos normalmente entre sus Vicepresidentes. También forman parte de esta delegación el Presidente y el Ponente (u otro miembro) de la Comisión de Asuntos Institucionales, así como miembros de otras comisiones con competencias relacionadas con el orden del día de la COSAC.

La COSAC se ha ocupado tanto de temas institucionales como de problemas políticos de la UE. Toma decisiones por unanimidad de los presentes; en cada reunión trata dos o tres temas específicos — ampliación, empleo, subsidiariedad, aplicación del derecho comunitario, política extranjera, etc.— propuestos por la troica, que deben inspirarse en el programa de trabajo del Consejo de ministros y de la Comisión así como en las propuestas formuladas en la conferencia precedente. Una vez que se han establecido los temas a tratar, el Parlamento organizador prepara unos cuestionarios que se dirigen a todos los participantes y elabora un informe de síntesis a partir de las respuestas recibidas. En general las reuniones se inician con una introducción del Presidente en ejercicio del Consejo sobre los temas de discusión convenidos de antemano. La Conferencia puede elaborar un comunicado final, o lo que es más corriente, un comunicado de la Presidencia.

Desde 1995, la COSAC se ha consagrado fundamentalmente a la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996; estudiaremos sus propuestas más adelante.

Las competencias exactas y el funcionamiento de la COSAC han suscitado muchos debates y las distintas delegaciones han manifestado actitudes diferentes en función de sus propias tradiciones y prácticas constitucionales nacionales, aunque la mayoría prefiere seguir constituyendo un foro para el intercambio informal de puntos de vista más que adoptar posiciones oficiales y llegar a «institucionalizarse», pero también de esto nos ocuparemos más adelante en profundidad.

El balance de las actividades de la COSAC es positivo, pues gracias a la regularidad de las reuniones, ha permitido establecer contactos fructíferos entre los parlamentarios y lograr una mejor comprensión mutua.

Conferencia de Parlamentos de la CE, «Congreso Europeo»: La idea de lo que se había llamado «Congreso Europeo» fue lanzada por François MITTERRAND, Presidente en ejercicio del Consejo, ante el Parlamento Europeo en octubre de 1989. El PE apoyó dicha idea en dos Resoluciones de noviembre de 1989 y marzo de 1990. El 20 de septiembre de 1990, los Presidentes de las Asambleas parlamentarias de los Estados miembros de la CE y del PE, reunidos en Roma, decidían convocar en esa misma ciudad, del 27 al 30 de noviembre de 1990 la Conferencia de los Parlamentos de la CE con el tema «El futuro de la Comunidad; las implicaciones para la CE y

los Estados miembros de las propuestas relativas a la Unión Económica y Monetaria y a la Unión Política y, más particularmente, el papel de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo».

La Conferencia reunió a más de 258 participantes, de los que 173 eran miembros de las cámaras nacionales y 85, parlamentarios europeos. La Conferencia aprobó una declaración final que se sometió al Consejo Europeo, así como a las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Europea, a las que se pedía que tuvieran en cuenta las propuestas de los Parlamentos. En lo que respecta a las relaciones entre los Parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo, la Conferencia de Roma se declaró «favorable a una cooperación reforzada entre los Parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo gracias a reuniones regulares de comisiones especializadas, a intercambios de información y a la organización de Conferencias de Parlamentos de la Comunidad Europea siempre que la discusión de orientaciones esenciales para la Comunidad lo justifiquen, especialmente con ocasión de las Conferencias Intergubernamentales».

Como ya vimos anteriormente, la Conferencia de Parlamentos quedó consagrada en la Declaración Nº 14 del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, aunque después de esta Declaración ha habido varios intentos de organizar una nueva Conferencia de Parlamentos, sobre todo en el curso de la Presidencia belga en el segundo semestre de 1993, no se ha podido alcanzar ningún acuerdo para la celebración de la misma.

Con motivo de la sesión constitutiva del Parlamento Europeo en julio de 1994, el nuevo Presidente, Sr. HANSCH, señaló que la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 hacía necesaria la búsqueda de un consensus: «La reforma sólo será coronada con éxito si los Parlamentos nacionales están también asociados a tiempo a las discusiones. Por este motivo, a su debido tiempo, tomaré la iniciativa de organizar una Conferencia que reúna a los Parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo, para que podamos discutir de las propuestas elaboradas en vistas de la Conferencia Intergubernamental, y orientar sus trabajos» [7].

7 *DOCE* C 261, 19.09.94, p. 22.

Sin embargo, a pesar de los repetidos llamamientos del Parlamento Europeo para una nueva convocatoria del Congreso Europeo, no parece que los Parlamentos de los Estados miembros apoyen la Declaración nº 14, que podría convertirse en letra muerta como veremos más adelante.

Cooperación entre comisiones parlamentarias y entre los grupos políticos: La puesta en práctica del informe CRAVINHO y de la Declaración Nº 13 del Tratado de la Unión relativa al cometido de los Parlamentos de los Estados miembros en la Unión Europea se ha traducido en una modificación importante de la amplitud y de la naturaleza de los contactos entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros. Efectivamente, se han realizado en los últimos años progresos muy significativos en lo que respecta a la concertación entre las comisiones parlamentarias: reuniones conjuntas de comisiones especializadas de similares competencias (cuyo número ha aumentado de dos o tres al año a finales de la década de los 80 y principios de los 90 hasta 11 en 1995), reuniones bilaterales entre comisiones del Parlamento Europeo y sus comisiones equivalentes nacionales, visitas de parlamentarios nacionales al Parlamento Europeo y de diputados del Parlamento Europeo a los Parlamentos de los Estados miembros y comparecencias de ponentes del Parlamento Europeo ante los órganos especializados de los Parlamentos de los Estados miembros y viceversa.

Otro modo privilegiado de información son los *contactos entre los diputados nacionales y los diputados europeos de un mismo país.* Por ejemplo, en Bélgica, en la Cámara de representantes, la comisión de opinión encargada de los asuntos europeos creada en 1985, es de composición mixta y dispone de una perfecta paridad entre los diputados de la Cámara y lo diputados belgas del Parlamento Europeo. Además, estos últimos pueden participar en los trabajos de la Cámara con voz consultiva. La utilidad de tal participación es evidente. Francia también está realizando progresos en este sentido.

Es preciso mencionar asimismo los *contactos entre los grupos políticos* del PE y los grupos políticos correspondientes de los Parlamentos de los Estados miembros que, no obstante se desarrollan de manera desigual según los partidos o los países de que se trate, por ejemplo el Reino-Unido práctica habitualmente este sistema.

Otros dos acontecimientos importantes que merece la pena mencionar son la instalación por parte de dos parlamentos, los de Dinamarca y Finlandia, de oficinas en Bruselas con el fin de seguir los acontecimientos en el Parlamento Europeo y otras instituciones en esta ciudad, y el

notable aumento de las visitas de trabajo de funcionarios de los Parlamentos de los Estados miembros al Parlamento Europeo, especialmente en el marco de su trabajo legislativo.

Un ejemplo concreto de la cooperación: el programa legislativo anual: El PE se ha esforzado por integrar todos los contactos desarrollados con los Parlamentos de los Estados miembros en el contexto del programa legislativo anual. Constantemente ha señalado que este programa, adoptado conjuntamente por el PE y la Comisión, constituye un instrumento indispensable para seguir progresando en el camino de las propuestas legislativas en la Unión Europea. Efectivamente, el programa legislativo anual es un instrumento fundamental que permite seguir la evolución de la legislación propuesta en la UE. Permite, por una parte, prever las propuestas que la Comisión va a presentar así como la fecha probable de su presentación y, por otra, verificar si el calendario ha sido respetado.

El PE hace todo lo posible para que el programa legislativo sea puesto a disposición de los Parlamentos de los Estados miembros de modo que éstos puedan utilizarlo lo antes posible. Tras la modificación de su reglamento en octubre de 1993 (art. 49, Programa legislativo anual), el PE se ha comprometido formalmente a transmitir a los Parlamentos de los Estados miembros el programa aprobado por las instituciones.

Además, cada mes, el PE envía a las comisiones de asuntos europeos de los Parlamentos de los Estados miembros un «estado de los trabajos en curso» en el PE,con el fin de que puedan seguir la evolución de los trabajos en el seno de las comisiones.

Sin embargo, los Parlamentos nacionales se interesaban poco por el programa legislativo anual porque el Consejo no entraba en su preparación y por tanto los Parlamentos no podían interrogar a su ministro sobre este tema. Pero tras la declaración interinstitucional sobre la democracia, la transparencia y la subisidiariedad, adoptada el 25 de octubre de 1993, el Consejo «se pronunciará sobre este programa a través de una declaración y se comprometerá a poner en marcha las disposiciones que juzgue prioritarias sin demora». A partir de este momento, los Parlamentos nacionales pueden solicitar a sus ministros un debate sobre estas prioridades.

Además, los Parlamentos nacionales se benefician también de las medidas de transparencia decididas por la Comisión sobre este asunto a partir de 1993:

— «consultas más amplias antes de presentar las propuestas y, especialmente, el recurso a Libros Verdes y Blancos cuya lista de temas ha sido publicado en el programa legislativo de 1993»,

— «la indicación en el programa legislativo de futuras propuestas que, prima facie, serán susceptibles previamente de dar lugar a discusiones ampliadas»,

— «la publicación de los programas de trabajo y legislativo en el *Diario Oficial* con el objetivo de hacer que se conozcan mejor las acciones previstas por la Comisión».

En los últimos años, también se ha hecho un gran esfuerzo en la *aceleración del procedimiento de adopción del programa* con el fin de transmitirlo lo antes posible a los Parlamentos nacionales.

3 DIFICULTADES CON QUE SE ENCUENTRAN PE Y PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA EJERCER EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA ACTIVIDAD COMUNITARIA

El Sr. CRAVINO, Vicepresidente del PE entre 1989 y 1994, señaló lo siguiente en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos del Consejo de Europa y del Parlamento Europeo, que tuvo lugar en La Haya del 23 al 25 de junio de 1994:

«La ratificación del Tratado de la Unión europea marcó el final de una época y el comienzo de otra. Termina con un largo período de la historia de la Comunidad Europea en el que los Parlamentos de los Estados miembros a penas habían sido considerados por los gobiernos nacionales participantes activos en el proceso comunitario. Ha abierto un nuevo capítulo al atribuir a los Parlamentos nacionales el derecho a asociarse al Parlamento Europeo para promover un

control parlamentario eficaz en todo el territorio de la Unión, actuando cada uno en el marco de su competencia.

La puesta en marcha de este control no será fácil, ni a nivel europeo, ni a nivel nacional. Aunque el Tratado abre nuevas posibilidades al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales, también amplía la competencia de la Unión en ámbitos en los que el control parlamentario es mínimo».

Efectivamente, a pesar del Tratado de la Unión, a pesar de todos los avances tangibles a los que ha dado lugar y que acabamos de ver, a pesar de la mejora tanto cualitativa como cuantitativa de las relaciones entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros, éstos siguen encontrando obstáculos que les impiden garantizar el control democrático de la actividad de la Unión Europea. Las causas de este problema son tanto de carácter general, es decir aquéllas inherentes a la estructura institucional y al proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, como aquéllas más específicas derivadas de los acuerdos particulares en ámbitos políticos concretos.

3.1. OBSTÁCULOS DE CARÁCTER GENERAL

Estos obstáculos, los encontramos en la fase preparatoria de las decisiones, en la de las decisiones mismas y en la fase de ejecución:

En la *fase de preparación de las decisiones*, ni el PE ni los Parlamentos nacionales son consultados oficialmente sobre los documentos preparados por la Comisión y que dan las líneas directrices de la futura acción legislativa de la Unión. No hace demasiado tiempo que se incluyeron dos propuestas en el programa legislativo anual, haciendo que el Parlamento Europeo creyera que se le consultaría sobre ellas, y que posteriormente fueron aprobadas como decisiones de la Comisión sin consultar al Parlamento Europeo o advertirle siquiera de la modificación.

Por supuesto, las dificultades para seguir los caprichos del procedimiento presupuestario o de los procedimientos legislativos, se sienten con más intensidad en los Parlamentos nacionales que en el Parlamento Europeo, que está más directamente implicado en dichos procedimientos y cuenta con más tiempo y recursos para su seguimiento.

En la *fase de decisión:* los mecanismos comunitarios de toma de decisión son, sin duda, el punto central del déficit democrático de la Unión Europea. Si se adopta la norma de votación por unanimidad, un solo Estado miembro puede bloquear una decisión en cuyo caso, los Parlamento nacionales todavía pueden desempeñar en ello un papel decisivo. Si se aplica el voto por mayoría cualificada, entonces los Parlamentos de los Estados miembros no pueden desempeñar dicho papel. En este caso, el control democrático final sólo puede ser ejercido a nivel europeo cuando el PE participa en el proceso mediante la codecisión. En otros casos, es válido el análisis de la Gran Comisión del Parlamento finlandés: «el déficit democrático se hace más evidente cuando el Consejo toma decisiones legislativas por mayoría cualificada sin que el Parlamento Europeo pueda evitar que la legislación entre en vigor en contra de su voluntad».

Lo mismo sucede con el carácter secreto y falto de transparencia de muchos procesos de toma de decisiones en la UE, especialmente cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa. En este contexto, ha sido un fenómeno especialmente lamentable la práctica de las declaraciones secretas con repercusiones en la interpretación de textos que por lo demás son públicos. A pesar de las mejoras todavía hubo un par de casos de este tipo en 1996.

Además, la naturaleza heterogénea de la estructura institucional comunitaria impide en muchas ocasiones tanto saber quién es responsable de qué y cuándo, como saber quién tiene, en última instancia, el control político de dichas instituciones. El Parlamento Europeo no tiene un poder de censura sobre los Comisarios por separado aunque sí puede hacer que dimita la Comisión en bloque. No sucede lo mismo para el Consejo y el Consejo Europeo a los que no es posible dar ningún voto de confianza — ni, por supuesto, de censura— por sus iniciativas colectivas, ni por parte de los Parlamentos nacionales — que sí pueden censurar a los miembros individuales de los mismos en virtud de sus poderes nacionales— ni mucho menos ante el Parlamento Europeo.

A todo esto, hay que añadir los problemas prácticos planteados por la lejanía y el carácter técnico de las cuestiones tratadas, la cantidad de información complementaria presentada y el plazo y nivel de recursos de que dispone un parlamento para efectuar un análisis y actuar en función de dicha información.

En lo que se refiere a la *fase de ejecución*, la existencia de una plétora de comités de diferente naturaleza contrarresta la influencia parlamentaria obtenida a través del Tratado. Algo parecido sucede con la proliferación de nuevos organismos y agencias comunitarias repartidos de Copenhague a Alicante, de Bilbao a Salónica, de Lisboa a Londres, etc. etc.; éstos no sólo están alejados físicamente, sino que a menudo se encuentran sometidos a un control democrático muy indirecto.

Por otra parte, la acumulación de sucesivas modificaciones de las normas en vigor hace que la legislación comunitaria sea difícilmente inteligible para el ciudadano, y a su vez impide que el Parlamento nacional pueda hacer un correcto seguimiento de su aplicación.

3.2. OBSTÁCULOS EN ÁMBITOS ESPECÍFICOS

Los problemas de déficit democrático son evidentes en los dos nuevos pilares introducidos en Maastricht, la Política exterior y de seguridad común y los asuntos de justicia e interior. El problema quedó claramente expuesto en el informe de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, según el cual, «es una triste paradoja el que, cuando se admite ampliamente la existencia del déficit democrático, los Estados miembros hayan incluido dos ámbitos de cooperación intergubernamental que están más aislados del control y la responsabilidad democrática que prácticamente cualquier otra cosa en los tratados actuales» [8]. Efectivamente, ésta constituye, sin duda, una de las contradicciones más paradigmáticas que encierra en sí mismo el Tratado de la Unión respecto al déficit democrático en la Unión Europea.

En lo que se refiere a la *política exterior y de seguridad común* (PESC) el problema es grave pues el PE participa en este ámbito de forma secundaria — sólo dispone de competencias en gran parte no vinculantes en materia de participación y prácticamente no dispone de competencias de control— lo que, además no se compensa normalmente a nivel nacional. Buena muestra de ello es la declaración de la Comisión de Investigación sobre las Comunidades Europeas de la Cámara de los Lores del Reino Unido en su informe sobre la CIG de 1996 (apartado 270): «nuestra participación en la formación de la PESC es mínima. Como Parlamento, se nos informa a posteriori y no ha habido ninguna ocasión, desde que tomamos disposiciones para controlar ambos pilares, en la que se nos haya consultado acerca de documento o decisión alguno relacionado con la PESC antes de que éste estuviera ya elaborado».

8 Comisión de Investigación («Select Committee) sobre la legislación europea, 27º informe sobre la actividad europea, apartado 65.

Pero el problema es seguramente mucho más agudo en lo que se refiere al tercer pilar, es decir, los *asuntos de justicia e interior* que, a menudo requieren acciones de carácter más legislativo que ejecutivo, que están además más cerca de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos y donde, una vez más, la participación del Parlamento Europeo es insuficiente; aunque bien es verdad que se han establecido ciertos mecanismos de control en algunos Parlamentos nacionales por separado (como la cláusula de reserva de la Cámara Baja holandesa), todavía hay que tomar otras medidas para lograr una mayor apertura en un ámbito en el que incluso los objetivos generales y el calendario de actividades han sido poco claros.

Incluso cuando una cuestión corresponde al primer pilar comunitario, puede sin embargo no estar sujeto a suficiente control democrático. Este es el caso, por ejemplo, de la *Unión Económica y Monetaria,* en la que las posibilidades de participación de los Parlamentos nacionales y Europeo, no ya en las decisiones cotidianas, que corresponden generalmente al ejecutivo, sino en los debates generales sobre estrategia económica en sentido amplio, se ven a menudo extremadamente limitadas. Por ejemplo, el PE en virtud del artículo 103 del Tratado, su participación en el debate sobre las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad, se limita a ser informado por el Consejo de su recomendación final. Del mismo modo, la participación del PE en el ejercicio de la vigilancia económica multilateral se ve restringida a ser informado sobre los resultados.

Otros dos ámbitos del primer pilar en el que la Comunidad cuenta con grandes poderes y en el que, sin embargo, el PE tiene un papel como mínimo insuficiente son la agricultura y los acuerdos comerciales.

En el caso de la *agricultura,* el Parlamento Europeo solamente es consultado en lugar de hacerle participar en la cooperación y la codecisión sobre cuestiones de importancia central en el ámbito comunitario, en las que se aplica la votación por mayoría cualificada, y en las que el papel de los Parlamentos de los Estados miembros es inevitablemente limitado. Además, en lo que se refiere al presupuesto, el *gasto agrícola* comunitario, desde siempre el mayor de todo el presupuesto, ha sido artificialmente clasificado como gasto obligatorio, un tipo de gasto sobre el que el Parlamento Europeo tiene menos capacidad de intervención, como ya vimos anteriormente.

Estos factores, combinados con el hecho de que la toma de decisiones comunitarias en el ámbito agrícola es muy independiente en otros sentidos, con un Comité Especial para Agricultura que desempeña el papel que habitualmente corresponde al COREPER en este ámbito, con un laberinto de comités de gestión, y con su peculiar sistema de fijación de precios, hacen que la Política Agrícola Común plantee un especial desafío al control democrático.

Otro desafío de este tipo lo plantean los acuerdos de *Política Comercial Común,* sobre los que el Consejo, en virtud del artículo 113 del Tratado, vota por mayoría cualificada, pero en el que se menciona en absoluto al Parlamento Europeo. No está claro si los Parlamentos nacionales cuentan con el necesario poder compensatorio.

Estos ejemplos tienen una gran importancia práctica y son también relativamente conocidos. Un cuidadoso examen de los Tratados proporciona otros ejemplos menos conocidos de garantías democráticas insuficientes, como el *Tratado EURATOM,* que crea un «mundo feliz» en el que no hay obligatoriedad alguna de rendir cuentas.

Algunos problemas no se deben tanto a insuficientes disposiciones en los Tratados como a una coordinación insuficiente entre el trabajo del PE y de los Parlamentos nacionales. Un buen ejemplo de ello es la lucha contra el *fraude* u otros casos de malversación de fondos comunitarios. Es éste un asunto de gran importancia para el futuro credibilidad de las instituciones de la Unión, en el que, sin embargo, gran parte del problema reside en el nivel nacional. En este ámbito, la falta de coordinación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales de cuentas nacionales parece reflejarse en el nivel parlamentario.

Un problema relacionado con el anterior lo constituye el ejercicio de los poderes del Parlamento Europeo recientemente reforzados en relación con las *comisiones de investigación,* con los que el PE puede estar en la mejor posición para efectuar una investigación de ámbito europeo, y en el que, sin embargo, cuenta con menos instrumentos que los Parlamentos nacionales, caso de que los ministros o funcionarios nacionales actúen o no deseen cooperar con dicha investigación.

Un último problema específico es el de la posible proliferación de casos de «flexibilidad» o «cooperación reforzada» que no incluyan a todos los Estados miembros, un ejemplo que ha sido muy debatido en la Conferencia Intergubernamental. Es éste un caso que se ha presentado ya en el pasado [9], pero que, al parecer, podría convertirse en un problema más serio en el futuro. En este contexto, se plantean una serie de cuestiones importantes: ¿Cómo se garantiza la responsabilidad democrática en los casos de cooperación reforzada? ¿Seguirán todos los diputados participantes en los debates correspondientes y, sobre todo, en las votaciones? O bien ¿se dividirá el Parlamento Europeo, en dichos casos, o se preverán nuevas formas *ad hoc* de control por parte de éste? ¿De qué modo podrán seguir los Parlamentos nacionales de los Estados miembros que no participen en un caso concreto de cooperación reforzada, pero que deseen hacerlo en el futuro? ¿Qué sucederá con la posición de los Parlamentos de los Estados miembros que declaren que no desean participar en absoluto?

4 ABORDAR EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO: PROPUESTAS DE CARA A LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

4.1. LA CIG Y EL CARÁCTER DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN

Aunque existe unanimidad en la necesidad de colmar el déficit democrático de la Comunidad, hay que constatar que existen muchas divergencias sobre los ámbitos en los que la democracia es insuficiente así como sobre los medios que hay que emplear par disminuir la falta de ésta. Igualmente, son muy diferentes los grados y la intensidad con los que se persigue este fin y todo ello se ha puesto de manifiesto en los pasados debates en la Conferencia Intergubernamental, como veremos a continuación.

El Reino Unido, por ejemplo, pedía una mejor representatividad del voto en el Consejo de Ministros así como por una mayor participación de los Parlamentos nacionales en el proceso le-

9 Tras la decisión británica de no participar en el Capítulo Social, el Parlamento Europeo decidió que los diputados británicos continuaran participando en la votación sobre dichas cuestiones tras un intento de un grupo político de excluirles. A nivel nacional, la Cámara Baja holandesa aprobó una cláusula de reserva por la que se atribuía el derecho de examinar los asuntos relacionados con el Acuerdo de Schengen, por considerar que dicho acuerdo podría, en caso contrario, eludir el control nacional o del Parlamento Europeo.

gislativo de la Unión. Sin embargo, la ampliación de poderes al Parlamento Europeo no sería, según el gobierno británico, un medio susceptible de reforzar la democracia.

Esta óptica es compartida, al menos en parte, por Francia. De hecho, el gobierno francés ha puesto más énfasis en el refuerzo del Consejo de Ministros y en la participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo de la Unión que sobre la ampliación de las competencias del PE.

Por el contrario, la mayor parte del resto de los países, especialmente Alemania, Austria e Italia exigían no sólo una mejora de los mecanismos de decisión en el Consejo, por ejemplo a través del voto por mayoría, sino también el refuerzo del Parlamento Europeo, especialmente por medio de la mejora del procedimiento de codecisión y su extensión al tercer pilar del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, el acuerdo general a este respecto va por la vía de conceder, efectivamente, más poderes al PE en los temas del segundo y tercer pilar, pero en ambos casos se trataría de una ampliación o incluso de una generalización del derecho de consulta y de información. Incluso, en lo que concierne a la cooperación en los ámbitos de justicia y de asuntos interiores, se ha propuesto que el derecho de consulta sea una condición previa y obligatoria.

Los Países Bajos, preconizaban mayor poder de control para el Parlamento Europeo, especialmente en el tema presupuestario. Alemania, Dinamarca y Suecia estaban incluso dispuestos a conferir al Parlamento Europeo un verdadero derecho de iniciativa, al menos en aquellos ámbitos en los que el Consejo vote por mayoría cualificada, e incluso que sea investido de los mismos poderes que la Comisión al respecto. Una minoría de Estados miembros, como Dinamarca y Países Bajos reivindicaban que se dote al PE del poder de hacer dimitir a uno o varios Comisarios sin que se vea obligada a hacerlo la Comisión entera. Sin embargo, a penas surgieron propuestas que permitan el control del Consejo por el PE. Para el *Grupo de Reflexión del Consejo* para la CIG 96, reforzar la democracia y garantizar el respeto de los derechos fundamentales en la Unión es una preocupación que se refleja también en su informe final donde se consagra todo un capítulo a la «Unión eficiente y democrática». Para el Grupo, la democracia implica una mejor representación de la población en las Instituciones de la Unión y el refuerzo del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. En el plano institucional, el Grupo de Reflexión se pronunciaba a favor de una simplificación y reducción de los procedimientos legislativos (codecisión, dictamen conforme y consulta). También estaba a favor de la simplificación y mejora de la codecisión y la mayor parte de sus miembros preconizaba la extensión de

este procedimiento a todo los actos legislativos que son sometidos al voto por mayoría cualificada en el Consejo. Igualmente, hay que reforzar el control de los Parlamentos de los Estados miembros sobre sus gobiernos y desarrollar formas de cooperación con las Instituciones comunitarias para aquellas materias que son de la competencia de la Unión.

La mayor parte de las Instituciones de la Unión estaban de acuerdo también en atribuir más poderes al Parlamento Europeo, especialmente en la extensión del procedimiento de codecisión. También se han pronunciado a favor de una cooperación más estrecha entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales.

Nos detendremos ahora con más detalle en las propuestas presentadas por el Parlamento Europeo que, es seguramente la institución más directamente concernida por este asunto. El PE, que ha estado muchas veces en el origen de profundos cambios institucionales, con ocasión de la celebración de la Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado, ha llevado a cabo múltiples informes y aprobado distintas resoluciones, en los que se estudia en profundidad, entre otros, el problema del déficit democrático en la Unión.. Nos basaremos fundamentalmente, en su resolución de 17 de mayo de 1995 sobre el funcionamiento del Tratado sobre la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 [10] y en su resolución de 13 de marzo de 1996 sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la Conferencia Intergubernamental [11]:

En la resolución de 17 de mayo de 1995, el PE considera que la Conferencia Intergubernamental debe, entre otras cosas, «compensar un déficit democrático que un número cada vez mayor de ciudadanos de la Unión Europea considera inaceptable» y «debe redefinir los procedimientos decisorios, que se han vuelto demasiado complejos, pesados y con frecuencia ineficaces».

10 *DOCE* C 151 de 19.06.1995, p. 56, sobre el informe de los Sres. Bourlanges y Martin (doc. A4-102/95).
11 *DOCE* C 96 de 1.04.1996, p. 77, sobre el informe de las Sras. Dury y Maij-Weggen (doc. A4-0068-96).

Considera que una de las principales deficiencias del Tratado de la Unión Europea es «la falta de transparencia y de responsabilidad democrática plena del Consejo, en particular cuando se pronuncia sobre asuntos de carácter legislativo».

Considera que «la Unión Europea debe esforzarse por mejorar sus funciones ejecutivas, legislativas, presupuestarias y de control en un marco institucional único, para ser más eficiente, más sensible a los intereses de los ciudadanos y capaz de desarrollar las políticas necesarias para el futuro y reforzar las políticas existentes» lo cual, «es concebible únicamente desde la perspectiva de la fusión de los tres pilares y en un marco institucional único».

Con el fin de conseguir una *Europa más democrática y más eficaz,* hacía las siguientes propuestas:

— un Tratado simplificado y más comprensible: «el Tratado refundido podría hacer que su estructura resultara mucho más clara y lógica». Ulteriormente «debería simplificarse para que tenga mayor aceptación entre los ciudadanos»,

— «los Tratados existentes se deberían unificar mediante la incorporación directa en el Tratado unificado de las disposiciones útiles de los Tratados CECA y EURATOM» y mediante «la inclusión en el sistema comunitario de la política exterior y de seguridad (incluida la defensa) y de los asuntos de justicia y de interior»,

— «el control democrático de los asuntos que no estén integrados en el primer pilar debe ser ejercido tanto por el Parlamento Europeo como por los Parlamentos de los Estados miembros. El PE debe ser consultado siempre que el Consejo adopte una posición común o una acción común. El Consejo debe estar obligado a facilitar información sobre estos asuntos y para ello debe disponerse de una reglamentación relativa al tratamiento confidencial de estos asuntos»,

— Respecto a los asuntos de *justicia y de interior* «sería necesario reforzar las funciones del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas y del Parlamento Europeo. El legislador debería tener la posibilidad de adoptar directivas sin el requisito de la unanimidad. Teniendo en cuenta la integración gradual del tercer pilar, los acuerdos de Schengen deberían integrarse progresivamente en la política de la Unión».

— Respecto a la *Unión Económica y Monetaria,* «se ha de reforzar del control democrático del proceso de la UEM, con una mayor intervención del Parlamento Europeo (en particular, en los casos en los que el Tratado prevea la adopción por el Consejo de recomendaciones o de orientaciones económicas)».

— En cuanto a «las competencias de la Unión en *materia agrícola,* que se sustraen en gran medida al control directo de los Parlamentos nacionales, «deben someterse a un control democrático más estricto que corresponderá ejercer al PE».

— Con el fin de aclarar las competencias, propone «mantener el artículo 235 (adopción de nuevas disposiciones pertinentes para el funcionamiento del mercado común), pero debe utilizarse únicamente en última instancia y previo dictamen conforme del PE»

Respecto a las *Instituciones de la Unión:*

— «es de importancia fundamental que el *marco institucional único* se mantenga y refuerce»,

— respecto al principio de *transparencia* «debería figurar explícitamente en el Tratado y se deberían establecer mecanismos detallados de aplicación (cuando el Consejo se pronuncia como órgano legislativo, sus reuniones deberían ser públicas y su orden del día vinculante). El acceso del público a los documentos de la UE se debería mejorar de forma significativa»,

— en cuanto al *refuerzo y la democratización de las instituciones de la Unión,* « el objetivo de la CIG 1996 no es en primer lugar la transferencia de nuevos poderes a las instituciones de la UE sino «aclarar sus funciones respectivas y lograr el equilibrio adecuado entre ellas»,

— respecto al *voto por mayoría cualificada en el Consejo,* el PE considera necesaria su ampliación, si se desea que la Unión funcione eficazmente. Para determinados ámbitos especialmente delicados seguirá siendo necesaria la unanimidad, a saber, las modificaciones del Tratado, las decisiones constitucionales (ampliación, recursos propios, sistema electoral uniforme) y al artículo 235,

— «el sistema de votación en el seno del Consejo puede requerir un ajuste, que no debería basarse en una «doble mayoría» de Estados y población, puesto que en el PE se encuentra representada la población»,

— en cuanto a la *Comisión*, «debería mantenerse al menos un Comisario por Estado miembro»; «el Presidente de la Comisión debería ser elegido directamente por el Parlamento Europeo de entre una lista de nombres propuestos por el Consejo Europeo»; «el Parlamento Europeo, como el Consejo, debería tener la posibilidad de solicitar el cese, de conformidad con los artículos 157 y 160 del Tratado, de un miembro de la Comisión»

Respecto al *Parlamento Europeo* proponía:

— «el PE debería ser tratado en pie de igualdad con el Consejo en todos los ámbitos de competencia legislativa y presupuestaria de la UE»,

— «se debería reforzar el papel del PE en todos aquellos ámbitos en los que actualmente el control es inadecuado a escala europea, como la PESC, los asuntos de justicia e interior y la UEM»,

— «la Comisión debería tener la obligación de responder a las iniciativas del PE realizadas en virtud del párrafo 2 del artículo 138 «,

— se debe conceder «al PE, como a las otras instituciones, el derecho de solicitar el dictamen de del Tribunal sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales con el Tratado, así como el derecho a ejercitar acciones y el derecho a ser informado de las peticiones de decisión prejudicial remitidas al Tribunal y de presentar observaciones a las mismas».

— «el control de aquellas políticas de la Unión aplicadas durante un determinado tiempo por un número limitado de Estados compete al Parlamento Europeo en su conjunto»,

Por otra parte, el informe considera que «el mejor medio de ejercer el control democrático a nivel de la Unión Europea reside en la *colaboración entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales*», pero este es un tema del que nos ocuparemos detalladamente más adelante.

— En cuanto a los *procedimientos decisorios* en la Unión, el PE considera que deberían existir sólo tres: la codecisión, el dictamen conforme y la consulta y suprimir el actual de cooperación. Considera igualmente que se debería simplificar el procedimiento de codecisión.

— Respecto a la *función presupuestaria,* piensa que «se debería abolir la distinción de procedimiento entre gastos obligatorios y no obligatorios, es decir, que el PE debería poder actuar como interlocutor en términos de igualdad para todo tipo de gastos»,

— En cuanto a las *medidas de seguimiento,* el PE solicita que «para garantizar que el proceso de revisión que se realice en 1996 sea más transparente y democrático, los representantes del Parlamento en el Grupo de reflexión deberían poner el énfasis en la necesidad de un cambio decisivo en el método de la revisión del Tratado y de una participación plena del Parlamento tanto en la fase de negociaciones como en el proceso de ratificación. También se debería reforzar la función de los Parlamentos nacionales». «El PE debería emitir su dictamen conforme sobre el resultado de las negociaciones». «Debería reformarse el actual artículo N del Tratado (revisión de los Tratados) con el fin de garantizar que el PE esté en pie de igualdad con la Comisión en el sentido de poder presentar propuestas para la modificación del Tratado»...para que «las futuras revisiones del mismo hayan de ser aprobadas conjuntamente por el Parlamento y el Consejo antes de ser sometidas a los Parlamentos de los Estados miembros para su ratificación»

En su *resolución de 13 de marzo de 1996,* el Parlamento Europeo, solicitaba, una vez más, que se lleven a cabo «progresos decisivos para una Europa más democrática y más eficaz, basada en la igualdad estatutaria de los Estados, para garantizar que todos los Estados miembros se hallen en pie de igualdad como participantes en las Instituciones de la Unión». El PE considera que «se debería examinar la posibilidad de celebrar un referéndum en toda la Unión para ratificar cualesquiera disposiciones del Tratado, dado que está en juego una decisión colectiva que afecta al conjunto de Europa. Alternativamente, los Estados miembros podrían acordar la celebración de referendos nacionales (o someterlas a la votación de sus respectivos Parlamentos) simultáneamente o con pocos días de intervalo»; los progresos deben realizarse, en particular, mediante la introducción del voto por mayoría cualificada y un procedimiento simplificado de codecisión como procedimiento general de la Unión Europea en asuntos legislativos y mediante el fortalecimiento de la función del Parlamento Europeo».

Además, la resolución reivindica, en lo que se refiere al título VI del TUE (justicia e interior) el «refuerzo de los poderes de la Comisión (derecho de iniciativa) y del Parlamento Europeo (co-decisión), con el fin de mejorar el nivel del control democrático.

El Parlamento ha reiterado su posición en las sucesivas resoluciones que ha aprobado con motivo de la celebración de la Conferencia Intergubernamental.

4.2. PROPUESTAS SOBRE EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y SUS RELACIONES CON EL PARLAMENTO EUROPEO

Como acabamos de ver, el *Parlamento Europeo* en su resolución de 17 de mayo de 1995, declara en su párrafo 24 que «el mejor medio de ejercer el control democrático a nivel de la Unión Europea reside en la colaboración entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros. El papel de los Parlamentos nacionales debería reforzarse de diversas maneras, como, por ejemplo, mediante una cooperación más estrecha entre las comisiones parlamentarias equivalentes de los Parlamentos de los Estados miembros y del Parlamento Europeo y ofreciendo a los órganos especializados de los Parlamentos nacionales la posibilidad de debatir propuestas europeas de gran importancia con sus ministros con anterioridad a las reuniones del Consejo». Hemos visto también las referencias que se hacen en esta resolución sobre el papel de los Parlamentos nacionales en el primer pilar, así como al papel que éstos deben jugar en el proceso de revisión del Tratado y en las futuras revisiones. Poco después de esta resolución del PE, se efectuaba un examen más profundo del asunto en los apartados 91-95 de la segunda parte del *informe final del Grupo de Reflexión* que considera que el principal cometido de los Parlamentos nacionales en relación con el proceso de toma de decisiones en la UE reside en la supervisión y el control que cada parlamento ejerce sobre la acción de su gobierno en el Consejo. Los procedimientos para ejercer estas competencias debe organizarlos cada Estado y no la Unión.

El informe señala que cada parlamento debe recibir información clara y completa en su lengua oficial con suficiente antelación (se hablaba de cuatro semanas) sobre toda propuesta legislativa importante de la Comisión, que le permita examinarla y debatirla antes de que lo haga el Consejo. Esto podría lograrse a través de una enmienda al Tratado o por la adopción de un código de conducta adecuado.

El informe manifiesta su aprobación de la Declaración nº 13 y menciona que algunos miembros del Grupo desearían dar fuerza de Tratado a algunos de sus elementos. Sin embargo, la mayoría del Grupo no recomendó como regla general el uso de la Declaración nº 14 ya que no ha resultado muy práctica.

También se menciona con aprobación a la COSAC aunque el Grupo manifiesta sus dudas sobre la conveniencia de una mayor institucionalización de esta Conferencia, ya que quizás su éxito se deba a su naturaleza informal. En todo caso, se trata de un organismo para el intercambio de información, y aunque haya una asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales no debe tener como resultado la creación de una nueva institución u órgano permanente con su propio personal y locales. Además, el Grupo rechazó la creación de una segunda cámara formada por miembros de los Parlamentos nacionales.

Tras la aprobación del informe del Grupo de Reflexión, el cometido de los Parlamentos nacionales se ha examinado en el foro de la COSAC y de la CIG:

Los debates en el marco de la *COSAC* culminaron con la aprobación de una serie de *conclusiones* en la reunión celebrada en Dublín el 16 de octubre de 1996, sobre la base de un documento de la Troica de la COSAC con propuestas y recomendaciones para el refuerzo de la Declaración nº 13 del Tratado de Maastricht y para la mejora del funcionamiento de la COSAC, así como contribuciones específicas de las delegaciones francesa y finlandesa.

Las conclusiones pedían el refuerzo de la Declaración nº 13 y su inclusión en el Tratado. Además, se pedía que los Parlamentos nacionales dispusieran de un plazo de al menos cuatro semanas para el examen de las propuestas de importancia para el proceso legislativo.

También se recomendaba un refuerzo de la organización de la COSAC y aunque no se habló explícitamente de personal de la misma (lo que habría planteado el controvertido tema de la institucionalización), se indicó que algunos Parlamentos nacionales estudiaban la posibilidad de enviar representantes oficiales a Bruselas que, en su momento, podrían reunirse para ofrecer un servicio de apoyo a la COSAC.

Además de su función más conocida de asistencia a cada uno de los Parlamentos nacionales dándoles acceso a la experiencia e información de otros parlamentos, la COSAC debería tener capacidad para examinar determinados problemas específicos, como la subsidiariedad, los asuntos del segundo y tercer pilar y los temas relacionados con los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, en la perspectiva de llegar a nuevas ideas sobre el futuro de estos temas.

Sin embargo, el texto específica que cualquier conclusión del Consejo se considerará una sugerencia y no intentará ser vinculante para cualquier delegado o delegación. El Presidente de la COSAC enviará sus comunicados a las instituciones de la UE y a los Gobiernos de los Estados miembros.

Los negociadores de la CIG también examinaron estos temas. La *Presidencia irlandesa* incluyó una sección (capítulo 9) sobre los Parlamentos nacionales en sus «Líneas generales para un proyecto de revisión de los Tratados» del 5 de diciembre de 1996. La principal propuesta es un proyecto de protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales anexo al Tratado, con dos componentes principales. El primero, es la mejora de la información a los Parlamentos de los Estados miembros. En particular, se establecería un plazo de cuatro semanas entre el momento en que una propuesta legislativa de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo esté disponible en todas las lenguas y la inclusión de la propuesta en el orden del día del Consejo para la adopción de un acto o de una posición común. Habría excepciones por motivos de urgencia. Además de las propuestas legislativas formales, todos los documentos de consulta de la Comisión (Libros Verdes y Blancos) también se transmitirían con prontitud a los Parlamentos nacionales.

La segunda parte de la propuesta del protocolo se refiere a la COSAC, que podría realizar cualquier contribución que considerase apropiada a la atención de las instituciones europeas, en particular sobre la base de proyectos legislativos que decidan transmitirle los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, aunque esto deberá hacerse de común acuerdo. Tam-

bién se reforzaría la COSAC en la cooperación en asuntos de justicia e interior, ya que podría examinar, a petición de cualquier Parlamento nacional cualquier propuesta o iniciativa que incida en el Título VI y que tenga una relación directa con los derechos y libertades de las personas. Por último, podría celebrar debates de forma periódica sobre los aspectos «normativos» de las actividades de la Unión, así como examinar la aplicación del principio de subsidiariedad.

El proyecto de la Presidencia irlandesa también incluía comentarios sobre el debate acerca de estos temas entre los negociadores de la CIG. Indica que existe un punto de vista en el sentido de que el Tratado debe permitir que los Parlamentos nacionales expresen una opinión colectiva sobre determinados temas al nivel de la Unión, y otro en el sentido de que debe dejarse en manos de los Parlamentos nacionales el desarrollo de cualquier procedimiento a través del cual puedan expresar esta opinión. Algunos de quienes comparten este último punto de vista no deseaban que un protocolo haga referencia a la COSAC. El texto de la Presidencia también dejaba claro que una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la UE se debe realizar sin crear ninguna nueva institución u órgano, sin alterar los equilibrios existentes en los actuales procedimientos de toma de decisiones y sin añadir complejidad al proceso de toma de decisiones de la Unión.

Por su parte, el Parlamento Europeo tomó nota de estas aportaciones en los apartados 48-50 de su Resolución de 16 de enero de 1997, sobre las líneas generales para un proyecto de revisión de los Tratados [12]. Manifestaba su apoyo a las conclusiones de la reunión de Dublín de la COSAC y se mostró favorable a la inclusión de un nuevo plazo mínimo de cuatro semanas para el examen por parte de los Parlamentos nacionales de textos de naturaleza legislativa. Sin embargo, manifestó su preocupación por la referencia a la COSAC en la propuesta de protocolo, con el temor de que eso pudiera conducir a una institucionalización de este organismo.

Los *gobiernos de los Estados miembros* también expresaron un amplio abanico de puntos de vista sobre estos temas, especialmente de cara a la celebración de la Conferencia Intergubernamental. Como ya vimos, en la mayoría de los Estados miembros de la UE se apoya, en mayor o

12 *DOCE* C 33 de 3.02.1997, p. 66.

menor medida, el fortalecimiento de las competencias del Parlamento Europeo, así como una mayor participación de los Parlamentos de los Estados miembros en los asuntos de la UE y una mayor cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales.

Fundamentalmente, los dos temas específicos que se plantearon fueron la *información a los parlamentos nacionales sobre los asuntos legislativos de la UE y la posibilidad de una función colectiva de los parlamentos nacionales.*

En líneas generales todos estaban de acuerdo en la necesidad de reforzar el derecho de los parlamentos de los Estados miembros a recibir información completa sobre todos los actos comunitarios relevantes en el proceso legislativo con un plazo mínimo de antelación de cuatro semanas. También los documentos pre-legislativos como los Libros Blancos y Verdes les deben ser transmitidos con urgencia. La información debe ser una responsabilidad de los gobiernos nacionales y no de la Comisión.

Aunque existía prácticamente un consenso a este respecto, había sin embargo desacuerdos sobre la cuestión de *si se debe dar fuerza de Tratado a la Declaración Nº 13.* Por ejemplo, la «Asamblea da República» portuguesa indicó que esa Declaración no debería incluirse en el cuerpo del Tratado, ya que afecta al marco constitucional de cada Estado miembro, a saber, la relación entre Parlamentos y gobiernos nacionales. El Presidente de la Gran Comisión finlandesa también expresó sus dudas sobre el asunto y señalaba que una normativa jurídicamente vinculante de los derechos de los Parlamentos nacionales en el Tratado de la Unión es problemática desde el punto de vista de la autonomía constitucional de los Estados miembros, de los principios constitucionales de separación de poderes y de las tradiciones procedimentales de los mismos. A pesar de todo, la atribución de fuerza de Tratado a la Declaración nº 13 ha obtenido consenso en la reunión de Dublín de la COSAC.

Sin embargo, este tema es mucho menos controvertido que el de *la función colectiva de los parlamentos nacionales.* La principal defensa de este punto de vista procede de *Francia.* Las peticiones francesas han revestido multitud de formas, entre las que se encuentran varias propuestas en el sentido de crear un Senado de Parlamentos de los Estados miembros como contrapeso al Parlamento Europeo (idea propuesta, por ejemplo, por el ex-Presidente de la Asamblea Francesa, Sr. SEGUIN), un Alto Consejo de Subsidiariedad o una vuelta a un Parlamento Europeo que

fuera una mezcla de parlamentarios de elección directa y de designación nacional. Seguramente a causa de la oposición general que ha suscitado la creación de una Segunda Cámara o alternativas parecidas, en los últimos tiempos disminuyeron estas propuestas de largo alcance. El documento del Gobierno francés de 5 de junio de 1996 sobre el refuerzo de la función de los Parlamentos nacionales [13] aludía a la necesidad de mejorar la participación de éstos, pero sin entorpecer ni complicar los procedimientos de toma de decisiones ni crear nuevas instituciones. Propone una función colectiva de los Parlamentos de los Estados miembros en los ámbitos de justicia y asuntos de interior y subsidiariedad, sobre los que la COSAC o un órgano similar (sin diputados al Parlamento Europeo) emitiría dictámenes consultivos. Aún más recientemente, el Parlamento francés dió su apoyo a las conclusiones de la reunión de Dublín de la COSAC, aunque desean que ésta cuente con una secretaría y pueda adoptar decisiones por mayoría, que el Parlamento Europeo tenga el estatuto de simple observador, y en general, «institucionalizar» la COSAC en la mayor medida posible [14].

También en la carta KOLH-CHIRAC de 9 de diciembre de 1996, la Delegación francesa pedía una asociación más estrecha de los Parlamentos de los Estados miembros en el proceso de la integración europea, y que esta asociación se incluya en el Tratado. La carta también indicaba que están dispuestos a examinar todas las propuestas relativas a una asociación colectiva de Parlamentos nacionales, y se refiería a las conclusiones de la COSAC. También proponía la posibilidad de una comisión mixta, con igual número de diputados al Parlamento Europeo y diputados de los Parlamentos de los Estados miembros, indicando que podría ser una solución adecuada.

A pesar de todo y como ya indicábamos anteriormente, las ideas iniciales de cambios institucionales de largo alcance, como nuevas cámaras de Parlamentos nacionales, encontraron, en general, oposición en la mayoría de los Estados miembros. Por el contrario, existía un amplio acuerdo en la necesidad de que el control se ejerza a través de los Parlamentos de los Estados miembros sobre sus propios gobiernos, lo que no necesita ninguna modificación de los Trata -

13 SN 618/96 (C10).

14 Parte de estas ideas se exponen de forma explícita en «Les parlements nationaux dans líUnión Européenne: acteurs ou spectateurs?- rapport sur líassociation des Parlaments nationaux à la construction européenne», aprobado por la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional francesa el 23.07.96.

dos. Por ejemplo, el informe del 20 de enero de 1997 de la *Comisión de Asuntos Europeos del Bundestag alemán* [15] defendía enérgicamente que la participación de los Parlamentos nacionales debería ser un asunto de competencia interna, que el proceso de toma de decisiones de la UE no debería complicarse y volver a nacionalizarse aún más y que, por tanto, la función de los Parlamentos de los Estados miembros en asuntos comunitarios no debería institucionalizarse y la COSAC debería seguir siendo un foro flexible para el intercambio de ideas y de información.

Además de tomar posiciones sobre estos dos temas principales, cada uno de los Parlamentos y gobiernos nacionales realizaron otras sugerencias. El Gobierno danés presentó una propuesta oficial a la CIG sobre la subisidiariedad y los Parlamentos nacionales, en la que proponía la inclusión de un nuevo artículo en el Tratado que establezca las condiciones de información, participación y cooperación con los Parlamentos de los Estados miembros, mediante un acuerdo mutuo entre el PE, la Comisión y el Consejo. Una declaración anexa requería el mismo acuerdo antes del fin de 1998, así como la consulta a los Parlamentos nacionales sobre su contenido. Este documento también proponía que el acuerdo establezca un uso más sistemático de los Libros Verdes y Blancos en el proceso legislativo de la UE, y que debería hacer posible, dentro de un plazo mínimo, que los Parlamentos de los Estados miembros manifestaran su opinión sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad de una propuesta legislativa.

Entre las otras propuestas que se formularon, se encuentran la de una mayor transparencia de los trabajos del Consejo (informe de la Gran Comisión del Parlamento finlandés), que deben hacerse más esfuerzos para conceder facilidades recíprocas entre el PE y los Parlamentos nacionales («Camera dei Diputati» italiana), que se deben fomentar las comisiones parlamentarias mixtas PE/Parlamentos nacionales, como el «Comité d'Avis» belga (Gobierno belga), que se debe permitir a los Parlamentos de los Estados miembros iniciar procedimientos ante el Tribunal de Justicia Europeo para impedir la ejecución de un acto jurídico en los casos en que la Unión se extralimite en sus competencias (informe GOERENS al Primer Ministro luxemburgués, Sr. JUNKER), y que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales establezcan un sistema coordinado para la supervisión del empleo de los fondos comunitarios (informe GOERENS).

15 Bericht des Auschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zu den Schlussfolgerungen der XV COSAC und zum Beratungsdokument der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter vertages.

Por último, el *Parlamento Europeo,* aprobó en su sesión plenaria del día 12 de junio de 1996, un informe sobre *«Las relaciones entre el Parlamento y Parlamentos nacionales»*[16] donde lleva a cabo un análisis riguroso del problema del déficit democrático comunitario y en el que se hacen una serie de propuestas fundamentales para el desarrollo de las futuras relaciones entre los mismos y de cara al Consejo de Amsterdam de los días 16 y 17 de junio de 1997 que concluyó la revisión del Tratado de la Unión iniciado con la apertura de la Conferencia Intergubernamental el 29 de marzol del pasado año en el Consejo Europeo de Turín.

En su informe, el PE subraya la necesidad de que el proceso de toma decisiones en el seno de la UE se desarrolle lo más cerca posible del ciudadano; considera que las competencias de la UE han aumentado en los últimos años sin un correspondiente aumento de los poderes de los Parlamentos en la UE y que es necesario fortalecer el control parlamentario de las actividades legislativas y otras de la UE de acuerdo con las aspiraciones de los ciudadanos. En este sentido es absolutamente necesaria la estrecha colaboración entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros para «poder ejercer de forma óptima las funciones de representación política que les han encomendado los ciudadanos europeos».

El PE insiste en la importancia de no complicar la estructura institucional de la UE, en la necesidad de tomar medidas en la CIG y en otros ámbitos para reforzar las funciones de los Parlamentos de los Estados miembros en el respeto del marco institucional único y sin crear nuevas estructuras formales en el seno de la UE.

Respecto a los problemas del déficit democrático en la UE, la transparencia, la eficacia y el fortalecimiento del control democrático a través del Parlamento Europeo, éste reitera su posición en las anteriores resoluciones que ya tuvimos ocasión de estudiar en el capítulo anterior.

En cuanto al control parlamentario nacional sobre las cuestiones de la UE, propone:

— el intercambio ininterrumpido de experiencias nacionales sobre estas cuestiones,

16 Sobre la base del documento A4-0179/97 de la Sra. NEYTS-UYTTEBROECK.

— deberían tomarse medidas a nivel europeo para facilitar las tareas de control parlamentario nacional,

— apoya la idea del límite mínimo de cuatro semanas para el examen de los documentos legislativos de la UE, así como para los Libros Blancos y Verdes y otros documentos de consulta de la Comisión,

— pide que se dé fuerza de Tratado a la Declaración nº 13 convirtiéndola en un Protocolo,

— la definición de lo que es «legislativo» debe establecerse por un acuerdo conjunto entre el PE, la Comisión y el Consejo, dándose a los Parlamentos nacionales la oportunidad de aportar sus puntos de vista,

— los Parlamentos de los Estados miembros deben estar plenamente informados y tener la oportunidad de expresar sus opiniones cuando se hagan cambios sustanciales a un texto en el curso de un procedimiento legislativo,

— pide una mayor utilización de la transmisión electrónica de doble dirección de documentos de la Comisión y de la UE y de documentos de los Parlamentos nacionales,

— se debe facilitar el programa legislativo anual a los Parlamentos nacionales en la fecha más temprana posible para darles la oportunidad de considerar su contenido y transmitir sus opiniones; también deben ser informados sobre la aplicación del programa,

Respecto a la cooperación reforzada entre los Parlamentos de la Unión, el PE:

— apoya las conclusiones de la COSAC de octubre de 1996 en Dublín sobre las mejora de los trabajos de la COSAC a través de una mejor preparación y planificación previa de sus reuniones,

— apoya la idea de la COSAC de presentar sugerencias sobre cuestiones de interés común, como la subsidiariedad, los asuntos del segundo y tercer pilar, etc. cuyos destinatairos deberían ser el PE, la Comisión y el Consejo,

— reconoce que no existe actualmente demanda para la convocatoria de una Conferencia de los Parlamentos de la Unión, pero recomienda que se mantenga la Declaración Nº 14 en su forma actual, ya que puede resultar útil en un futuro,

— pide la cooperación reforzada entre el PE y los Parlamentos nacionales, en la línea de lo que se ha venido realizando hasta ahora,

— considera que las facilidades mutuas entre los Parlamentos de los Estados miembros y el PE se han desarrollado algo en los últimos años, pero siguen siendo muy variables de un país a otro y aún son insuficientes; observa que, en contraste con la actual Declaración Nª 13, la necesidad de estas facilidades mutuas no se menciona en las conclusiones de la reunión de la COSAC de Dublín ni en el proyecto de protocolo presentado por la Presidencia irlandesa y pide que se reproduzcan en cualquier protocolo nuevo,

— subraya el compromiso del PE de no otorgar su dictamen favorable a la reforma de los Tratados si éstos no cumplen los requisitos para que la Unión sea más eficaz, más democrática y más transparente, y expresar su deseo de que los Parlamentos nacionales tengan en cuenta el dictamen del PE durante el proceso de ratificación.

5 EL TRATADO DE AMSTERDAM DE 19 DE JUNIO DE 1997

Los días 16 y 17 de junio de 1997, los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince países de la Unión Europea clausuraban la Conferencia Intergubernamental iniciada en 1996 y concluían con un pleno acuerdo sobre un proyecto de Tratado para Europa. Tras la revisión jurídica definitiva y la armonización de los textos, la firma del nuevo Tratado tendrá lugar en Amsterdam en octubre de 1997.

El nuevo texto introduce como novedades más importantes un capítulo sobre el empleo, la integración en el Tratado del protocolo social, mejoras en la protección de los derechos fundamentales, la integración en el ámbito comunitario de materias del tercer pilar (justicia e interior)

como la libre circulación de personas, el asilo y la inmigración y también la lucha contra el fraude y la cooperción aduanera; la inclusión del acervo de los Acuerdos de Schengen en el Tratado; la integración de la noción de «cooperación más estrecha» aplicable al TCE y a los sectores del tercer pilar y la extensión del poder de codecisión del Parlamento Europeo a nuevos ámbitos de la actividad comunitaria.

Aunque uno de los objetivos fundamentales de la Conferencia Intergubernamental como la reforma de las Instituciones (composición de la Comisión y ponderación de votos en el Consejo), condición indispensable para poder llevar a cabo la ampliación, ha tenido que ser aplazado, el proyecto de Tratado contiene avances muy importantes sobre el entramado institucional comunitario, especialmente en lo que concierne al Parlamento Europeo.

El propio Presidente de la Comisión, Jacques SANTER, con motivo del debate en la sesión plenaria del PE el jueves 26 de junio de 1997 sobre la «Reunión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio en Amsterdam», declaraba que, en su opinión, «el Parlamento Europeo ha salido ganador de esta Conferencia Intergubernamental». Aunque seguramente la declaración sea un poco optimista, hay que reconocer que, a pesar de todo, algunas de las modificaciones aprobadas en el Tratado van en la línea de las exigencias que había formulado el PE, y que le permitirán participar más y mejor en el proceso de toma de decisiones, facilitando de esta manera el equilibrio democrático de la Unión.

El Tratado de Amsterdam simplifica a tres los *procedimientos comunitarios de decisión* en los que participa el Parlamento Europeo: consulta, dictamen conforme y codecisión. El procedimiento de cooperación se mantiene únicamente en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria.

El procedimiento de *dictamen conforme* se amplía a una nueva disposición: «sanciones en el caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro», manteniendose en el procedimiento de adhesión, Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión, propuestas del PE relativas a un procedimiento electoral uniforme y la celebración de determinados acuerdos internacionales.

El *procedimiento de codecisión* se simplifica, especialmente con la eliminación de la «tercera lectura» que permitía al Consejo imponer su posición común en el caso de que fracasara la conciliación a menos que el Parlamento Europeo la rechazara por mayoría absoluta de sus miembros. Al desaparecer esta tercera lectura, el Parlamento Europeo se situa en paridad con el Consejo.

Además, la codecisión se amplía a ocho nuevas disposiciones del Tratado: medidas incentiva - doras para el empleo, igualdad de trato y de oportunidades, algunos aspectos de la salud públi - ca (calidad y seguridad de órganos, medidas veterinarias y fitosanitarias de protección de la sa - lud pública), principios generales de transparencia, lucha contra el fraude, cooperación aduanera, estadísticas y establecimiento de una autoridad consultiva independiente para la pro - tección de datos. Se aplicará también el procedimiento de codecisión a quince disposiciones del Tratado existente (se trata fundamentalmente de la sustitución del procedimiento de coopera - ción, que como deciamos sólo se mantiene para la UEM).

Pasados cinco años, el procedimiento de codecisión podrá ser ampliado a ciertos sectores co - munitarizados del tercer pilar como los procedimientos y condiciones para la expedición de vi - sados por los EM y las normas para un visado uniforme.

También hay un aumento considerable de nuevas *consultas* al Parlamento: disposiciones contra la discriminación, los cinco primeros años de algunos de los sectores comunitarizados del ter - cer pilar; las decisiones y convenciones adoptadas de acuerdo con el artículo K 6 del resto del tercer pilar y la versión revisada de la «pasarela» que permitirá la «transferencia» del algunos sectores de lo que se ha mantenido en el tercer pilar al primero.Se consultará igualmente al PE sobre cualquier propuesta en materia de «flexibilidad» en el marco del primer pilar; orientacio - nes anuales que los EM tendrán que tener en cuenta en sus respectivas políticas de empleo y medidas de coordinación entre los EM sobre políticas de empleo y del mercado laboral; y, por último, disposiciones sobre negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y propie - dad intelectual.

Otro avance importante es que el Parlamento Europeo deberá aprobar la *designación del candidato a la presidencia de la Comisión,* en lugar de ser consultado como hasta ahora.

El *Parlamento Europeo* en su Resolución sobre la «Reunión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de Amsterdam» [17] constata que si bien el resultado de la revisión del Tratado constituye un avance en algunos ámbitos importantes, se queda corto en otros y no consigue en absoluto concluir temas que deberían solucionarse con anterioridad a la adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión.

El PE valora positivamente la reducción de procedimientos de decisión, la considerable ampliación de los procedimientos de codecisión, la eliminación de la tercera lectura, la ampliación del dictamen conforme, así como el hecho de establecer que el Presidente de la Comisión sea elegido por el PE.

Aunque acoge con satisfacción la inclusión de un nuevo Título sobre el empleo así como la incorporación del protocolo social en el Tratado, la decisión de comunitarizar importantes ámbitos de justicia y asuntos de interior, la incorporación al Tratado del Acuerdo de Schengen, y los avances registrados en otros ámbitos, lamenta el número de decisiones que deben adoptarse por unanimidad y la falta de control parlamentario y de control judicial adecuados, las complicadas modalidades para la incorporación del Acuerdo de Schengen al Tratado, y para ajustar las posiciones de algunos Estados miembros.

Manifiesta su preocupación por el déficit democrático que resulta del hecho de que parte de las negociaciones y los acuerdos en el ámbito de la justicia y asuntos de interior permanezcan por entero y exclusivamente en manos de los Gobiernos.

Respecto a la Política Exterior y de Seguridad Común manifiesta su preocupación por la ausencia de avances reales en el proceso de toma de decisiones. Manifiesta igualmente su decepción por la reforma del art. 113 en cuanto a las relaciones económicas exteriores, y sobre todo por la incapacidad de lograr una política comercial completa con un adecuado control parlamentario y la amenaza para la eficacia de dicha política.

Aunque, efectivamente, el capítulo consagrado al Parlamento Europeo sale menos mal parado que los otros asuntos insitucionales, hay todavía muchos aspectos reclamados por el Parlamento que se han quedado en el tintero. Resumiendo, la codecisión, por ejemplo, no ha sido am-

17 Docs. B4-0582,0583,0585 y 0586/97. Fecha de adopción: 26.06.1997. (Esta resolución constituye un primer voto de carácter general sobre la conclusión de la CIG, en octubre o en noviembre próximo se realizará un voto más detallado tras el examen del Tratado por las diferentes comisiones parlamentarias, bajo la égida de la comisión institucional).

pliada inmediatamente a los sectores comunitarizados del tercer pilar, ni tampoco al ámbito de la agricultura, ni de los Fondos estructurales y de cohesión ni de la fiscalidad indirecta. La distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios del presupuesto se ha mantenido y el papel del Parlamento en materia de dictamen conforme no ha sido extendido a la revisión del Tratado, ni a los recursos propios ni a los acuerdos internacionales. También en el ámbito de las relaciones económicas exteriores el papel del PE sigue siendo excesivamente limitado. El *modus-vivendi*, más bien poco satisfactorio, sobre la comitología tampoco ha sido modificado.

Respecto al *papel de los Parlamentos nacionales*, en el nuevo Tratado se ha optado por encontrar una solución intermedia a través de la creación de un proyecto de protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea, tal y como había propuesto la Presidencia irlandesa, con el fin de impulsar una mayor participación de los mismos en las actividades de la Unión e incrementar su capacidad para manifestar su opinión en aquellos asuntos que consideren de especial interés. El protocolo cubre los dos problemas fundamentales que, en general, se habían planteado en las negociaciones de la CIG, es decir, la información de los Parlamentos de los Estados miembros y el papel de la Conferencia de Organos Especializados en Asuntos Comunitarios.

En lo que concierne a la *información*, se prevé que todos los documentos de la Comisión (Libros Blancos, Verdes y Comunicaciones) se transmitan puntualmente a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Además, las propuestas legislativas de la Comisión estarán disponibles con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que su Parlamento nacional las reciba en la forma adecuada. La disposición más importante prevé un período de seis semanas entre el momento en que la Comisión presente al PE y al Consejo una propuesta legislativa o una propuesta en vitud del Título VI del TUE (tercer pilar) en todas las lenguas y la fecha en la que ésta esté inscrita en el orden del día del Consejo con vistas a la adopción de una decisión o de una posición común. Cualquier derogación basada en la ugencia deberá mencionarse en el acta o la posición común.

En cuanto a la *función de la COSAC*, ésta podrá dirigir a las Instituciones de la Unión Europea cualquier contribución que juzgue conveniente, especialmente en lo que concierne a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia y de cuestiones relativas a los derechos funda-

mentales que puedan tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas, así como las actividades legislativas generales de la Unión (especialmente en lo que concierne al principio de subsidiariedad). Los proyectos de textos jurídicos también pueden ser transmitidos a la COSAC siempre que haya acuerdo de los representantes de los Gobiernos de los EM al respecto.

En general, las propuestas, que a penas han sido objeto de modestas modificacions a lo largo de los últimos meses, se atienen a las concepciones del Parlamento Europeo, especialmente en lo que se refiere al plazo mínimo de información que ha sido aumentado a seis semanas respecto a las cuatro mínimas exigidas prácticamente por todas las instancias, sobre los documentos legislativos de la Unión. El PE también apoyó la idea de que la COSAC presente contribuciones sobre los problemas de interés común, teniendo en cuenta sobre todo que el texto del protocolo indica claramente que las mismas no deben ser vinculantes para los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición (párrafo 7)

Así pues, la antigua Declaración nº 13 del TUE sobre el cometido de los Parlamentos de los Estados miembros en la UE queda prácticamente cubierta por el nuevo protocolo. Sin embargo, desaparece la Declaración nº 14 sobre la Conferencia de los Parlamentos; en realidad el PE era el único que había reclamado que se mantuviera en su forma actual ya que consideraba que podía resultar útil en el futuro, pero al no haberse celebrado más que una vez, la primera, en Roma en noviembre de 1990, ni existir actualmente acuerdo ni demanda alguna para la convocatoria de una nueva, era de prever que así sucediera.

De todo lo que antecede se puede concluir que el problema de la falta de control democrático en las decisiones de la Unión Europea sigue sin estar resuelto. Los tímidos avances alcanzados son consecuencia de la complejidad del problema. En mi opinión, no habrá solución satisfactoria al problema del déficit democrático mientras persista el actual entramado institucional de la Unión Europea.

En un proceso de integración europea inacabado, con nuevas cesiones de ámbitos de soberanía de los Estados miembros a la Unión y un Consejo de Ministros celoso de ejercer esa soberanía compartida, como máxima autoridad legislativa, el papel del Parlamento Europeo será necesariamente limitado. Sólo un Parlamento con plenos poderes legislativos y de control del ejecutivo podrá garantizar la transparencia y el control democrático por parte de los representantes de los ciudadanos europeos.

6 FUENTES DOCUMENTALES

— *«The European Parliament as it would be affected by the draft Treaty of Amsterdam of 19 june 1997»*, Directorate General for Committees and Delegations. Committee on Instituriona l Affairs, 26.06.1997.

— Resolución del Parlamento Europeo sobre la *«Reunión del Consejo de los días 16 y 17 de junio de Amsterdam»*, Docs. B4-0582, 0583, 0585 y 0586/97. Fecha de adopción: 26.06.1997.

— *Actas literales de las sesiones.* Parlamento Europeo, 26.06.1997, p. 10.

— *«Première analyse du Traité d'Amsterdam».* Direction Générale des Commissions et Délégations. Commission institutionnelle. Bruxelles, le 25 juin 1997. Doc. PE 223.056.

— *CONSEJO EUROPEO DE AMSTERDAM. PROYECTO DE TRATADO DE AMSTERDAM (19.06.1997.* Doc. CONF/4001/97). Consejo de la Unión Europea. Secretaría General. Conferencia Intergubernamental. Bruselas, junio 1997.

— Resolución del Parlamento Europeo sobre las *«Relaciones PE- Parlamentos nacionales»*. Fecha de adopción: 12.06.1997. Sobre la base del Informe de la Sra. NEYTS-UYTTEBROEK. Comisión de Asuntos Institucionales. Doc. A4-0179/97 de 22 de mayo de 1997 y Doc. PE 221.695 de 14.03.1997 sobre las *«relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales: acontecimientos recientes y propuestas»*.

— Resolución del Parlamento Europeo sobre las « *Líneas generales para un proyecto de revisión de los Tratados*». DOCE C 33 de 3.02.1997, p. 66.

— Fiches thématiques CIG 96: Task Force GIG 1996. Groupe de Travail du Secrétariat Général. Parlement Européen:

Le rôle des Parlements Nationaux.
Le Parlement Européen.
La CIG et le caractère démocratique de l'Union.
La procédure de codécision.
La CIG et la transparence

— *«Positions résumées des Etats membres et du Parlement Européen sur la CIG 96»*. Task Force GIG 1996. Groupe de Travail du Secrétariat Général. Parlement Européen. Décembre 1996. Actualisations.

— *Consejo Europeo de Dublín. 13 y 14 de diciembre de 1996. Conclusiones de la Presidencia.* SN 401/96.

— *«Líneas generales para un proyecto de revision de los Tratados»*. Presidencia irlandesa. 5 de diciembre de 1996.

— *Rencontres Parlementaires européennes. XV Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). Dublin 15 et 16 octobre 1996.* Assemblée Nationale, nº 3.113.

— *«Les Parlementes nationaux dans l'Union Européenne: acteurs ou spectateurs?»*. Rapport sur l'association des Parlements nationaux à la construction européenne». Délégation pour l'Union Européenne de l'Assemblée Nationale. Date d'adoption: 23.07.1996.

— Resolución del Parlamento Europeo sobre la *«Convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la CIG»*. DOCE C 96 de 1.04.1996, p. 77, sobre el informe de las Sras. DURY y MAIJ-WEGGEN, doc A4-0068/96.

— *Informe del Grupo de Reflexión y otras referencias documentales.* Conferencia Intergubernamental 1996. Secretaría General del Consejo de la CE. Bruselas, 5.12.95.

— Resolución del Parlamento Europeo sobre el *«Funcionamiento del Tratado sobre la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996».* DOCE C 151 de 19.06.1995, p. 56, sobre el informe de los Sres. BOURLANGES y MARTIN, doc. A4-102/95.

— *«Les Commissions spécialisées dans les Affaires Européennes des Parlements des Etats Membres».* Division pour les relations avec les Parlements des Etats membres) En collaboration avec la Direction Générale des Etudes (Centre Européen de Recherche et de Documentation Parlementaire. Direction Générale des Commissions et Délégations. Juin 1995.

— *«Parlement Européen et Parlements des Etats Membres. Contrôle parlementaire et instruments de coopération».* Division pour les relations avec les Parlements des Etats membres. Direction Générale des Commissions et Délégations. Juillet 94.

— Resolución del PE sobre la *«Constitución de la Unión Europea».* DOCE C 61 de 28.02.94, p. 155. Sobre la base del informe del Sr. De Gücht, doc. A3-0064/94.

— *Fichas Técnicas sobre el Parlamento Europeo y las Actividades de la Unión Europea.* Dirección General de Estudios. Parlamento Europeo. 1994.

— Documento de trabajo de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo sobre *«Los poderes del Parlamento Europeo en la Unión Europea».* Serie Política. E-1. 1993.

— Resolución del PE sobre las *«Relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales tras la Conferencia de Roma».* DOCE C 280 de 28.10.91, p. 144, sobre la base del informe del Sr. DUVERGER, doc. A3-020/91.

— Documento de trabajo elaborado a petición de la Mesa del Parlamento Europeo sobre *«el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros»,* por el Sr. CRAVINHO, Vicepresidente. Doc. PE 150.961/MESA/AN de 24.09.1991.

— *Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea.* Declaración final aprobada el 30 de noviembre de 1990. Doc. PE 145.508.

— Resolución del Parlamento Europeo sobre los *«Preparativos del Congreso Europeo de Roma»*. DOCE C 231 de 17.09.90, p. 165.

— Resolución del Parlamento Europeo sobre las *«Relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales»*. DOCE C 69 de 20.03.1989, sobre la base del Informe del Sr. SEELER, doc. A2-348/88.

Julia Sevilla Merino
LETRADA CORTS VALENCIANES. PROFESORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. ADJUNTA AL SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

LA PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LOS PARLAMENTOS: LAS CORTES VALENCIANAS (*)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.

CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA.

LA ACCIÓN POSITIVA: A) En el ámbito de la participación política institucional. B) En el ámbito partidista.

LA PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LAS CORTES VALENCIANAS: A) Presencia y posición de las Mujeres. B) Medidas adoptadas por las Cortes Valencianas en favor de la igualdad.

CONCLUSIÓN.

ANEXO I.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 define, en su artículo primero, nuestro Estado como social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político y, a lo largo del texto constitucional, se desarrolla y concreta este modelo. El hecho de ser los españoles sujetos de derechos en el Estado así definido en nuestro art. 1º, entraña no pocas consecuencias tangibles en el plano social y político, o lo que es lo mismo en la definición y disfrute de la ciudadanía, título que diferencia la población, uno de los tres elementos básicos del Estado, de los Estados regidos por monarquías absolutas y de aquellos constituidos democráticamente.

Se ha atribuido el origen del Estado a un pacto realizado entre los hombres, libres e iguales, para garantizar el respeto a los derechos en libertad e igualdad y el control del ejercicio del poder, de tal forma que no debería llamarse Estado la organización social que no respondiera a esas características y cumpliera dichos objetivos. De la construcción teórica debemos destacar, inicialmente, los sujetos del pacto, beneficiarios de la transacción de la que se deriva la ciuda-

(*) Quiero expresar mi agradecimiento, por la colaboración prestada, a los Servicios Jurídicos y de Documentación de las Cortes Valencianas.

danía y que son los hombres. Como acertadamente ha dicho Celia Amorós, *«los pactos se suscriben entre iguales y los únicos iguales, al respecto, eran los hombres-varones»*[1]. Lucas Verdú — en uno de sus artículos dedicados a comentar nuestra actual Constitución— llega a la misma conclusión al apuntar que *«la normación e institucionalización de los aparatos estatales concebidos por la imaginación jurídicopolítica burguesa se hizo sin considerar prácticamente a la otra mitad del género humano»* [2].

Esta ausencia de las mujeres se ha obviado por la generalidad de la doctrina adoptando a lo largo de la historia el vocablo hombre como genérico de la humanidad, como referente de sujeto social el hombre en plenitud, valorando las personas restantes como objetos del Derecho por comparación al sujeto por excelencia: niños-descendencia del hombre, juventud-casi hombre, ancianos-futuro del hombre, enfermedad, minusvalía-estado transitorio o permanente de perdida de las facultades del hombre pleno. Las mujeres están definidas por su diferencia sexual, son «el otro sexo», el sexo femenino cuya característica fundamental está marcada por poseer el órgano reproductor de la especie, cara y cruz de su rol social. A. Valcárcel analiza como en la modernidad, contra toda la corriente individualista, *«todas las mujeres son "la mujer" y lo que se afirme de ese "la mujer" es válido sin fisuras para todas y cada una de ellas... comenzó así y entonces el proceso de fabricación de "la mujer" como "lo absolutamente otro"»* [3].

En otro trabajo tuve ocasión de comentar cómo la prohibición de discriminación por razón de sexo (art. 14 de la C.E.) es una muestra y una consecuencia de la no consideración de las mujeres como sujetos político-sociales [4], una discriminación que existe desde el inicio de la Historia y que penetra lo jurídico. Las Declaraciones de Derechos, desde 1948, prohiben la discriminación, al igual que lo hacen los textos constitucionales de la postguerra por lo que si este tratamiento, internacional y constitucional, hubiera sido eficaz no serían necesarias todas estas consideraciones ni el encargo constitucional a los poderes públicos de velar por el logro de la igualdad de forma singularizada (art. 9.2 C.E.). Es en el origen y nacimiento del Derecho, por tanto, de donde hay que partir, y son los sujetos constitucionales, los que siendo iguales, deben construir el edificio constitucional desterrando las consideraciones sociales sobre las diferencias que se traducen en desigualdades, como dice A. Valcárcel *«de la consideración natural de la desi-*

1 «Espacio de los iguales, espacio de las idénticas. Notas sobre poder y principio de individuación», *Revista Arbor*, Madrid, 1987.
2 LUCAS VERDU, Pablo: «La igualdad y la condición femenina», *Revista Política Comparada*, nº 7 - 81/82.
3 VALCÁRCEL, Amelia: *La política de las Mujeres*, pág. 27, Ediciones Cátedra; Madrid, 1997.
4 SEVILLA MERINO, Julia: «La integración de la mujer en el estado social y democrático de derecho», en *Reflexión multidisciplinar sobre la discriminación sexual*, NAU Llibres, Valencia, 1993.

gualdad se llegó a la omisión de los derechos del colectivo mujeres».

A ello hay que añadir que el Estado, al que nos estamos refiriendo, es un Estado social que establece una reconceptualización de la igualdad considerada, a nivel general, como un logro a alcanzar. *«La igualdad* — en palabras de Rubio Llorente— *es la finalidad que el derecho ha de perseguir, no el supuesto del que ha de arrancar. ... La exigencia del trato igualitario en lo social y en lo político no es sino la derivación de un mandato ético, de una idea de justicia material que forma parte del sistema de valores de una determinada cultura»* [5].

Se observa, por tanto, un déficit en la construcción del Estado que recientemente también ha sido puesto de relieve por la profesora E. Vogel-Polsky, la cual incide en la consideración del derecho como obra y símbolo de la dominación masculina y señala como un fallo de la lógica jurídica situar el sexo como una causa mas de discriminación junto a los otros motivos basados en la raza, color, religión, etc. Para la citada profesora el tratamiento realizado por los textos constitucionales *«camufla totalmente la definición ontológica de la persona biológica y necesariamente sexuada, hombre o mujer y que, además, puede pertenecer a una iglesia, partido político o sindicato, o formar parte de un grupo étnico. Es innegable que todos los motivos de discriminación reconocidos en los textos jurídicos pueden afectar por igual a los hombres o mujeres y que considerar al ser humano como un individuo abstracto asexuado y prohibir a continuación las discriminaciones fundadas sobre el sexo, entre los otros motivos de discriminación, induce necesariamente a una estrategia de "repescar" a las mujeres para elevarlas a una condición, estatuto y tratamiento igual al del hombre modelo implícito de ser humano abstracto»* [6].

El fallo de considerar al hombre como único sujeto, abstracto y asexuado, de los Estados constitucionales ha sido reconocido indirectamente en los textos de las modernas Declaraciones de Derechos tanto internacionales como en las incorporadas a las Constituciones. En su lectura se observa que la palabra hombre se ha sustituido, en todos los artículos, al señalar a los sujetos

5 RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución),* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. páginas 648-649.

6 VOLGE-POLSKY, E.: «La democratie Paritaire: vers un nouveau contrat social», *Construir a igualdade*, Ministerio de Emprego e da Segurança Social, *Cuadernos Condiçao Feminina,* nº 39, Portugal, 1993, pág. 56 y ss..

de los derechos con las palabras todos, nadie, persona [7], con la excepción del artículo en el que se garantiza el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio en condiciones de igualdad en donde se nombra a ambos sujetos situándolos en el mismo plano cuando es la organización social de la institución matrimonial la que puede generar discriminaciones para las mujeres.

Nuestra Constitución no es ajena a esta tradición manteniéndose en los parámetros de los textos que le preceden. El valor constitucional de la igualdad se plasma en el art. 14 donde se establece que: *«los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»*, señalando a continuación el art. 9.2 que corresponde a los poderes públicos *«promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»*. Estos dos artículos enmarcan el concepto de la igualdad abriendo la puerta a la adopción de medidas de acción positiva.

El citado profesor Lucas Verdú, a quien es obligado reconocerle la primacía en el análisis sobre los derechos de las mujeres en la Constitución española, apunta la subordinación (juridico-política) de la condición femenina que no se resuelve con el establecimiento constitucional de la igualdad ante la ley ya que la realidad constitucional, existente a la par que la Constitución, puede frustrar el proyecto constitucional de igualdad y no discriminación. Al referirse a nuestra Constitución indica que *«el constituyente español no se ha percatado de la situación de la condición femenina en nuestra Patria»* considerando insuficiente el tratamiento constitucional en cuanto a los derechos de las mujeres que, en su opinión, debería haberse abordado con la *«inclusión de una norma en el Capítulo III del Título I que contemplase la específica situación de la condición femenina y serviría para que el legislador, el juez y la administración adoptasen las medidas pertinentes en bloque, de una sola vez, orientadas a suprimir los condicionamientos femeninos en los planos jurídico, economicosocial y cultural sin que cada mujer tuviese que verse obligada a recurrir, en el caso que particularmente le afecte, ante los Tribunales ex ar-*

7 «La terminología por la que se sustituye el término hombre ha sido analizada en la comunicación», *Las mujeres sujetos constitucionales de derechos,* SEVILLA MERINO, J.: presentada al «II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman», celebrado en Toledo — 13 al 16 de abril 1997— , pendiente de publicación.

tículo 53.2, con las incomodidades que todo recurso, por preferente y sumario que sea, comporta y con los gastos que ello supone»[8].

CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La Igualdad en la Constitución española presenta diferentes manifestaciones de las que se derivan diversos grados de eficacia y posibilidades interpretativas:

a) La igualdad como valor y como principio constitucional (art. 1.1 C.E.).

b) La igualdad como derecho público subjetivo del art. 14, la igualdad ante la ley.

c) La cláusula antidiscriminatoria del art. 14, derecho subjetivo inserto en una cláusula de alcance general.

Además de su defensa, como derechos, ante el Tribunal Constitucional también se desprende su valor jurídico como principio con todos los efectos interpretativos y vinculantes para el legislador. Por otra parte, la igualdad se ha enriquecido en la medida en que a la persona se le ha reconocido la dignidad que, pasando de rasgo específico de determinadas personas a componente genérico de todo ser humano, implica el reconocmiento a tener derechos como el que más dentro del respeto a la propia personalidad. El T.C. ha subrayado esta relación indicando que: *«nuestra Constitución ha elevado también a valor jurídico la dignidad de la persona, que, sin perjuicio de los derechos que le son inherentes, se halla íntimamente vinculada con el libre desarrollo de la personalidad...»* (S.T.C. 53/85, de 11 de abril).

8 LUCAS VERDU, Pablo: *Op.cit.*, pág. 40.

Entre las manifestaciones concretas de la igualdad se halla el acceso a cargos y funciones públicas del art. 23.2 C.E. Este derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad está vinculado, en una sociedad democrática: a la celebración de elecciones y a la existencia de partidos políticos.

Las elecciones se rigen por los preceptos constitucionales que las regulan, por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y por las leyes electorales de las Comunidades Autónomas que rigen los procesos electorales. La coherencia interna de la Constitución respecto a los artículos afectos al régimen electoral y el respeto a los principios constitucionales que toda la legislación debe observar garantizan la igualdad y democracia en la selección y elección de nuestros representantes.

Los partidos políticos, imprescindibles para la realización de la democracia, cumplen un papel fundamental en el proceso electoral, en el derecho a la participación política. Bien es cierto que no son el único cauce para que la ciudadanía ejerza este derecho de participación política, pero, en la práctica, la concurrencia de agrupaciones de electores, ajenas a los partidos políticos, no pasa de ser anecdótica en el conjunto del proceso electoral en el que en la selección y presentación de candidatos, agregación y jerarquización de intereses que conforman los programas electorales, su presencia y contribución a la transparencia del mismo los convierte en sus principales actores. Ello, quizá, es causa y razón de su inclusión en el Título preliminar de nuestra Constitución, del reconocimiento constitucional de las funciones de los partidos políticos así como la exigencia, en el art. 6 de la C.E., del respeto a los principios democráticos en su estructura y funcionamiento.

La cuestión se puede plantear de la siguiente forma: sí partimos de una Institución estatal que nace y se justifica por la igualdad, y nos hallamos en un universo en el que los gobiernos se legitiman por ser representantes democráticos de la ciudadanía y, asimismo, nos regimos por un sistema normativo que garantiza el respeto a los derechos inherentes a la persona ¿cómo persisten desequilibrios sociales, en la práctica, impermeables a todo ese cambio que la propia sociedad ha producido?

La práctica muestra como ese «techo de cristal» del que hablan las feministas impide la igualdad laboral, familiar, educativa, social y política. Como lo expresa A. Valcárcel *«Imaginemos realmente, a toda la maquinaria de un Estado contemporáneo funcionando sin miles de funcionarias que lo hagan posible.*

El nivel gerencial está asegurado por la simpre expertis, en efecto, competencia. O dicho de otra forma, la competencia del colectivo de las mujeres en algunos de sus rangos, para llevar a cabo acciones expertas es tal que no se puede prescindir de su marcha del trabajo. Y, sin embargo, la ascensión en el nivel gerencial se da, pero se corta en el momento que empieza la decisión política. Esto es a lo que el feminismo llama el techo de cristal. Y con ello quiere resaltar que hay una fase distinta, distinta de la fase de la decisión experta, en la que comienzan a utilizarse sistemas selectivos que no implican competencia gerencial sino que implican otro tipo de valor al que se hace entrar en juego»[9].

En el campo que nos ocupa, la participación, las mujeres no han sido excluidas formalmente de la esfera política pero son la excepción en los órganos que representan el poder en la sociedad y el Estado. Su ausencia no solo cuestiona la legitimidad de las estructuras políticas sino la operatividad de los mecanismos legales o institucionales que pretenden asegurar la representatividad del conjunto de los ciudadanos. Si en cualesquiera de los comicios electorales que se realizan en un país democrático, la participación ciudadana fuera menor del 45 % del cuerpo electoral se podría cuestionar la validez del sistema. Las leyes electorales exigen la representación en todas las circunscripciones, cubrir los escaños de las mismas, el voto se considera un derecho pero también un deber de ciudadanía y, en cambio, no se cuestiona la ausencia del 52 % de la población en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo de tal manera que, los actores políticos, no se han interrogado, hasta fecha reciente, sobre la ausencia de las mujeres en los órganos de decisión.

En el sistema democrático el ejercicio de los derechos políticos confirma el status de ciudadanía, su existencia como sujetos políticos y la posibilidad de participar en el gobierno de la Nación y de sus instituciones. Sin embargo, el análisis de los datos revela que en todo el mundo las mujeres constituyen una minoría, generalmente débil, en los Parlamentos. Esta representación que, a mediados de 1994 era de un 10% en todo el mundo, oscila desde el 4 % en los Estados árabes hasta el 35 % en los países nórdicos. Sólo algunos países han transpuesto el umbral del 30 %: Finlandia *(39 %)*, Noruega *(39 %)*, Suecia *(34 %)* y Dinamarca *(33 %)*. Los países en desarrollo no van muy a la zaga de los industrializados: el promedio de la representación femenina en los parlamentos es del 10 % en el mundo en desarrollo y del 12 % en el industrializado. Por consiguiente, si se deja de lado la sobresaliente experiencia de los países nórdicos, en

9 VALCÁRCEL, A.: *El techo de cristal. Los obstáculos para la participación de las mujeres en el poder político,* Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, 1994, págs. 36-46.

la mayoría de los países las mujeres han tenido una escasa participación en sus Parlamentos. No obstante, hay indicios alentadores del papel político que las mujeres están forjando por sí mismas y, así, la proporción de mujeres representantes en el ámbito local es superior a la existente en los Parlamentos.

En 1996 se ha experimentado una variación importante en las Cámaras Bajas o únicas: Islandia ha alcanzado la paridad *(50%)* y otros países han incrementado el número de mujeres en las candidaturas a los órganos legislativos: Suecia *(43'6%)*, Suiza *(34,8%)* y España *(32'5%)*. Mientras que otros Estados siguen presentado muy pocas candidatas: Italia *(12'7%)* y Ucrania *(9'3%)*. Estos datos varían una vez efectuada la elección debido a los lugares que ocupan las mujeres y la característica de los partidos que las presentan, y así a 1 de enero de 1997, se configuran los siguientes porcentajes: Suecia *(40'4%)*, Noruega *(39'4%)*, Suiza *(21'0%)*, España *(24'6%)* e Islandia *(25'4%)*. Por lo que respecta a los dos países, Italia y Ucrania, que estaban a la cola en presencia de mujeres en las candidaturas, también tienen un bajo porcentaje en resultado electoral, Italia ocupa el lugar 25 en el ranking europeo con el 11'1 % y Ucrania el puesto 41 con el 3'8%.

Si observamos la representación política de la mujer al más alto nivel — como miembros de gabinetes y entre presidentes y primeros ministros— no guarda proporción ni siquiera con su débil presencia en Parlamentos o poderes locales. Los datos para mediados de 1994 indican que la representación femenina en gabinetes era en general del 6 % (5% en los países en desarrollo, 8% en los industrializados). Sin embargo es necesario indicar que, en los países nórdicos, estas cifras se elevan como sería el caso de Suecia que a comienzos de 1995 constituyó el primer gabinete en la historia del mundo plenamente equilibrado en cuanto a su composición por sexos: un 50% de los ministros son mujeres [10].

Ha habido gran variedad de argumentos y justificaciones en relación con la participación y representación política de la mujer. Siguiendo el análisis realizado por H. M. Hernes [11] acerca de la incorporación de las mujeres a la vida política en los países nórdicos se pueden distinguir tres tipos básicos de argumentos que todos ellos consideran el género como una categoría rele -

10 Datos extraídos del *Informe sobre desarrrollo humano 1995,* publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 1995 y del nº 28 de la Serie «Informes y Documentos» publicado por la Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1997 *La democracía por perfeccionar».*

11 HERNES, H. M.: «El poder de las mujeres y el estado de bienestar», *Vindicación feminista,* 1990.

vante cuando surge el derecho a la participación. De acuerdo con el primero las mujeres tienen un justo derecho a una participación igual a la par con los hombres. Este derecho se basa en la afirmación que todos los grupos en una sociedad deben tener el derecho de participar en las decisiones que conciernen a todos ellos. No está relacionado con las competencias del gestor-ejecutor ni formula ninguna demanda acerca de las consecuencias de las competencias por el contenido o calidad de las decisiones. No exige que las decisiones deban ser diferentes si las mujeres participaran, pero se enfoca hacia la configuración del derecho de participación en una democracia.

El segundo tipo de argumento considera que es la sociedad quien pierde cuando la mujer no participa. Se supone que las mujeres tienen diferentes experiencias y valores y, consecuentemente, una base diferente de conocimiento. Ellas constituyen un nuevo recurso en la vida política. Este último argumento complementario se fundamenta en la suposición de que los hombre gestores y ejecutores, aunque bien intencionados, probablemente van a pasar por alto, olvidar o ignorar las consecuencias de las decisiones políticas de la mujer. Por esta razón es importante tener mujeres en los cargos de gestión-ejecución puesto que representan una experiencia valiosa y relevante. En concordancia con esta argumentación se añade que la afluencia de mujeres aumentaría la reserva de candidatos elegibles, y ello aumentaría el nivel de la competencia en general. Es un razonamiento basado en la utilidad y refleja una aproximación al capital humano existente desde la consideración de que la exclusión de la mujer de la vida política, de la enseñanza e investigación y de las organizaciones laborales, supone la pérdida de un valioso talento y, en alguna medida, de una valiosa experiencia. Quienes así se pronuncian sostienen que las mujeres no sólo deberían ser consumidoras, sino también productoras de decisiones políticas, conjuntamente con los hombres, y que la participación de las mujeres cambiaría o bien el contenido, o bien la calidad de las decisiones.

El tercer argumento establece que las mujeres y los hombres tienen intereses diferentes y a veces contradictorios. Los intereses de las mujeres están actualmente reprimidos, escondidos o, como mucho, subrepresentados. Este análisis del conflicto se basa en la convicción de que los conflictos entre mujeres y hombres están institucionalizados a través del sistema político y deben darse a conocer. Esto sucederá si se les permite a las mujeres participar en plano de igualdad con los hombres. El nivel del conflicto político aumentará sensiblemente a un corto plazo, y la representación y presencia de las mujeres ocasionará cambios en el sistema político que se

harán de acuerdo con los intereses femeninos. A largo plazo el sistema político será así menos conflictivo y más justo.

Constituye una evidente manifestación de la validez de estos argumentos, en cuanto a la importancia del papel de las mujeres en la defensa de los derechos, la actuación del movimiento feminista y las organizaciones de mujeres en la lucha, desde las primeras declaraciones de derechos, para conseguir que las mujeres también pudieran participar de la naciente ciudadanía. La historia de la obtención del primero de los derechos políticos, el voto, es expresiva de lo dicho y de las dificultades que hubo de vencer.

Durante los últimos años del franquismo y a partir de la aprobación de la Constitución algunas mujeres compartían la doble militancia: partidista y feminista. Otras sólo lo hacían en el feminismo, desconfiando de que los partidos llevaran a cabo las demandas que permitirían lograr la igualdad real.

No obstante, el feminismo, militante o no, desde formulaciones intelectuales y políticas, aún reconociendo los avances que se han realizado, mantiene la crítica hacia los planteamientos derivados de la ideología patriarcal que siguen produciendo consecuencias efectivas de marginación en todos los órdenes de la vida.

Una de las muchas manifestaciones de estas reivindicaciones fue la denominada cubre de Atenas «Mujeres al poder» celebrada el 3 de noviembre de 1992 a la que concurrieron mujeres que ostentaban puestos de decisión y teóricas del feminismo. La iniciativa fue adoptada por la Comisión Europea que encargó a la Red Europea de «Mujeres en la toma de decisiones» y al Lobby Europeo de Mujeres la celebración de una conferencia como una de las actuaciones encaminadas a conseguir un mayor número de mujeres en el proceso de toma de decisiones a diversos niveles.

El objetivo de la conferencia era hacer una llamada de atención sobre la participación desigual de varones y mujeres en la toma de decisiones en el ámbito público, así como iniciar un debate social sobre el tema y que la declaración final constituyera una herramienta importante para los trabajos futuros de las organizaciones de mujeres y de los Parlamentos de toda Europa. El

resultado de esta conferencia se recogió en una Declaración en la que se denunciaba el déficit democrático que suponía la desigualdad en los órganos e instituciones y el estancamiento, desde los años 70, de participación de las mujeres en la toma de decisiones y la necesidad de cambiar las estructuras de los procesos decisorios con el fin de asegurar la igualdad en la práctica.

Finalmente se demandaba la representación paritaria en la política y en la administración de las naciones en base al derecho que les asiste por constituir más de la mitad de la población mundial y porque la escasa presencia en la toma de decisiones constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad.

Dos años más tarde, el 8 de marzo de 1994, Día Internacional de la Mujer, el Ministerio de Asuntos Sociales y la Dirección General de la Mujer convocaron, para conmemorar esa fecha, un acto en defensa de la democracia paritaria en el que intervinieron representantes de los partidos políticos con presencia de las Cortes Generales [12].

De las intervenciones, además de incidir en los argumentos que hemos reseñado al hacer referencia a los países nórdicos, merece destacarse:

— la que consideraba imprescindible aportar soluciones globales y de solidaridad entre mujeres como medio de participar en los centros de decisión y que la Diputada por el grupo Parlamentario CiU, Sra. Alemany i Roca resumió en la frase que servía de lema a la campaña democrática que estaba llevando a cabo el Institut Català de la Dona *«cada dona que arriva na de fait puja a un altra»* [13]. También, la entonces Ministra de Cultura, C. Alborch recordaba el caso noruego y los argumentos expuestos al expresar: *«que la paridad beneficia especialmente a las mujeres, porque es más fácil que pasen a ser prioridades políticas temas especialmente hasta el momento vinculados con ellas: reparto de responsabilidades familiares, la violencia física o sexual, o la feminización de la pobreza»* [14].

12 *Por una Democracia Paritaria,* Acto conmemorativo del 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, Serie *Debate,* nº 15, Ministerio de Asuntos Sociales (Instituto de la Mujer); C. Alberdi, M. Subirats, J. Alemany i Roca, M. Rivadulla i Gracia, I. Tocino, R. Conde y C. Alborch.
13 *Por una Democracia Paritaria,* op. cit., pág. 13.
14 *Por una Democracia Paritaria,* op. cit.. pág. 31.

— la defensa del sistema de cuotas para la presencia de las mujeres en los parlamentos ya que sin él *«no sería diputada, puesto que habría otros condicionantes que habrían movido a los compañeros y compañeras a elegir normalmente hombres»* [15].

— la diputada del Grupo Parlamentario Popular hizo hincapié en la necesidad de una mayor preparación en cuanto a su formación para conseguir la democracia paritaria, en modificar el ritmo social de horarios para que las mujeres puedan participar *«sin renunciar a su condición femenina»* [16].

— se pusieron de relieve los inconvenientes que comporta la vida política para todos en el intento de ayudar a superar las reticencias que sienten las mujeres ante la dificultad de compaginar lo privado y lo público que generalmente concluye en la doble o triple jornada. Sobre todo la representante por el Grupo Parlamentario Socialista reforzó la afirmación ya expuesta, sobre la intencionalidad de las mujeres que no *«queremos desplazar a los hombres de la responsabilidad política... como decía Simone Veil: queremos compartir esa responsabilidad»* [17].

— la validez de las estrategias para conseguir la democracia paritaria como el sistema de cuotas, la importancia de hacer explícito que los derechos de las mujeres son derechos fundamentales como se hizo en la Conferencia de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 y la referencia estadística que muestra al 70 % de la población, partidario de la presencia de las mujeres en puestos de decisión fueron algunas de las afirmaciones que C. Alberdi expuso en la intervención final [18].

15 *Por una Democracia Paritaria,* op.cit.; M. Rivadulla, pág. 17.
16 *Por una Democracia Paritaria,* op.cit.; Isabel Tocino, pág. 22.
17 *Por una Democracia Paritaria,* op.cit.; R. Conde, pág. 27.
18 *Por una Democracia Paritaria,* op.cit.; pág. 36.

LA ACCIÓN POSITIVA

La respuesta a las demandas de las mujeres se ha visto reflejada:

A) en el ámbito institucional (Estado, Organismos Internacionales, U.E.) se ha materializado en las normas que consagran la igualdad y prohiben la discriminación, y en las llamadas acciones positivas.

B) en el ámbito partidista: se ha adoptado el sistema de cuotas.

A) EN EL ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL

En este campo, las actuaciones institucionales se han concretado en la creación de organismos para la igualdad: Instituto de la Mujer, áreas en Ayuntamientos, Direcciones Generales, etc., que han tratado de potenciar la integración de las mujeres en la sociedad y también en la participación política. Las O.N.G. de mujeres también han contribuido, a través de los programas de estos organismos y de las subvenciones por ellos concedidas, desarrollando actividades de promoción de las mujeres en el ámbito social y laboral.

Una de las actuaciones más eficaces de los poderes públicos para lograr la igualdad en el acceso al trabajo son las llamadas «Acciones Positivas» que encuentran su base en propuestas de igualdad como la contenida en el art. 9.2 de nuestra Constitución. Parten del reconocimiento de la existencia de desigualdades de partida que pueden convertir en ilusorias e inefi - caces las normas abstractas sobre la igualdad, tratando de corregir situaciones que impiden a las mujeres aspirar a los mismos puestos de trabajos que los hombres. En 1982 un informe del Consejo de Europa titulado «La igualdad entre hombres y mujeres» se iniciaba así: *«La igualdad entre mujeres y hombres, por mucho que sea una exigencia de la razón humana, no es un hecho, ni siquiera en las sociedades que proclaman ideales democráticos». «Es preciso emprender acciones para inducir los cambios de índole psicológica, sociológica e institucional que permitirán que las dos partes que componen la humanidad se sientan iguales y se reconozcan como tales».* En algunos Estados: Italia, Suecia, Noruega se han aprobado leyes para la defensa de la igualdad en el trabajo, creando a la par de -

fensoras de la igualdad de oportunidades para vigilar el cumplimiento de las medidas propuestas.

Si del campo del trabajo nos trasladamos al plano de la representación, para facilitar el acceso de las mujeres se pueden establecer cuotas para conseguir que un determinado porcentaje de escaños les sea atribuido. Si la medida se adopta por el legislador tiene consecuencias directas sobre el resultado de la elección, y se impone por igual a todos los partidos políticos. Esta solución, que podría ser tan eficaz como las acciones positivas en el terreno laboral, ha tropezado, en ocasiones, con el rechazo en vía de decisión política o jurisdiccional por estimarse incompatible con el principio constitucional de la igualdad. En el ámbito europeo Francia e Italia vieron anuladas en 1982 y en 1995 disposiciones legales que establecían la cuota de mujeres, por el contrario Bélgica aprobó el 24 de mayo de 1994 una ley que establecía una cuota del 33 3% de candidaturas femeninas para las elecciones. En la actualidad se están intentando acuerdos que permitan utilizar las acciones positivas en el ámbito de la representación política.

B) EN EL ÁMBITO PARTIDISTA:

En España no se han promovido directamente, desde las instituciones, medidas tendentes a favorecer el acceso de las mujeres a cargos públicos. Han sido los partidos, presionados por sus militantes, los que han adoptado resoluciones para la inclusión de las mujeres en los órganos de dirección interna y en las listas electorales. El hecho de que haya sido necesaria la aprobación de una resolución implica la ausencia de voluntad o convencimiento natural a compartir el poder con las mujeres y el que, al no ser los partidos políticos elementos extraños a la sociedad, mantengan los componentes relacionales que se dan en el exterior con el añadido negativo de ser sociedades nacidas y organizadas para el logro del poder político que constituye el reducto masculino por excelencia.

Las actuaciones de los partidos políticos han sido diversas: crear ramas femeninas para promover la militancia, para tratar las cuestiones específicas de las mujeres, y que éstas figuren en los programas políticos, completar la formación con vistas a la actividad política, etc. [19], organizar los horarios de las reuniones y establecer un servicio de guardería, distribuir los puestos de responsabilidad en el partidos entre hombres y mujeres y, finalmente, el sistema de cuota y/o la

composición de las listas para la presentación de candidaturas.

Todas estas medidas están interrelacionadas, y todas ellas adolecen de elementos ambivalentes. Por un parte, se diría que, en el mejor de los casos, los hombres no viven como una necesidad propia la incorporación de la mujer al ámbito de lo público en las tareas de dirección y por lo tanto ni se sienten corresponsables del tiempo de las mujeres ni imaginan soluciones a cuestiones resueltas para ellos a título individual. Por otra, las ramas femeninas pueden cumplir su cometido originario al servicio de la mujeres o pueden convertirse en una estructura más al servicio de los partidos.

Por lo que respecta a la cuota es la medida que más polémica ha propiciado. Los militantes lo ven como el despertar de un león que estaba dormido y las mujeres tampoco se sienten cómodas al ser calificadas como cuota, peyorativamente, como si implicara la anulación, por ello, de cualquier capacidad personal.

Parece que un olvido, freudiano y colectivo, de las técnicas de propaganda y marketing electoral nos tuviera aferrados al dicho *«el buen paño en el arca cerrada se vende»*. Y así a las mujeres les ha costado vivir y aceptar ser «cuota» cuando en un proceso de selección, en el que se pretende una reproducción del conjunto de los intereses de la sociedad, lo congruente y lo real es ser cuota de intereses o de personas que defienden a la hora de confeccionar las listas para cualquier elección, interna o de consulta popular, su «cuota» de puestos en función de su poder orgánico.

Por todas estas consideraciones son escasos los partidos que han establecido un sistema de cuota fija para las elecciones parlamentarias pero los pocos que lo han hecho han tenido el mérito de producir un efecto multiplicador al propiciar el debate en el seno de los otros partidos que puede concluir en la adopción de medidas análogas o a la modificación del modo de selección de las candidaturas, siendo cada vez más frecuente el debate sobre cómo compensar la ausencia de mujeres en los órganos electivos de la representación popular.

19 Entre otras se pueden citar las ramas femeninas en Alemania: *Unión de Mujeres (CDU), Grupo de Trabajo de las Mujeres Miembros del SPD (ASF), Lisa Grupo Feminista del P.D.S.*

Las cuotas empezaron a aplicarse en los años setenta en la Europa septentrional como un derecho de las mujeres a participar en el proceso de decisión política en igualdad en número y condición con los hombres. Aplicadas o rechazadas, por el principio constitucional de la igualdad, han servido para centrar la atención en la llamativa ausencia de las mujeres en la esfera política y para que asociaciones de mujeres hayan reclamado la paridad [20].

Lo cierto es que esta realidad se ha abierto camino y las mujeres consideran las cuotas como un mecanismo necesario para que su presencia supere el lugar de lo simbólico. En opinión de A. Martiny es un sistema para romper las barreras que ponen los hombres: *«porque no tienen en cuenta el hecho de que es una sencilla cuestión de justicia el dar a la mujer la igualdad de oportunidades. Si se pregunta a un hombre en un puesto político, si se le pide «por ejemplo» participación en un panel público, y se le pregunta a quién propondría para distintos puestos, nunca sugerirá a mujeres, los hombres siempre piensan en hombres. Y el sistema de cuotas es el único sistema capaz de romper esta especie de ceguera»*[21].

En España se inicia el debate sobre la incorporación de las cuotas a nuestro sistema de representación al final de los ochenta. El P.S.O.E. en su XXXI Congreso federal incorpora a los Estatutos federales la adopción de un sistema de cuotas [22]: *«de representación de mujeres en un porcentaje no inferior al 25 % en cada uno de sus ámbitos»*. La medida no surtió efecto de inmediato pero las delegaciones en el Comité federal de siete federaciones se aproximaron o sobrepasaron esta cuota del 25 %. Las presiones que siguieron ejerciendo las mujeres alcanzaron la meta de la democracia paritaria en el último Congreso federal de 1997 donde el Partido Socialista acordó adoptar una representación de hombres y mujeres en sus listas electorales de porcentajes no superiores al 60 % ni inferiores al 40 % para cada sexo [23] y también en el 8º Congreso Nacional

20 *La democracia por perfeccionar*, Unión Interparlamentaria..., op.cit., pág. 66.

21 *Las mujeres y el poder político*, pag. 17, Serie *Debates* ,nº 16 - Recoge las comunicaciones y coloquio celebrado en el Senado el 11-3-1994 / Ministerio de Asuntos Sociales (Instituto de la Mujer).

22 *Un nuevo párrafo el art. 8, apartado K, pag. 3*, Cuaderno editado por la Secretaria de participación de la mujer «Después de XXXI Congreso (1988).... 25 %» .

23 En el art. 9, párrafo 1º, que regula los derechos de todos loa afiliados, el apartado k) se redactó como sigue: "El Partido se pronuncia por la democracia paritaria entre hombres y mujeres y, en consecuencia adopta el sistema de representatividad en virtud del cual ningún sexo tenga menos del 40 % ni más del 60 % de representación en cualquier órgano de dirección, control o ejecutivo del Partido. Está proporción será aplicable a la composición de las candidaturas electorales, tanto en la integridad de la lista como en el conjunto de puestos sobre los que exista previsión de resultar electos. Se invalidarán o no se ratificarán por los órganos correspondientes aquellas listas que no cumplan lo establecido en este apartado. Cualquier excepción a esta norma deberá ser autorizada por el órgano competente, previo informe mativado.

del PSPV-PSOE (julio 1997)[24] aprobó la inclusión en los Estatutos de esta medida.

Izquierda Unida ha sido la otra formación que adoptó formalmente el sistema de cuota. En la Comunidad Valenciana, en su III Asamblea celebrada en 1990 incorpora [25] la obligatoriedad de que *«ningún sexo supere el 50% de los puestos a elegir en las listas de los delegados/as»* sin que esta modificación pasara a los Estatutos aprobados en dicha Asamblea. Igual sucedió en la siguiente Asamblea, celebrada en 1992, en donde se pretendía una cuota del 35 %. La inclusión de esta medida, como norma estatutaria, se plasmó en el texto estatutario aprobado en 1995 de la siguiente forma: *«ninguno de los sexos podrá superar el porcentaje del 65% tendiendo como objetivo a la paridad»* [26].

En España los partidos políticos han incrementado la presencia de mujeres en sus listas aunque, formalmente, no lo hayan hecho adoptando el compromiso de respetar un porcentaje determinado. Las elecciones autonómicas y locales de 1995, y las últimas Elecciones Generales son una muestra de lo que apuntamos. Como se puede observar en el Cuadro núm. 1 en el que aparecen el número de representantes que cada partido posee en el total de los Parlamentos Autónomos, después de las últimas elecciones autonómicas, los porcentajes de mujeres comienzan a alcanzar niveles significativos.

En el contexto mundial, el estudio llevado a cabo por la Unión Interparlamentaria estima:

1º) que se produce un fenómeno de «arrastre» que hace que se generalice la tendencia a la feminización de los partidos políticos, sobre todo en el caso de que la competencia electoral entre los mismos sea fuerte, y

2º) que los partidos que se autodenominan de izquierdas y los alternativos tienen mayor propensión a presentar y elegir más mujeres que los restantes [27].

24 «Con el fin de contribuir activamente a la igualdad de las mujeres en su participación política el PSPV-PSOE adopta un sistema por el cual las candidaturas, tanto en el ámbito orgánico como en el ámbito institucional, vendrán ordenadas por el número de votos de mujeres electos/as. Si uno de estos grupos no alcanza el porcentaje mínimo del 40%, se restarán del grupo mayoritario tanto miembros como sea necesario, siendo sumados al grupo minoritario hasta obtener el mínimo exigido».

25 A las «Normas reguladoras del proceso hacia la III Asamblea de E.U.P.V.»

26 Documentación falicitada por el Centre d'Informació Comunitaria d'IU-I-C

27 «La democracia por perfeccionar»; *Unión Interparlamentaria...*, op.cit. pág. 124 y 133.

La reciente implantación en España del sistema de cuotas no permite verificar, con una cierta fiabilidad, si son trasladables las conclusiones que apuntamos en el párrafo anterior, por lo que habrá que esperar a poseer más datos, próximas consultas electorales, para poder extraer algu - na conclusión.

CUADRO NÚM. 1

NÚMERO TOTAL DE DIPUTADOS AUTONÓ MICOS POR PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO	Nº TOTAL DE DIPUTADOS AUTONÓ MICOS	Hombres-Mujeres		PORCENTAJE
PP	443	356	87	*19'63%*
PSOE	345	245	90	*26'06%*
IU	89	68	21	*23'29%*
CiU	60	50	10	*16'66%*
PNV	22	17	5	*22'72%*
Coalición Canaria	21	20	1	*4'76%*
Unión Pueblo Navarro	17	15	2	*11'76%*
Bloque Nacionalista Galego	13	11	2	*15'38%*
Partido Aragone	14	13	1	*7'14%*
Esquerra Republicana	13	13	0	*0%*
Convergencia Demócratas Navarros	10	7	3	*30%*
HB	11	8	3	*27'27%*
EA	8	3	5	*62'50%*
Unio Valenciana	5	5	0	*0%*
Unión Progreso Navarro	7	6	1	*14'28%*
Partido Regionalista	6	6	0	*0%*
Ezker Abertzalea	5	5	0	*0%*
Nacionalistas/PSM	6	5	1	*16'66%*
Plataforma Canaria	4	3	1	*25%*
Partido Riojano	2	2	0	*0%*
Agrupación Herraña Independiente	1	1	0	*0%*
Grupo Mixto	9	7	2	*22'22%*
Unión Alavesa	5	4	1	*20%*

Hasta aquí hemos intentado describir los aspectos generales que presenta el derecho al sufragio pasivo de las ciudadanas destacando la importancia de la actividad realizada por las titulares de este derecho, siendo de gran utilidad los datos recogidos en los informes del PNUD y de la Unión Interparlamentaria para conocer el estado de la cuestión en el plano internacional, así como los datos de los Parlamentos autónomos que hemos consignado en el cuadro núm. 1.

Ahora vamos a pasar al estudio de la presencia de las mujeres en las Cortes Valencianas en una primera aproximación que esperamos ir completando en próximos trabajos.

LA PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LAS CORTES VALENCIANAS

En los órganos legislativos la presencia de las mujeres se pueden enfocar desde una triple perspectiva:

A) la presencia y posición de las mujeres determinada por la voluntad de los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios y la actuación de éstas.

B) las medidas que adoptan los Parlamentos para favorecer la igualdad real desde el punto del vista del género.

A) PRESENCIA Y POSICIÓN DE LAS MUJERES

Como dice el art. 4 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV a partir de ahora) *«una vez proclamados los diputados electos, estos se reunirán en sesión constitutiva»*. La Cámara se conforma con las personas que figuran en las candidaturas presentadas por los partidos y que han obtenido escaño en el escrutinio electoral. Es, por tanto, la voluntad de los partidos la que decide quienes y en qué orden se sitúan las personas que figuran en las listas por ellos presentadas, ya que el hecho de que el sistema de candidaturas para las elecciones autonómicas sea el de listas ce-

rradas y bloqueadas, le confiere a los partidos políticos una capacidad decisoria absoluta interviniendo como factor decisivo la posición que las mujeres militantes ocupan en los aparatos de la organización partidista. Pues bien, la posición de los partidos, en relación con la promoción de mujeres a diputadas de las Cortes Valencianas (C.V. a partir de ahora), ha ido mejorando sensiblemente desde la I Legislatura, como se refleja en el cuadro núm. 2.

En él se observa una curva ascendente del número de diputadas pasando, en números totales, de las 5 que alcanzaron escaño en la I y II Legislatura a las 27 actuales. Tomando los datos por Grupos Parlamentarios (G.P.), el G.P. Popular crece en números totales a partir de la II Legislatura, en la que se disuelve el conjunto de partidos que en 1983 formaban la Coalición Popular, hasta llegar a los 42 diputados actuales. El salto, en cuanto a diputadas, se verifica en la actual Legislatura tras mantener un número mínimo (2, 1, 1) en las tres precedentes pasando a 8 diputadas, en la constitución de las Cortes Valencianas, y en la actualidad a 13, debido a la dimisión de los miembros de este Grupo que han pasado a desarrollar su trabajo en el Ejecutivo.

Por otra parte, el G.P. Socialista ha tenido un aumento lineal de mujeres en términos absolutos pese a la pérdida progresiva del número total de escaños llegando al 28,13 % de mujeres al inicio de la legislataura actual (IV).

Esquerra Unida, que se ha presentado en coalición con Unitat del Poble Valencià y Els Verds en la II y IV Legislatura, respectivamente, ha aumentado en un 40% el número de escaños en la IV Legislatura, pasando de ninguna diputada en la I y II Legislatura a 1 en la III y 4 en la actual sobre un total de 10 escaños.

Finalmente, el G.P. Nacionaliste Unio Valenciana ha mantenido, desde la II Legislatura, una mujer en las tres elecciones autonómicas, dimitida en la IV Legislatura tras su nombramiento como Consellera de Agricultura y Medio Ambiente, debido al pacto de gobierno entre Unio Valenciana y el Partido Popular.

CUADRO NÚM. 2

(1)	I Legislatura (1983)			II Legislatura (1987)			III Legislatura (1991)			IV Legislatura (1995)			IV Legislatura (a 30/05/97)		
	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
G.P. Popular (2)	30	2	32	24	1	25	30	1	31	34	8	42	29	13	42
		6'25%			*4%*			*3'22%*			*19'05%*			*30'95%*	
G.P. Socialista	48	3	51	39	3	42	36	9	45	23	9	32	22	10	32
		5'88%			*7'14%*			*20%*			*28'13%*			*31'25%*	
G.P. EU-EV (3)	6	0	6	6	0	6	5	1	6	6	4	10	6	4	10
								16'67%			*40%*			*40%*	
G.P. Nac. UV (4)				5	1	6	6	1	7	4	1	5	4	0	4
					16'67%			*14'29%*			*20%*				
Grupo Mixto (5)													1	0	1
G.P. CDS				10	0	10									

(1) Los datos de las cuatro primeras columnas corresponden al inicio de la Legislatura correspondiente.
(2) El G.P. Popular se llamó G.P. de Alianza Popular en la II Legislatura.
(3) En la I Legislatura estaba formado por los representantes del PCE-PCPV, denominándose G.P.Comunista. En la II Legislatura formó coalición con Uni - tat del Poble Valencià, en la III figuró con el nombre G.P. Esquerra Unida y en la IV formó coalición con el Partido Els Verds.
(4) En la II Legislatura se llamó G.P. Unio Valenciana.
(5) En la IV Legislatura (30/mayo/1995) se constituye el Grupo Mixto formado por un diputado varón.

Al inicio de la legislatura el porcentaje total no llegaba al 25 % *(24'72%)* pero, debido a los cambios habidos en los dos Grupos mayoritarios por dimisiones (se incrementa en 5 el núme - ro de mujeres en el G.P. Popular y 1 en el G.P. Socialista), la presencia de mujeres en porcentaje supera el 30 % *(30'34%)*. Esto es una muestra de la tendencia a situar mujeres en las listas electorales pero, con frecuencia, en puestos en los que presumiblemente no se va a obtener escaño.

El actual porcentaje nos sitúa a la cabeza del Grupo de los cinco Parlamentos Autónomos que superan el 25 % en presencia de mujeres como se puede comprobar en el Anexo I donde figura la composición, por partidos y por sexo, de las respectivas Asambleas Autonómicas.

La formación de los órganos de la Cámara es decidida por los Grupos Parlamentarios, como hemos indicado anteriormente siempre sujetos a la disciplina del partido, quienes al presentar los diputados que lo integran indican quienes van a detentar el cargo de Síndicos (Portavoces) de cada Grupo. La presencia de mujeres no ha sido ni siquiera testimonial, en la II Legislatura el G.P. Popular nombra a su única diputada «Portavoz Adjunto» [28], estando ausentes las mujeres, de este nombramiento, en todos los Grupos de la I y III Legislatura. En la IV, al inicio de la misma, sólo los G.P. Esquerra Unida-Els Verds y G.P. Nacionaliste Unio Valenciana [29] cuentan con una mujer como portavoces adjuntas. El reducido número de diputadas (5) en la I Legislatura puede explicar la no designación, pero el aumento producido en la III (12) hubiera permitido el nombramiento de alguna mujer como Síndica y mucho menos justificada es la sola designación de 2 diputadas de los Grupos minoritarios como portavoces.

También corresponde a los Grupos Parlamentarios proponer los diputados que deberán formar parte de los órganos rectores de la Cámara: Mesa de las Cortes y de las Comisiones. El cuadro núm. 3 representa la presencia de diputados y diputadas al inicio de las cuatro Legislaturas de las C.V. en la constitución de estos órganos. En él se observa:

1º) Que ninguna mujer ha formado parte de la Mesa de las Cortes hasta la fecha.

2º) Que sólo 3 mujeres han sido Presidentas de Comisión, en el periodo que analizamos, pertenecientes al Grupo mayoritario de la Legislatura respectiva que contaba con la Presidencia de todas las Comisiones (G.P. Socialista en I Legislatura) y con 5 Presidencias en la IV Legislatura (G.P. Popular).

3º) Que sólo cuatro mujeres del G.P. Socialista (mayoritario en la III Legislatura) ocuparon vicepresidencias en las Comisiones, que correspondieron en su totalidad (10) a este Grupo.

4º) Que han sido elegidas 9 mujeres Secretarias de Comisión, el G.P. Popular propuso una cuando ocupaba todas las Secretarías de Comisiones (8) y sólo tenía 2 diputadas (I Legislatura) y dos cuando contaba con la Secretaría de 4 Comisiones en la IV Legislatura. Las 6 restantes lo fueron a propuesta del G.P. Socialista en la III y IV legislatura.

28 «Asimismo, se nombra Portavoz del referido Grupo Parlamentario al diputado Ilustre Sr. José Rafael García-Fuster y González-Alegre; y Portavoz Adjunto a la diputada Ilustre Sra. Dña. Rita Barberá Nolla» *(BOCV*, núm. 1, de 20/07/87, pág. 6).

29 La diputada Mª Ángeles Ramón-Llin i Martínez, hoy Consellera.

5ª) Que la promoción de las mujeres a los órganos rectores ha quedado en manos de los dos Grupos mayoritarios (popular y socialista) ya que ambos han copado la Mesa de las Cortes en las tres primeras Legislaturas y en la IV cuatro de los cinco miembros que conforman la Mesa de la Cámara (ocupando la Presidencia el G.P. Nac. UV), 91 de los 108 puestos en los órganos rectores de las Comisiones, 300 escaños de los 356 diputados que han formado las cuatro legislaturas de las C.V., y de las 44 diputadas que han sido elegidas en este periodo 36 han formado parte de estos dos Grupos (incluidos en los 300 escaños que hemos mencionado arriba de estas líneas).

CUADRO NÚM. 3

CARGOS PARLAMENTARIOS - PARTIDOS POLÍTICOS

I LEGISLATURA

	G.P. Socialista		*G.P. Popular*		*G.P. Comunista*	
	H	M	H	M	H	M
Presidente Parlamento	1	—				
Vicepresidente primero	1	—				
Vicepresidente segundo			1	—		
Secretario primero	1	—				
Secretario segundo			1	—		
Presidentes Comisión (*)	6	2				
Vicepresidentes Comisión	8	—				
Secretarios Comisión			7	1		

(*) *Comisiones Presididas por hombres:* Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Economía, Presupuestos y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Obras Públicas y Transportes; Política Social y Empleo
Comisiones Presididas por mujeres: Gobernación y Administración Local; Educación y Cultura

II LEGISLATURA

EU/UPV	*G.P.S.*		*G.P. A.P.*		*G.P. CDS*		*G.P. UV*		*G . P .*	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Presidente Parlamento	1	—								
Vicepresidente primero	1	—								
Vicepresidente segundo			1	—						
Secretario primero	1	—								
Secretario segundo			1	—						
Presidentes Comisión (*)	4	—	2	—			1	—	1	—
Vicepresidente Comisión	3	—	3	—			1	—	1	—
Secretarios Comisión	4	—	4	—						

(*) *Comisiones Presididas por hombres:* Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Gobernación y Administración Local; Edu - cación y Cultura; Economía, Presupuestos y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Obras Públicas y Transportes; Política Social y Empleo
Comisiones Presididas por mujeres: ninguna

III LEGISLATURA

	GP Socialista		*GP Popular*		*GP N.UV.*		*GP E.U.*	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Presidente Parlamento	1	—						
Vicepresidente primero	1	—						
Vicepresidente segundo			1	—				
Secretario primero	1	—						
Secretario segundo			1	—				
Presidente Comisión (*)	5	—	3	—	1	—	1	—
Vicepresidentes Comisión	6	4						
Secretarios Comisión	2	3	5	—				

(*) *Comisiones Presididas por hombres:* Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Gobernación y Administración Local; Edu - cación y Cultura; Economía, Presupuestos y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Obras Públicas y Transportes; Política Social y Empleo; Comisión de Sanidad; Comisión de Control de la actuación de RTVV
Comisiones Presididas por mujeres: ninguna

IV LEGISLATURA

	GP Popular		*GP Socialista*		*GP N.UV.*		*GP E.U./E.V.*	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Presidente Parlamento					1	—		
Vicepresidente primero	1	—						
Vicepresidente segundo			1	—				
Secretario primero	1	—						
Secretario segundo			1	—				
Presidentes Comisión (*)	4	1	3	—	2	—	1	—
Vicepresidentes Comisión	4	—			7	—		
Secretarios Comisión	2	2	4	3				

(*) *Comisiones Presididas por hombres:* Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat; Gobernación y Administración Local; Educación y Cultura; Economía, Presupuestos y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Obras Públicas y Transportes; Comisión de Sanidad y Consumo; Comisión de Control de la actuación de RTVV; Medio Ambiente
Comisiones Presididas por mujeres: Política Social y Empleo

Ateniéndonos a las Comisiones en las que los Grupos han designado mujeres para formar parte de su órgano rector observamos que la Comisión de Política Social y Empleo figura en primer lugar (1 Presidenta, 1 Vicepresidenta y 3 Secretarias), en segundo lugar Educación y Cultura, y Gobernación y Administración Local (2 Presidentas y 2 Vicepresidentas), en tercer lugar Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat (1 Vicepresidenta y 1 Secretaria), y en cuarto lugar las Comisiones de Agricultura, Ganadería y Pesca, Economía, Presupuestos y Hacienda, Sanidad y Consumo, Medio Ambiente, Industria, Comercio y Turismo, y Control de la Actuación de RTVV (las 6 Secretarías restantes).

La presencia de mujeres en el Parlamento en números totales y, más aún, en los órganos rectores de la Cámara es tan baja que no se puede colegir pautas de la adscripción a sectores considerados feminizados, aunque dos de los que merecen tal calificativo: Política Social y Empleo, y Educación y Cultura, ocupan el primero y segundo lugar en presencia femenina pero, insistimos, con un porcentaje tan escaso en el tiempo y en cantidad sería precipitado hacer deducciones [30].

30 *Hombres y mujeres en política. La democracia por perfeccionar. Estudio comparativo mundial,* Serie «Informes y documentos», núm. 28, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1997: En los gráficos de esta publicación se observa «la concentración de Presidentas en "Asuntos sociales, familia, salud y trabajo" (el 24%). Por el contrario, están poco representadas en otras tres categorías consideradas en general de más prestigio: "Asuntos extranjeros", "Fi-

Las C.V. eligen también los miembros que forman parte de Instituciones valencianas u órganos de la Comunidad: Consell Valencià de Cultura, Sindicatura de Cuentas y de Greuges, Consejo Asesor de RTVE y Consejo de Administración de RTVV. En unos casos la elección se efectúa por la Cámara por mayoría cualificada (2/3 el Consell Valencià de Cultura y Síndic de Greuges, 3/5 para los tres Síndicos de Cuentas, Consejo de Administración de RTVV), en el caso del Consejo de Asesor de RTVE los trece miembros son diputados propuestos por los Grupos Parlamentarios en proporción al número de escaños con que cada Grupo cuenta en la Cámara.

El Consejo Asesor de RTVE se elige al inicio de cada legislatura y como figura en el Cuadro núm. 4, siete diputadas, a lo largo de las cuatro legislaturas, han sido integrantes del mismo (4 del G.P. Popular y 3 del G.P. Socialista).

CUADRO NÚM. 4

CONSEJO ASESOR DE RTVE

Propuestos por:	*1984*		*1987*		*1991*		*1995*	
	H	M	H	M	H	M	H	M
G.P. Popular	4	1	4	0	4	0	3	3
G.P. Socialista	7	0	6	0	4	3	5	0
G.P. EU	1	0	1	0	1	0	1	0
G.P. Nac. UV	—	—	1	0	1	0	1	0
G.P. CDS	—	—	1	0	—	—	—	—

(1) Hemos utilizado la denominación actual de los Grupos Parlamentarios, remitiéndonos al Cuadro núm. 2 para conocer la denominación de los Grupos en cada legislatura.

Por otra parte, menos, por no decir insignificante, ha sido la participación de los mujeres en el Consell Valencià de Cultura (CVC) (Cuadro núm. 5). Las C.V. han elegido, desde 1985, 59 personas *«de relevante prestigio o reconocidos méritos intelectuales dentro del ámbito cultura valenciano»* (art. 7

nanzas" (el 5 % cada una) y "Seguridad y defensa" (el 3%). Al parecer, la distribución tradicional de las funciones entre los sexos llega hasta la esfera pública. Con menos frecuencia candidatas y rara vez elegidas, ¿buscarían refugio las diputadas en sectores atribuidos tradicionalmente a las mujeres?. Los estudios al respecto han puesto de manifiesto un doble mecanismo autorreforzante: por una parte, las mujeres se interesan por estas cuestiones no sólo porque reaccionan a lo que espera el entorno sino también porque tienen en general más conocimientos que sus colegas masculinos; por otra parte, los hombres atribuyen fácilmente estos sectores a las mujeres porque los consideran poco agradecidos y atribuidos naturalmente al otro sexo».

de la Ley 12/1985 del Consell Valencià de Cultura), entre las cuales figura una única mujer que accedió al C.V.C en 1994. Resulta «increíble» que los diputados de las C.V. no hayan encontrado mujeres en la Comunidad Valenciana merecedoras de figurar en tan prestigiosa institución que *«tengan relevante prestigio o reconocidos méritos intelectuales»* para figurar en este Consejo.

CUADRO NÚM. 5

CONSELL VALENCIÀ DE CULTURA

		H	*M*
27-noviembre-1985	Primera elección	21	0
18-febrero-1987	Renovación de 3 miembros	3	0
28-diciembre-1988	Renovación de 10 miembros	10	0
7-marzo-1990	Se cubren 2 vacantes	2	0
4-diciembre-1991	Renovación de 11 miembros	11	0
9-marzo-1994	Se cubren 2 vacantes	1	1
12-septiembre-1995	Renovación 10 miembros	10	—
	Composición actual	20	1

El Consejo de Administración de RTVV, consta de 11 miembros y se ha elegido tres en tres ocasiones aún cuando la ley se aprobó durante la I Legislatura pero no se puso en marcha hasta la II Legislatura. Para formar parte de él se require ser persona *«de relevantes méritos profesionales y ser propuesta por los Grupos Parlamentarios»* (art. 5.1º de la Ley 7/1984). En este caso el Consejo desde su constitución en 1988 ha contado con dos mujeres, se repitió el procentaje en la segunda elección (1992) y la actualidad son tres la mujeres que forman parte de este Consejo.

La Institución encargada del control externo, económico y presupuestario de la actividad financiera del sector público valenciano, la Sindicatura de Cuentas, ha sido elegida en 1985 y 1992, y no ha contado, en estos dos periodos, con ninguna mujer. Para ser Síndico de Cuentas se requiere ser persona de *«reconocida competencia profesional e integridad necesarias ... y estar en posesión de titulación superior relacionadaa con derecho, economía o administración pública»* (art. 23 de la Ley 6/1985).

Nos resta referirnos a la institución más joven en el tiempo de las elegidas por las Cortes, el Síndic de Greuges (28 de julio 1993). Para poder serlo se requiere *«gozar de la condición política de valenciano, ser mayor de edad y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos»* (art. 3 de la Ley 11/1988). Los dos adjuntos, con los que cuenta esta Institución, requieren las mismas condiciones y son nombrados por el Síndico con el dictamen favorable de la Comisión de Peticiones de las Cortes. En la Institución hay una adjunta, habiéndose elegido un Síndic y dos Adjuntos al haber dimitido el Adjunto Primero en 1996.

Desde que en 1984 las Cortes inician la elección de personas para formar parte de las Instituciones u Organismos que acabamos de enumerar, la Cámara ha elegido un total de 152 personas (cuadro núm. 6) y sólo 16 *(10'53%)* son mujeres. Ciudadanía, relevancia, pericia los que tienen que elegir atribuyen (*"ven"*) los requisitos necesarios en cada caso con más facilidad (o en exclusiva) a los hombres que a las mujeres.

CUADRO NÚM. 6

	H	*M*	*T*
Consell Valencià de Cultura	58 *(98'31%)*	1 *(1'69%)*	59
Sindicatura de Cuentas	6 *(100%)*	0 *(0%)*	6
Síndic de Greuges	3 *(75%)*	1 *(25%)*	4
Consejo de Administración de RTVV	24 *(77'42%)*	7 *(22'58%)*	31
Consejo Asesor de RTVE	45 *(86'54%)*	7 *(13'46%)*	52
TOTAL	136 *(89'47%)*	16 *(10'53%)*	152

A continuación, y para finalizar este apartado, hemos confeccionado el cuadro número 7, en el que figuran las iniciativas presentadas por las diputadas en el periodo comprendido entre junio de 1995 y junio de 1997. Al ser, en su mayoría, instrumentos de control la titularidad de gran parte de estas iniciativas corresponde a los grupos parlamentarios que no ostentan el Gobierno, por lo que el G.P. Popular, que es el grupo mayoritario en la Cámara, es el que aparece con el menor número de iniciativas. Hecha esta salvedad, el cuadro presentado nos sirve para comparar la actividad que las diputadas desarrollan en sus respectivos grupos con la de sus com-

pañeros, de tal forma que en todos los grupos parlamentarios el porcentaje total resulta elevado si tenemos en cuenta la relación hombre/mujer en cada uno de ellos y, en especialmente en relación con el G.P. Popular, también debemos recordar el aumento de diputadas desde el inicio de la IV Legislatura.

CUADRO NÚM. 7

INICIATIVAS DE LA IV LEGISLATURA DIFERENCIANDO LAS PRESENTADAS POR LAS DIPUTADAS

(junio 1995 - junio 1997)

INICIATIVAS	*Grupo Parlamentario Popular*			*Grupo Parlamentario Socialista*			*Grupo Parlamentario EU/EV*		
	M	*T*	*(%)*	*M*	*T*	*(%)*	*M*	*T*	*(%)*
Comparecencias	0	2	*0 %*	149	234	*63'67 %*	39	235	*16'59 %*
Interpelaciones	0	0	*0 %*	23	84	*27'38 %*	16	132	*12'12 %*
Preguntas escritas	0	0	*0 %*	4.665	10.102	*46'17 %*	1.929	4.527	*42'61 %*
Preguntas oral Comisión	0	0	*0 %*	37	155	*23'87 %*	14	89	*15'73 %*
Preguntas oral Pleno	23	101	*22'77 %*	149	756	*19'70 %*	197	914	*21'55 %*
Proposiciones no de Ley	0	14	*0 %*	238	255	*93'33 %*	52	266	*19'54 %*
Solicitud documentación art. 9	0	3	*0 %*	184	550	*33'45 %*	128	190	*67'36 %*
TOTAL	23	120	*19'16 %*	5.445	12.136	*44'86 %*	2.375	6.353	*37'38 %*

(*) El Grupo Parlamentario Nacionaliste Unio Valenciana que ha presentado un total de 69 iniciativas no cuenta con diputadas en su grupo.
(**) El Grupo Mixto que ha presentado un total de 10 iniciativas no cuenta con diputadas en su grupo.

Así, al 30'95 % que es el porcentaje de mujeres del G.P. Popular le corresponde el 19'16 % de las iniciativas parlamentarias presentadas por este Grupo siendo, en su mayoría, preguntas orales en Pleno.

Las diputadas del G.P. Socialista constituyen el 31'25 % de su grupo y han presentado el 44'78 % del total de las iniciativas formuladas por este grupo parlamentario, llegando en las Proposiciones no de Ley al 93'33 % de las realizadas en el periodo de referencia.

Finalmente el 40 % del G.P. Esquerra Unida-Els Verds, formado por las diputadas, ha presentado el 37'38 % de las iniciativas de este grupo, destacando, en este caso la presentación de preguntas escritas (42'61 %).

Lo que aparece, en general, es un promedio de actividad considerable en relación con la presencia de las diputadas en los respectivos grupos que, en términos procentuales, se aproxima e incluso supera la proporción de hombres/mujeres existentes en cada una de estas formaciones.

B) MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS CORTES VALENCIANAS EN FAVOR DE LA IGUALDAD

En la III Legislatura de las C.V. el aumento en el número de mujeres que, como hemos visto, casi triplica las dos legislaturas anteriores, y, sin duda debido a ello, llevó aparejada la adopción de medidas que reflejan un cambio en cuanto a la percepción de las cuestiones que tienen como sujeto a las mujeres.

El más importante es el recogido en el Reglamento de las Cortes Valencianas en su reforma, aprobada el 30 de junio de 1994. Las C.V. se comprometen a aplicar una política de igualdad de oportunidades, en su art. 3 que dice así: *«Las Cortes Valencianas aplicarán en todas sus actuaciones y actividades una política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres»*. De esta inclusión hay que destacar, por una parte el carácter de norma: es uno de los 3 únicos artículos que conforma el Título Preliminar, junto con el 1º que regula la utilización de los idiomas oficiales de las C.V., y el 2º, dedicado a la sede y celebración de sesiones fuera de la misma, y, por otra parte, la formulación imperativa y absoluta del precepto: «aplicarán» y «en todas».

Respecto a la ubicación del precepto podemos decir que los textos legales ordinarios no suelen ir acompañados de Título Preliminar quedando la utilización del mismo reservada a los textos constitucionales. Así ocurre en la producción normativa en España en donde la Constitución reserva su Título Preliminar a los aspectos definitorios de su contenido, considerado por la doctrina como la «fórmula política» de la Constitución. También le confirieron carácter singular las Cortes que la aprobaron protegiéndolo con el procedimiento de reforma reservado a la modificación total del texto. Asimismo ocurre con los Estatutos de Autonomía que anteceden su articulado con el Título Preliminar, siendo en este caso la excepción el de la Comunidad Va-

lenciana que pasa del Preámbulo al Título I debido, quizá, a las circunstancias que concurrieron en su tramitación y que se refleja debidamente en el contenido del propio Preámbulo.
En los Reglamentos parlamentarios españoles no existe un criterio uniforme, pudiéndose clasificar en cuatro grupos:

1º Los Reglamentos parlamentarios de aquellas Comunidades en los que existen dos lenguajes oficiales que contienen un Título Preliminar en el que figura el artículo relativo a la utilización de la misma. La excepción la representa el Reglamento del Parlament de Catalunya, el cual, siguiendo las pautas de los textos homónimos europeos, no contiene Título Preliminar;

2º Reglamentos que sí tienen Título Preliminar integrado por la normativa aplicable a la sesión constitutiva. En este grupo se encuentran los reglamentos de los Parlamentos de Andalucía, Cantabria, La Rioja, Canarias, Extremadura, Madrid y Castilla-León;

3º Los Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias y de la Asamblea General de Murcia, cuyos Títulos Preliminares contienen disposiciones de carácter general relativas a la definición del órgano, características y disolución;

4º Los Reglamentos que se inician con el Título I y, por tanto, no consta el Título Preliminar: Aragón, Castilla-La Mancha y el ya mencionado de Cataluña.

El Reglamento de las C.V. formaba parte, antes de su última reforma, del 1º grupo pero en la actualidad mantiene un criterio propio sobre todo por el mencionado art. 3 referido a la igualdad entre hombres y mujeres.

A la vista de lo expuesto no cabe duda del sentido que posee el Título Preliminar en el contexto normativo tanto porque su utilización se ha reservado a leyes de carácter fundamental como por el tipo de materias que en ellos se incluyen. En el caso de los Reglamentos, y teniendo en cuenta las materias, reguladas se diría que los autores de los textos respectivos que han querido dotarlos de este Título también lo han hecho con una cierta intencionalidad. La importancia que tiene el derecho al uso de la propia lengua, en las Comunidades bilingües, el inicio de la le-

gislatura o la determinación de la sede, son un buen ejemplo de la trascendencia material de este Título Preliminar. Pero, en todo caso, las normas de este Título tienen la misma relevancia y obligatoriedad que las que componen el texto por el que se autoregulan los Organos Parlamentarios.

Si atendemos al contenido propio del precepto que analizamos lo que se observa, en primer lugar, es la voluntad de las C.V. de subrayar la obligación constitucional que compete a todos los poderes públicos de respetar la igualdad, la no discriminación y la remoción de los obstáculos para su logro (art. 1, 14 y 9.2 de la CE). En segundo lugar que, para ello, han utilizado el medio más solemne que los Parlamentos tienen de comprometerse, su Reglamento, en virtud de la constitucionalmente reconocida autonomía parlamentaria.

Cabría también hacer un análisis comparativo de la eficacia práctica de los tres preceptos del Título Preliminar en el RCV: los Diarios de Sesiones y el *BOCV* dan fe del cumplimiento del art. 1 en cuanto al uso del castellano y el valenciano. En cuanto al art. 2, se han celebrado sesiones solemnes en el Saló de Corts del Palau de la Generalitat y sesiones plenarias en las ciudades de Alicante, Castellón, Orihuela y Morella, estando prevista en la de Xàtiva. La eficacia del art. 3 dependerá de lo que las propias Cortes interpreten como política de igualdad porque, pese a los que venimos diciendo sobre la importancia e imperatividad de este artículo, también lo es el grado de voluntarismo que encierra todo lo que puede considerarse «política de igualdad de oportunidades» con la discrecionalidad que implica la acción política.

Haciendo un repaso, de menor a mayor, de lo que podrían estimarse manifestaciones de esta intencionalidad, marcada por el art. 3 del RCV, de aplicar en todas sus actuaciones y actividades una política de igualdad podemos destacar la celebración, desde el año 1992, del Día Internacional de la Mujer, con la lectura de una Declaración Institucional en la sesión plenaria desarrollada en la fecha más cercana al día 8 de marzo y la concesión de premios a mujeres, entregadas en un solemne acto público, que desde 1993 se ha venido realizando ininterrumpidamente.

El texto de las Declaraciones Institucionales constata la influencia decisiva del esfuerzo realizado por las propias mujeres para conseguir el acceso a la educación y al trabajo y la persistencia de las deficiencias que subsisten para la igualdad pese a los avances importantes en la igualdad jurídica. En todas ellas se hace referencia a la escasa presencia de las mujeres en los órganos de decisión (año 1992) y a la problemática que en el terreno personal y laboral afecta a las mujeres como grupo social.

De importante avance podemos calificar la creación en la IV Legislatura de la «Comissió Permanent no Legislativa de la Dona» por iniciativa del G.P. Esquerra Unida-Els Verds en el Pleno celebrado el 20 de septiembre de 1995, para la tramitación de todos los asuntos relacionados con la situación de las mujeres en la Comunidad Valenciana y las políticas de igualdad [31].

En esta Comisión los Grupos Parlamentarios que cuentan con mujeres han propuesto diputadas como miembros de la misma, ocupando la Presidencia Dña. Francisca Pérez Barber (G.P. Popular), la Vicepresidencia Dña. María Moreno Ruiz (G.P. Socialista) y la Secretaria Dña. Glòria Marcos i Martí (G.P. Esquerra Unida-Els Verds), quedando, pues, constituida por 14 mujeres y los diputados del G.P. Nac. Unio Valenciana y Grupo Mixto.

Con motivo de la constitución de la «Comissió de la Dona» el Letrado de la misma, D. Francisco J. Visiedo Mazón, elaboró una documentación en la que se recogen los antecedentes parlamentarios que sobre las mujeres ha habido en las C.V., desde el 1 de enero de 1988, hasta la Proposición no de Ley presentada por la Portavoz Adjunta del G.P. Esquerra Unida-Els Verds, sobre apoyo de los trabajos de las organizaciones no gubernamentales en la Conferencia Gubernamental a celebrar en China, referente a la problemática de las mujeres, tramitada por la Mesa de las Cortes Valencianas seis días después de ser aprobada en Pleno la creación de la «Comisión de la Dona» y que fue remitida a la Comisión de Política Social y Empleo.

Estas son las medidas más significativas que han adoptado las Cortes Valencianas en favor de la igualdad pero, como las propias Cortes reconocen, es *«necesario realizar modificaciones profundas en la estructura de los procesos de decisión con el fin de eliminar las desigualdades que subsisten»*[32].

31 VISIEDO MAZÓN, F. J.: Nota previa de la Documentación elaborada con motivo de la constitución de la «Comissió Permanent no Legislativa de la Dona», Corts Valencianes, noviembre de 1995.
32 Declaración Institucional de las Cortes Valencianas. Año 1993.

Una cuestión que se deberá tener en cuenta y que depende, exclusivamente, de la voluntad de los propios Parlamentos, y más si cabe en el nuestro que aboga por la *«plena integración (de las mujeres) en todas las esferas de la vida política, social y económica»* [33] es precisamente abordar lo que significa integrar a las mujeres diputadas en los Parlamentos. El mundo laboral, al que las mujeres acudieran, inicialmente por necesidad, ha conocido toda una regulación de medidas para preservar a los mujeres, en función de la maternidad, de aquellos trabajos que podrían ser perjudiciales por si mismos o por el ambiente en que se realizaban, para su organismo procreador. Más adelante, cuando el trabajo ha pasado a ser un derecho social, el Estado se ha preocupado de que las condiciones de trabajo de las mujeres tuvieran en cuenta las circunstancias que, en la mayoría de los casos, se encuentran presentes en la vida de las mujeres *«maternidad, cuidado preferente de los hijos, atención de las personas mayores y de enfermos, etc.»*. Asímismo el Tribunal Constitucional (STC 1987, etre otras) ha reconocido que la mujer tiene más dificultades para incorporarse al mundo del trabajo en función de las maternidad, y así ha considerado que no era contrario al principio de igualdad el que se concediera un «plus» para guardería a las mujeres con hijos menores. Por ello hubiera sido congruente, con el mencionado art. 3 del Reglamento de las Cortes Valencianas y aprovechando esa reforma, el haber incluido las medidas necesarias para que las diputadas y los diputados pudieran disfrutar de los beneficios que gozan las trabajadoras en general en función de la maternidad dando así, ejemplo, una institución pública.

La presencia física de los diputados en las sesiones parlamentarias para cumplir con el indelegable derecho a votar puede ser imprescindible, en determinados casos, para que se aprueben o rechazen disposiciones o medidas, para que se ejerza la representación ciudadana en coherencia con la voluntad de los electores. El Pleno concentra las actuaciones que se consideran más relevantes para las funciones que tiene encomendadas la institución legislativa y el debate y votación final en el procedimiento legislativo por lo que, salvo los casos cada vez más infrecuentes de mayorías holgadas, son necesarios todos los votos con que cuenta un grupo. Por ello sería deseable se acordaran soluciones para las ausencias involuntarias que no se han aplicado en nuestros Parlamentos donde aún se conserva la tradición de cerrar las puertas cuando se procede a la votación para impedir la entrada o salida de los miembros de la Cámara al salón de plenos. A lo más que se ha llegado es a que pactasen los grupos parlamentarios un horario para las votaciones. En este contexto resulta difícil pensar que se puedan aplicar excepciones, vigentes sin embargo, en otras instituciones de nuestro entorno.

33 Declaración Institucional de las Cortes Valencianas. Año 1993.

La cuestión se planteó, como tal, en el Parlamento de Andalucía, con ocasión del parto de una diputada, siendo informada por el Letrado Mayor el 16 de febrero de 1995, considerando que *«podría no ser contrario a la Constitución la suspensión del mandato de la diputada durante el periodo que se establezca por motivos de embarazo»* [34].

En algún Reglamento se ha considerado no solamente el caso de embarazo, sino aquellos supuestos en los que un diputado solicite permiso para ausentarse, como lo hace el art. 32 del Reglamento de la Asamblea Popular de Dinamarca en el que la Cámara puede, a petición del interesado, conceder permiso para que el diputado se ausente y acordar que el suplente ocupe temporalmente su escaño en la Asamblea. Las circunstancias en las que este permiso se puede solicitar son, entre otras, enfermedad, embarazo y nacimiento, no perdiendo el diputado ningún derecho de tipo económico durante este periodo. Una regulación parecida se encuentra en el Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal en el que se regula la suspensión del mandato por *«decisión favorable a la solicitud de sustitución temporal por motivo importante"*, y se especifican en este caso que los motivos importantes pueden ser *"enfermedad grave prolongada, actividad profesional inaplazable o ejercicio de funciones específicas en el partido respectivo»*.

La vía reglamentaria ha dado respuesta a la posibilidad de que un diputado sea sustituido por otro durante un periodo sin que el primero pierda el derecho, en determinadas condiciones, a integrarse en el ejercicio de su función parlamentaria.

El que se pudieran aplicar medidas semejantes en nuestros reglamentos no atentaría al funcionamiento normal de la institución y en el caso de las diputadas o diputados que pudieran solicitar el permiso parental, pero sobretodo en el caso de las mujeres, no se verían impelidas a incorporarse después de tener un hijo sin disfrutar del permiso por parto que, repetimos, disfruta cualquier trabajadora. Estas propuestas impedirían la pérdida de voto por su Grupo Parlamentario y, por otra parte, contribuiría a eliminar uno de los reparos que los partidos podrían oponer para incluir en sus listas a las mujeres aún cuando en ellas existiera la posibilidad de tener un hijo. Creemos que este tipo de medidas, además de otras, como podría ser,

34 SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique. *El Estatuto de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas.* Tesis Doctoral. Ejemplar mecanografiado. Valencia, 1997.

por ejemplo, la posibilidad de habilitar una guardería en la institución parlamentaria, serían expresión real de la voluntad de los Parlamentos para la integración de las mujeres en estas instituciones.

CONCLUSIÓN

Los gráficos que hemos insertado en este trabajo muestran cuál es la realidad de las Cortes Valencianas en cuanto a la participación política de las mujeres. Sería interesante que la Cámara desarrollara el contenido del art. 3 del Reglamento y pusiera en marcha medidas acordes con sus propias y reiteradas manifestaciones, *«que favorezcan la la consecución de la igualdad de todos los seres humanos expresando su rechazo a cualquier forma de discriminación. Queremos destacar la necesidad de realizar modificaciones profundas en la estructura de los procesos de decisión con el fin de eliminar las desigualdades que subsisten pese a los importantes avances logrados en los últimos años»*[35]. *«Las Cortes Valencianas quieren expresar su compromiso con los principios de igualdad y participación de la mujer, en su corresponsabilidad con el poder y en toda de decisiones. Este compromiso supone, al mismo tiempo, el firme deseo de favorecer y respaldar cualquier acción positiva que imposibilite todo tipo de discriminación respecto del hombre, con tal de conseguir un cambio real en la actual situación y avanzar hacia una sociedad más justa y equilibrada»* [36]. Y, por último, las Cortes reconocen que la participación de las mujeres en esta legislatura ha aumentado pero que, no obstante, las mujeres aún están muy lejos *«de conseguir la paridad y la eliminación de todas las desigualdades y discriminaciones que les afectan... haciendo un llamamiento para seguir impulsando desde la participación activa todas las acciones políticas y sociales que ayuden a la superación de desigualdades en todos los ámbitos del mundo del trabajo, de la cultura, de la participación social y política. ...Sin las mujeres jamás será posible un mundo en el que se promuevan las condiciones para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»*.

35 Declaración Institucional en el Pleno núm. 48, 3 y 4 marzo de 1993. Fuente: Archivo de las C.V.
36 Pleno 8 y 9 de marzo de 1995, ibídem.

Con todas estas declaraciones que se realizan alrededor del 8 de marzo, con motivo del Día Internacional de la Mujer, no cabe albergar ninguna duda acerca de la claridad que tienen las Cortes Valencianas sobre la situación de las mujeres, el problema reside en la distancia que existe entre teoría y práctica. Sería deseable que las Cortes acortaran estas distancias, no sólo ya dede el artículo 3º de su Reglamento, sino también en congruencia con su voluntad expresada en las declaraciones que anualmente se producen, con las cifras que muestran la situación real cuando se trata de poner en práctica la promoción de las mujeres a las esferas culturales, sociales o políticas.

ANEXO I

CORTES VALENCIANAS

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.P.	42	29 - 13	30'95 %
P.S.O.E.	32	22 - 10	31'25 %
E.U.	1	6 - 4	40 %
U. Valenciana	4	4 - 0	0 %
Grupo Mixto	1	1 - 0	0 %
TOTALES	89	62 - 27	30'3 %

PARLAMENTO VASCO

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.N.V.	22	17 - 5	22'72 %
P.S.O.E.	12	9 - 3	25 %
H.B.	11	8 - 3	27'25 %
P.P.	11	8 - 3	27'25 %
E.A.	8	3 - 5	62'5 %
I.U.	6	5 - 1	16'66 %
U.A.	5	4 - 1	20 %
TOTALES	75	54 - 21	28 %

PARLAMENTO DE ANDALUCIA

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.S.O.E.	52	35 - 17	32'69 %
P.P.	40	29 - 11	27'5 %
I.U.	13	10 - 3	23'07%
TOTALES	105	74 - 31	29 %

PARLAMENTO DE GALICIA

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.P.	43	37 - 6	13'95 %
P.S.O.E.	19	17 - 2	10'52 %
B.N.G.	13	11 - 2	15'38 %
TOTALES	75	65 - 10	13 %

PARLAMENT ILLES BALEARS

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.P.	31	23 - 8	25'80 %
P.S.O.E.	16	10 - 6	37'5 %
G.P. Nacionalista/PSM	6	5 - 1	16'66 %
E.U.	4	3 - 1	25 %
Grupo Mixto	2	1 - 1	50 %
TOTALES	59	42 - 17	28 %

CORTES CASTILLA-LEÓN

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.P.	50	43 - 7	14 %
P.S.O.E.	27	19 - 8	29'62 %
I.U.	5	4 - 1	20%
Grupo Mixto	2	1 - 1	50%
TOTALES	84	67 - 17	20%

PARLAMENTO DE NAVARRA

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
Unión Pueblo Navarro	17	15 - 2	11'76 %
P.S.O.E.	11	7 - 4	36'36 %
Convergencia Demócratas Navarros	10	7 - 3	30 %
I.U.	5	5 - 0	0 %
E.A.	5	5 - 0	0 %
Grupo Mixto	2	2 - 0	0 %
TOTALES	50	41 - 9	18 %

CORTES DE ARAGON

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.P.	27	25 - 2	7'40 %
P.S.O.E.	19	17 - 2	10'52 %
Partido Aragonés	14	13 - 1	7'14 %
I.U.	5	4 - 1	20 %
TOTALES	65	59 - 6	9 %

ASAMBLEA DE EXTREMADURA

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.S.O.E.	31	25 - 6	19'35 %
P.P.	27	23 - 4	14'81 %
I.U.	6	5 - 1	16'66 %
Grupo Mixto	1	1 - 0	0 %
TOTALES	65	54 - 11	16%

DIPUTACION GENERAL DE LA RIOJA

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.P.	17	13 - 4	23'52 %
P.S.O.E.	12	9 - 3	25 %
I.U.	2	2 - 0	0 %
Partido Riojano	2	2 - 0	0 %
TOTALES	33	26 - 7	21 %

JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.P.	21	19 -2	9 52 %
P.S.O.E.	17	13 - 4	23 52 %
I.U.	6	4 - 2	33 33 %
Grupo Mixto	1	1 - 0	0 %
TOTALES	45	37 - 8	17 %

ASAMBLEA REGIONAL DE CANTABRIA

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.P.	13	10 - 3	23 07 %
P.S.O.E.	10	8 - 2	20 %
Unión Progreso Cantabria 7	6 - 1	14 28 %	
Partido Regionalista	6	6 - 0	0 %
I.U.	3	3 - 0	0 %
TOTALES	39	33 - 6	15 %

PARLAMENTO DE CANARIAS

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
Coalición Canaria	21	20 - 1	4 76 %
P.P.	18	15 - 3	16 66 %
P.S.O.E.	16	14 - 2	12 5 %
Plataforma Canaria Nacionalista	4	3 - 1	25 %
Agrupación Herreña Independiente	1	1 - 0	0 %
TOTALES	60	53 - 7	11 66 %

CORTES CASTILLA-LA MANCHA

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.S.O.E.	24	17 - 7	29'16 %
P.P.	23	18 - 5	21'73 %
TOTALES	47	35 - 12	25 %

ASAMBLEA DE MADRID

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.P.	54	40 - 14	25'92 %
P.S.O.E.	32	22 - 10	31'25 %
I.U.	17	1 - 4	23'52 %
TOTALES	103	75 - 28	27 %

ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
P.P.	26	24 - 2	7'69 %
P.S.O.E.	15	11 - 4	26'66 %
I.U.	4	3 - 1	25 %
TOTALES	45	38 - 7	15 %

PARLAMENT DE CATALUNYA

PARTIDO	Nº TOTAL DIPUTADOS	Hombres- Mujeres	PORCENTAJE
C i U	60	51 - 10	16'66 %
P.S.O.E.	34	26 - 8	23'52 %
P.P.	16	14 - 2	12'5 %
Esquerra Republicana	13	13 - 0	0 %
Iniciativa Per Catalaunya.....	11	8 - 3	27'27 %
TOTALES	135	112 - 23	17 %

José Tovar Vicente
VICEPRESIDENT 2N CORTS VALENCIANES. I LEGISLATURA

EL PARLAMENTARISMO

SUMARIO

I NOCIÓN Y CARÁCTER.
II SUS BASES SOCIALES.
III NATURALEZA DE LOS REGÍMENES PARLAMENTARIOS.
IV MODALIDADES Y RASGOS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO.
V ORGANIZACIÓN: 1. Monocameralismo y bicameralismo. 2. Reglamento. 3. Comisiones.
VI ANALOGÍA ENTRE PARLAMENTO Y GOBIERNO.

I NOCIÓN Y CARÁCTER

El parlamentarismo es un concepto que entra en las teorías de las formas de gobierno. *De iure* el parlamento se erige en la fuerza superior del mismo y «de facto» su determinación sobre el poder ejecutivo es extraordinaria, especialmente en su concepción moderna. Hoy el parlamentarismo constituye la definición esencial y básica del propio parlamento. Desde Von Gierke hasta Matteis, sin olvidar menciones pretéritas, el parlamentarismo se mostraba como una descripción de los partidos políticos, cuando todavía el Parlamento distaba mucho de sus criterios actuales. La carencia antaño de su carácter electivo originaba un vacío en la expresión parlamentarismo, que más tarde subsanaría el Parlamento realmente, al convertirse en un órgano de representación popular.

Fieles a la semántica, del verbo frecuentativo parlamentar, que significa, según el D. R. A. E., «hablar o conversar con otros. Entablar conversación con la parte contraria para intentar ajustar la paz, una rendición, un contrato o para zanjar cualquier diferencia», deriva parlamentarismo como «sistema político en que el poder legislativo está confiado al parlamento, ante el cual es responsable el gobierno».

En cuanto el parlamentarismo limita su actuación representando los intereses del pueblo, resulta adecuada la definición de Fraenkel: «el sistema parlamentario de gobierno es una forma aparencial de una constitución representativa bajo la cual el parlamento posee una influencia inme -

diata sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer derechos de soberanía en la legislación, la aprobación del presupuesto y el de la administración».

En opinión de Mattern el término parlamentarismo se incorpora al inglés en 1175, gracias al cronista escocés Jordan Fantosme, al hablar de la arrogancia y la altivez del sistema feudal. En el siglo XIII aparece la palabra parliament en el Gran Consejo de los reyes ingleses. Los estamentos representativos de los diferentes estratos sociales se pronunciaron así conforme evolucionaban a parlamentos. Otros países poseían su peculiaridad nominativa: *Generalstaaten* en los Países Bajos, *Reichstag* en Suecia, Cortes en España, en Alemania *Landständen* hasta 1848, en que la convención de la *Paulskirche* implantaba el uso de la voz parlamento. Sin embargo, esta dicción carecía entonces de la solidez que más tarde lograría con la incorporación de conceptos como «gobierno parlamentario» o «sistema de gobierno parlamentario», al no emplearse todavía la teoría de las formas de gobierno ni la expresión «constitución representativa». Como advierte Von Beyme, el gobierno parlamentario «significaba más bien un sistema en el que la igualdad de los tres poderes, tal como se concibe en la doctrina más antigua de la distribución de poderes, se ha inclinado a favor del parlamento, que con ello se erige en el poder más fuerte y visible dentro del Estado y consigue la soberanía sobre los demás para ejercer influencia sobre el ejecutivo».

La voz parlamentarismo equivale característicamente a «forma de gobierno parlamentario», aunque su frecuencia haya sido también para aquellos regímenes del viejo dualismo constitucional — ejecutivo y legislativo— como el sistema colegial suizo y el presidencialista de los Estados Unidos, donde el «ejecutivo, el legislativo y el judicial no entran en relación, salvo para controlarse, no para colaborar», como señala Lambert.

Que entre el principio medievalista — *quod omnes tangit ab omnibus probetur*— y los conceptos modernos existen diferencias notables es innegable; pero también la existencia de una relación y de que los principios de representatividad, control, elaboración normativa establecen una analogía parental individual concreta. Nadie obviaría las distancias existentes, pero ahí están las evoluciones de composición, que, si bien carecen de identidad precisa, siguen guardando, en cambio, estas conexiones próximas.

El carácter ancestral propio de estas instituciones se va deslizando paulatinamente, siendo hoy innovador y dinámico. En este sentido lo que hesterna era centralizador y estático, hodierna fluye con la velocidad del propio vigor social; y lo que otrora eran privilegios circunscritos, actualmente son derechos amplios y abiertos.

La *«Gloriaus Revolution»* de 1688 marcó un ritmo trepidante que alcanzó su fuerza adecuada en las postrimerías del siglo XVIII. El parlamentarismo norteamericano, con una constitución hecha «ex novo», sin sellos medievales ni ornamentos renacentistas, de la que, como escribe Burdeau, «se enorgullece Estados Unidos con razón de ser la decana de las constituciones actualmente en vigor», mantiene todavía sus principios fundamentales — la igualdad social, el sufragio extenso, bases estructurales concretas... — y «aunque sobrevive — añade el constitucionalista galo— lo hace como un símbolo, no como una norma. No se concebiría que fuera de otra manera, ya que muy pocos de los datos sociales, psicológicos e históricos, que se imponían en 1787 a los constituyentes de Filadelfia, subsisten hoy en día».

No obstante, es la Revolución Francesa la que desnivela el listón y con sus Estados Generales abre las ventanas para que penetren los vientos de un nuevo sistema parlamentario.

Durante el siglo XIX el poder del monarca va cediendo frente a sus ancestrales costumbres y sistemas y florece el realzamiento parlamentario, que implanta de forma ostensible e inequívoca nuevas normas y procedimientos en su función en Inglaterra, Francia, Italia, Paises Bajos y la misma España. La monarquía deja su responsabilidad al Parlamento y el pueblo es el depositario de la soberanía nacional. El cambio genera zozobras, produce inquietudes; hay altibajos, vaivenes de mucho peligro, conflictos sociales frecuentes, mociones de censura, altercados y disoluciones parlamentarias, rebeliones reales para mantener o recuperar el poder arrebatado o perdido, crisis constitucionales profundas... Todo este pandemónium hubo que soportarlo hasta la llegada del siglo XX, en cuyo transcurso, absorbidos y aceptados los nuevos criterios parlamentarios, se logra una mejor y mayor estabilidad.

II SUS BASES SOCIALES

El aumento del poder y el asentamiento del principio de soberanía parlamentaria desde su fundamento mantenían una vinculación directa con la ideología y planteamientos diversos políticos y sociales. Al efecto, hay que señalar tres consideraciones:

— Que el parlamentarismo pudo consolidarse al imponerse la burguesía al feudalismo y absolutismo.

— La influencia del racionalismo con su ideología basada en el predominio absoluto de la ley *(lex ante omnia).*

— El poder ejecutivo condicionando los acuerdos adoptados por la mayoría parlamentaria o transformando los mismos en leyes ordinarias.

«Pero desde que el Estado — señala Von Beyme— adquiere crecientes funciones sociales y la administración tiene cada vez mayor expansión, ya no puede mantenerse la ficción de que el gobierno sólo aplica normas, ya que, cada vez con más frecuencia, éstas se contraponen al principio de que las leyes deban ser pocas y generales». Sin embargo, se legislaba mucho; cualquier nimiedad se transformaba en ley y cualquier circunstancia era aprovechada para convertirla en un pequeño privilegio para ciertos grupos. No nos resulta, pues, ilógico que durante la etapa del Welfare State vuelva a debilitarse la soberanía parlamentaria.

La doctrina liberal consideraba que la confrontación interna de los representantes parlamentarios era positiva para el pueblo. En este período el cuerpo legislativo se situaba en lugar preeminente ante cualquier asunto o materia. Los puntos sujetos a regulación estatal que interesan al ejecutivo, quedan apeados de éste, cuando se han dirimido en el legislativo y convertido en leyes. El poder del legislador, si bien subordinado a la Constitución, posee, empero, mecanismos de capacidad legal para modificarla, ya del modo que las leyes preexistentes, bien por revisión ocasionalmente de carácter restrictivo. Lo cual evidenciaba:

a) la capacidad del legislador para decidir sobre la permanencia de la Constitución y

b) el vigor del poder legislativo al tenerla bajo su arbitrio, aunque éste estuviese obviamente condicionado.

En el Estado del siglo XIX mediaba el Parlamento con autoridad propia en las tareas legislativas y, conforme a las teorías liberales, de especial soporte para el derecho constitucional, sus integrantes debían ser individualidades muy selectas. En efecto, sus diputados eran próceres, personas eminentes, de alta distinción y mérito, con sólida preparación, fuerte autoridad y gran consideración social. Su compromiso lo limitaban su conciencia y su fama; estaban persuadidos de que gozaban de la fe de sus ciudadanos; tomaban sus propias conclusiones políticas y pactaban o convenían sus leyes, procurando siempre el bienestar general. Se consideraban legítimos representantes del pueblo, para el cual asumían la responsabilidad del resultado de las decisiones alcanzadas.

Estamos ante el motivo por el que el intercambio de las palabras constituía un instrumento fundamental en el desenvolvimiento del parlamento; en el por qué, tras la confrontación de ideas, se llega al compromiso definitivo para el Estado. De ahí la opinión de Bentham de que el choque de ideas en el parlamento hace saltar chispas que engendran la evidencia. «Y puesto que las leyes de esta suerte elaboradas con la cooperación parlamentaria — indica Gerhard Leibholz— reflejan una mayor ecuanimidad y se muestran «evidentes» en su contenido, podría la ley constitucional reivindicar legítimamente la preeminencia, al tiempo que las leyes ostentasen el carácter general abstracto que todavía es propio del concepto de ley que tan netamente lo diferencia de la orden concreta e individual, con frecuencia revestida de la forma de una pretendida ley, en los Estados en donde impera el totalitarismo autoritario».

Por tanto, era difícil entender que fueran contrarias a la libertad individual unas leyes que se habían aprobado conjuntamente con el parlamento. En la misma técnica parlamentaria, al colaborar los diversos órganos constitucionales, quedaba protegida esta libertad. La falta de acuerdo entre Corona y Cámaras primeras colapsaba la acción legisladora. Y esto se reafirma, si pensamos que las Cámaras Bajas, cuyo pronunciamiento era obligado para promulgar una ley, eran grandes defensoras de las libertades. Es más, estos Parlamentos debían su existencia al liberalismo, a sus ideas liberales sobre las libertades. Era lógico que se convirtiesen en adalides de la libertad y de la propiedad frente a posibles conculcaciones o frivolidades al respecto por parte del ejecutivo. La propiedad sólo tendría enfrente a la ley. Para Leibholz, «sólo así se explicaba

por qué los Parlamentos o Cámaras populares, como protectores de la libertad y a causa de la libertad, se veían llamados a trasponer la misma esfera legislativa para encargarse de fiscalizar incluso al Gobierno y a la Administración».

La teoría liberal burguesa fue debilitándose empujada por la conflictividad social de la época, que logró alterar las estructuras de la sociedad y crear una sensibilidad distinta para el afrontamiento de los problemas sociales, generando un auténtico clima generalizado, que traslució la figura de las luchas de clases. El pueblo, y en general su estrato medio, con frecuencia mayoritario, iba alejándose cada vez más de los grupos políticos tradicionales. Asimismo, y en gran medida también, el joven colectivo socialista, ya bastante numeroso y pujante.

La línea ideológica liberal del «laissez faire» aún siguió sosteniéndose en un nivel respetable dentro del parlamentarismo «hasta que la burguesía consiguió afirmarse en el poder dentro de la torre de marfil de los parlamentos de elección censitaria con una esfera social homogénea, que se vio como excepcional por su formación y posesión» (Von Beyme).

Es lo cierto que el constitucionalismo, que arrancó de la revolución puritana inglesa con el *Agreement of the People*, de 1647, redactado por los oficiales de O. Cromwell contra las pretensiones soberanas del Long Parliament, y que es el primer modelo de constitución escrita (la primera escrita con valor jurídico es el Instrument of Government del propio Cromwell), alcanzó su complemento con la llegada de la democracia, la implantación extensa del sufragio universal y el pluralismo social de las Cámaras.

La caída del liberalismo burgués dio paso al dualismo de conservadores y socialistas.

Las luchas de clases tambalearon el parlamento, que sufrió un fuerte varapalo y con él los partidos políticos, cuando, tras la primera guerra mundial, hicieron su presencia los fascismos y los regímenes autoritarios de Alemania, Italia y otras naciones de occidente. Solamente, cuando se superó la segunda gran contienda, reaparecieron los parlamentarismos en los pueblos de Euro -

pa, salvo Portugal y España. Grecia con su golpe militar de 1967 volvió a la dictadura. España, aprobada su Constitución, en diciembre de 1978, ingresa plenamente en la lista de países de - mocráticos. Hoy el mundo occidental es un bloque homogéneo al servicio de la democracia, sistema al que se han adscrito, sin desdeñar sus ideas propias, pero flexibles sus comportamien - tos, los diversos partidos políticos. Y «aunque el parlamentarismo — como aclara Beyme— era considerado en los partidos socialistas desde hace mucho tiempo como instrumento de domi - nio de las clases burguesas, sus normas formales y su procedimiento se mostraron extraordina - riamente adaptables, y han servido a grupos aristocráticos, burguesía, movimientos radicales de la pequeña burguesía y, finalmente, también a partidos obreros socialistas como marco trans - formable para una política con arreglo a la voluntad de la mayoría».

La revolución política iniciada en el siglo anterior, llamado siglo de oro del parlamentarismo, ha desarrollado un fenómeno de democratización cada vez más reafirmado y los derechos del control parlamentario han tomado un rumbo diferente. En efecto, frente al papel de la demo - cracia clásica parlamentaria y representativa, hoy contemplamos un sistema de partidos políti - cos «convertidos en organizaciones que proporcionan a los millones de ciudadanos la ocasión de obrar políticamente, y los agrupa en unidades de acción» (Leibholz). Y si otrora el diputado, persona de gran prestigio social, decidía y actuaba con carácter independiente, autopersuadido de que su persona ostentaba la representación del pueblo, ahora es un partido político el que disciplina sus actos y decide sus pertinentes conclusiones. Actualmente es muy poco frecuente un diputado independiente. En la estructuración actual no se elige a una persona por su capaci - dad, preparación y talento; los méritos individuales se obvian, quedando como complementa - rios; son los partidos políticos, a través de su órgano correspondiente, los que conforman sus listas, alejándose de la aristocracia intelectual que tan determinante era en el período anterior. Incluso los electores, para verificar su voto, se ven comprendidos en un conjunto de factores: desde programas y candidatos a un acervo heterogéneo de circunstancias. Véase cómo W. Churchill, pese a su gran prestigio personal, acreditadísimo, cayó derrotado ante el partido la - borista de Attle; o al Dr. Gorbach, del partido popular, sucumbiendo en las elecciones austría - cas de 1965...

Los privilegios del parlamentario siguen, sin embargo, aunque limitados, subsistiendo: formula sus preguntas al gobierno, pide y toma la palabra en el Parlamento para expresar sus puntos de vista... Bien es cierto que sus derechos, regulando el espacio de sus intervenciones, los acota el

Parlamento, que, además, distribuye ordenadamente el tiempo que corresponda entre los diversos grupos políticos a tenor de la importancia de éstos. El presidente es el encargado de regular y ordenar las intervenciones de los miembros de la Cámara.

III NATURALEZA DE LOS REGÍMENES PARLAMENTARIOS

Es a partir de 1814 cuando comenzó a desarrollarse realmente el sistema de gobierno parlamentario con el Régime de Charte. No obstante, esta Carta, que rompe con la tradición revolucionaria en Francia, es ante todo una constitución otorgada por el rey a sus súbditos, el cual, como señala Burdeau, «se limita, por medio de ella, voluntariamente, un poder que recibe de su pertenencia a la dinastía real y no de la soberanía nacional». Y aunque se habla de las libertades físicas, religiosas, de pensamiento y expresión, etc. y se garantiza la igualdad y el derecho a la propiedad, sin embargo, «estos derechos ya no son derechos naturales; son también una concesión del soberano», al que «corresponde, pues, reglamentarlos, extender o limitar su ejercicio». Como añade Burdeau, «el gobierno de la Restauración no ha dejado de aprovechar esta facultad: ha restablecido la nobleza, que no se concilia con la igualdad social; ha hecho del catolicismo la religión del Estado, lo que restringe la libertad religiosa; ha reglamentado la prensa, de manera que la libertad de opinión se hizo a veces ilusoria». Asimismo, estaba ausente el sufragio universal (éste no reaparecería hasta la Constitución del 4 de noviembre de 1848), desechado incluso por bastantes liberales que no lo consideraban propio de la naturaleza del hombre; sólo «de la capacidad de los individuos; una función social». «La Carta — como escribió Royer-Collard— instituye funcionarios, cuya función consiste en nombrar diputados». No menciona nada sobre las relaciones entre el ejecutivo y el parlamento; ello, no obstante, no le impide que en su desarrollo práctico, este régimen implantase en Francia por primera vez el parlamentarismo. Aunque bien es cierto que hay que esperar a la Carta de 4 de agosto de 1830 para poder hablar de un hecho no otorgado, sino votado por la Cámara y aceptado y jurado obligatoriamente por el rey Luis Felipe antes de recibir tal título. Ya, pues, no es una monarquía divina, sino sometida a las normas de un contrato pactado entre el rey y los representantes de la nación, ahora en calidad de miembros de la soberanía nacional. «El rey reina, pero no gobierna», formuló Thiers. Este concepto aún carecía de penetración liberal, al ser todavía un privilegio de las clases medias acomodadas. Fenómeno similar sucedía en Bélgica.

De cara al futuro parlamentario el decreto de 5 de marzo de 1848 fue muy determinante.

Anteriormente Honorato Mirabeau en la Asamblea Nacional Francesa de 1789 y Agustín Argüelles en las Cortes españolas entre 1810 y 1812 se mostraron reticentes a la separación de los poderes legislativo y ejecutivo, aunque admitían la compatibilidad entre los ministerios y los diputados, considerando siempre la responsabilidad política del gobierno. Todavía no existía una definición clara de las funciones de un gobierno parlamentario.

España introdujo a Europa su Constitución liberal de 1812, que desplazó a las francesas del período revolucionario, y que para C. Seco Serrano ha merecido el título de «la mejor Constitución de la historia».

El desarrollo parlamentario durante el siglo XIX no fue homogéneo ni simultáneo en los distintos suelos de Europa; si pretendemos buscar algo que tenga carácter sólido para establecer y desarrollar un análisis, lo encontraríamos únicamente en los diferentes colectivos ideológicos.

Siguiendo a Von Beyme, podríamos fijar las siguientes disquisiciones:

1º En algunos países existía un dualismo constitucional y en los debates al respecto que se llevaban a cabo, sólo unos pocos políticos eran acordes al concepto de la forma de gobierno parlamentario. Estos Estados comenzaban su desarrollo como gobiernos parlamentarios mayoritarios, en virtud de sus particularidades coyunturales políticas y sociales. (Bélgica, Francia bajo su monarquía de julio, el Estado de la Paulskirche con la Asamblea de 1848, presidida por Gagern, y el Statuto italiano de Carlos Alberto de Cerdeña de este mismo año).

2º Otros países conservaron el dualismo constitucional hasta principios todavía del siglo XX, manteniendo firme su voz y su voto el parlamento, incluso para la creación y derrocamientos de gobiernos, aun a costa de duros enfrentamientos con la monarquía. (Holanda, 1868; Noruega, 1884; Dinamarca, 1901; Suecia, 1917; Alemania, 1918).

3º Era raro conseguir un sistema parlamentario por medio de asambleas constitucionales. Francia gozó de un semiparlamentarismo durante la II República; la III República fue por completo parlamentaria.

4º En varios países europeos se introdujo un gobierno parlamentario solamente después de la I guerra mundial y no porque antes no existieran fuertes tendencias al respecto; sin embargo, en otros no hubo conato alguno en este sentido (Balcanes, Austria, Hungría y Rusia).

Los pueblos poseedores de un sistema parlamentario no fueron capaces de procurar por ningún medio, ni teórico ni práctico, asegurar la supeditación parlamentaria del gobierno, lo que propició un repliegue notable del desarrollo constitucional.

Allí donde los partidos políticos gozaban de fuerte predicamento, pero su ideología no era parlamentarista, surgieron fuertes discrepancias sobre la elucidación y aplicación de estas doctrinas. En los países parlamentaristas, en que por circunstancias imperó cierto radicalismo, sobresalió una oligarquía de notables, «los ministrables», tan influyente y poderosa que ciertos sectores conservadores comenzaron a hablar de la historia constitucional caracterizada por el gobierno de las Asambleas *(Le gouvernement des Assemblées.* III República de Francia, 1875).

La presencia de grupos conservadores en otros lugares venía acompañada de ciertos movimientos que paulatinamente desgastaban y desvirtuaban el sistema parlamentario (Italia, Alemania 1918-33; Suecia 1920 y en menor proporción Holanda). Durante el intervalo comprendido entre las dos grandes guerras el parlamentarismo experimentó una fuerte crisis; la propia Inglaterra estuvo al borde de un gobierno minoritario.

Tras la segunda guerra mundial se aunaron de forma organizada el parlamentarismo representativo y el democrático, formando el moderno Estado constitucional, que desde entonces ha logrado adecuadamente su impulso, perfeccionamiento y auge, a excepción de los acaecimientos circunstanciales de la IV República francesa de 1958 y del golpe militar griego de 1967.

En general el parlamentarismo gozó de una dinámica vigorosa y positiva; fueron múltiples los ensayos para hacerlo más racional y práctico; con normas más flexibles y adecuadas. Pero a juicio de Klaus von Beyme, «todos estos intentos chocaron con la oposición de las asambleas a realidades político-sociales. Los argumentos teóricos eran predominantemente doctrinas jurídicas equilibradas; apenas se intentó analizar mediante investigaciones científicas sociales e históricas. En algunos casos estas estimaciones erróneas eran, sin embargo, psicológicamente comprensibles. En la Alemania de 1949, por ejemplo, se tenía la esperanza de una estabilidad política, como la que posteriormente se hizo realidad. La caída de muchos regímenes parlamentarios a consecuencia de la usurpación por grupos totalitarios también hace comprensible la tendencia a la desconfianza hacia el poder en las asambleas constituyentes europeas después de la segunda guerra mundial. El parlamentarismo que se desarrolló entonces en los países de Europa — favorecidos por las transformaciones sociales— no trajo relaciones verdaderamente estables que se apoyasen en la imposibilidad de reformar las constituciones, a pesar de su seguridad institucional».

El régimen parlamentario durante el siglo XX se implantó en todos los pueblos de Europa, salvo Suiza. Hoy este sistema es práctica usual casi general, con disyuntiva diferente en el presidencialismo norteamericano y en el colegial suizo. En este sentido, conviene precisar que ni en Europa ni fuera de ella, pese a tener muchos partidarios, ha incardinado la técnica estadounidense ni la norma congresual suiza, no obstante los conatos de ciertos países, poco sólidos constitucionalmente y con frecuentes inestabilidades sociales, como Uruguay al imitar el sistema suizo, Siria el presidencialista norteamericano y los vaivenes parlamentarios constantes de muchos pueblos de América del Sur, hoy felizmente estabilizándose. Y no era cuestión mimética; se trataba de que las circunstancias políticas y sociales instaban la necesidad parlamentarista, aunque ésta estuviese en periódico deslizamiento y despliegue.

Las bases legales constitucionalistas aún eran inconsistentes en el siglo XIX, con la salvedad de la III República francesa y, «sólo con ayuda de ciertas teorías se pudo intentar llevar la práctica parlamentaria a coordinar con el Estado dualista» (v. B.). A excepción de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, en los demás Estados se acogió de buen grado la conjunción diputado y ministerio y se aunaron constitucionalmente, aunque esta exigencia causara reticencia en los parlamen-

tos, las responsabilidades parlamentarias y las judiciales, antes de 1875 intrascendentes en cualquier constitución. A partir de lo cual, el debate respectivo se introdujo en la opinión pública en algunos lugares, creyéndose, por un lado, que ello obedecía básicamente a la voluntad personal del rey; ingleses y belgas, a su vez, que la cuestión era un planteamiento de la burguesía a su monarca parlamentario para comprobar la actitud regia.

Durante la segunda mitad del siglo XIX se expandió la sensación de que los sistemas parlamentarios no eran ni específicos de una forma de gobierno concreta ni meros trasuntos de los usos ingleses, sino la creación propia, superpuesta a otros criterios legales constitucionalistas, que marcaba el subjetivismo propio, ajeno a los desplazamientos del Estado. Criterio éste que penetró, tras la II guerra mundial, en Dinamarca (1953) y Suiza (1972).

De origen desigual y de desarrollo heterogéneo fue el establecimiento de la forma de gobierno parlamentario. En unos países el parlamentarismo lo hundió el mismo parlamento (monarquía de Francia y Bélgica); en otros, la causa fue un vínculo personal (Finlandia, Hungría, Luxemburgo y Noruega). A veces, los parlamentos han visto fortalecidas sus posturas por el estado enteco e inseguro de la monarquía, bien por problemas de legitimidad, ya por vacíos en el continuismo dinástico.

Los parlamentos se hacen cada vez más sólidos por la importancia que revisten las leyes en la constitucionalidad. «Pero por ello — escribe Von Beyme— no todo Estado de derecho ha recorrido el camino de la parlamentarización. El parlamentarismo en algunos países significó incluso la ruptura de la difícilmente alcanzada unidad nacional (imperio alemán). Con el reciente desplazamiento del poder desde el parlamento al gobierno y a consecuencia de su actividad reglamentaria cada vez más amplia, el concepto de ley quedó cada vez más vaciado. Mientras más estrecha era la fusión entre la mayoría parlamentaria y gobierno, tanto menos podía contrarrestarlo el Parlamento como tal. La distinción entre el ejecutivo y el legislativo, que era básica en el constitucionalismo, se hizo cuestionable en esta clase de régimen parlamentario por la vinculación entre gobierno y mayoría parlamentaria».

Sin advertir que durante la burguesía hubieron diversas formas de gobierno parlamentario, hay quienes pretenden ver en la misma el nacimiento de este sistema. En Francia, durante la Restauración, en la misma Inglaterra y en pueblos de parlamentarismo bien consolidado se reconoció el gobierno parlamentario; en otros más rezagados al respecto — Suecia, Alemania, etc.— las fuerzas obreras lograron su concurso práctico en las actividades institucionales del parlamento, conquistando incluso viejas reivindicaciones.

La lucha parlamentaria no ha sido, pues, monopolio de ningún grupo social. Aunque el liberalismo y el pueblo guardaron una relación estrecha, en pocos lugares emergió por sí solo el gobierno parlamentario. En un principio la pluralidad divergente de ideas presentó un rechazo a la forma de gobierno parlamentario; luego, en cambio, ha aprendido a aceptar sus métodos. En Italia y Bélgica conservadores, liberales e incluso el clero han asumido el parlamentarismo. En otros lugares los conservadores, poseedores de la mayoría, pero sin el concurso propio en el gobierno, han definido el parlamentarismo como teoría de las fuerzas de la oposición (los ultra-»royalistas» franceses después de 1814; los orleanistas de 1873 en sus refriegas contra Adolfo Thiers). En Suecia y Alemania los socialistas, por su parte, dispusieron de gran presencia y buena consideración en la instauración del gobierno parlamentario. Treinta años antes de que formaran parte en los gabinetes de federación o asociación del pueblo ya compitieron en elecciones y colaboraron en el parlamento (Francia, 1889; bastantes países durante la primera guerra mundial; también la neutral Suecia).

Es lo cierto que las formas de gobierno parlamentario han ido adquiriendo paulatinamente más importancia, siendo pronto aplicadas en todos los círculos políticos. También es verdad que su desarrollo no ha sido homogéneamente completo, ya que algunos partidos políticos han introducido ciertas modificaciones, adecuándolas ideológicamente a su naturaleza. Así: en cuanto a la jefatura del Estado, al sistema bicameral del voto de censura, sobre la cuestión de confianza y disolución del parlamento.

En cuanto a los comunistas y a los radicales de derechas, obviamente, nunca participarían en los sistemas de gobierno parlamentario, aunque en ciertos países, como Italia, Finlandia y Suecia, los primeros, tras la segunda guerra mundial, llegaron a mostrar su proclividad a las formas parlamentarias.

IV MODALIDADES Y RASGOS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

Cuando al definir el parlamentarismo nos referimos al sistema de gobierno, estamos engloban - do en el término a un grupo de fuerzas políticas plenamente responsables ante el Parlamento, máximo representante e integrador de la soberanía popular.

Con independencia de sus propias y específicas connotaciones existen en el mismo unas pro - piedades y unos perfiles de carácter general, ya destacados por el profesor de la Universidad de Tubinga Dr. Beyme. Veamos:

A) El ejecutivo y el legislativo se interconexionan constantemente y se hace compatible el de - recho de un diputado al cargo de ministro. Esta compatibilidad no existe en los casos de Ho - landa, Luxemburgo y la V República francesa.

B) El jefe del gobierno y los ministros gozan del apoyo del Parlamento.

C) El gobierno tiene la obligación de dimitir, si se ve privado de la confianza de la mayoría parlamentaria (responsabilidad parlamentaria).

D) El parlamento ejercerá por derecho el control del gobierno, a través de los mecanismos internos que establece su propio reglamento.

E) En ciertos países es el parlamento el que practica el derecho a nominar al gobierno y al jefe del gobierno (Alemania Federal, Israel); asimismo, a ratificar en el cargo al jefe de gobier - no, que, mediante la votación de investidura, haya propuesto el jefe del Estado (IV República francesa, República italiana). En España este procedimiento se contempla en el artículo 99 de la vigente Constitución.

F) El derecho de disolución es otra norma fundamental del sistema parlamentario, cuyo ejer - cicio corresponde al jefe del Estado a instancias del jefe de Gobierno, manteniéndose así un equilibrio de poder entre ambas Cámaras. En España, cuya figura se exhibe en el artículo 115 de su Constitución, es el Presidente del Gobierno, tras deliberar con el Consejo de Ministros y

bajo su exclusiva responsabilidad, quien podrá proponer la disolución del Congreso, del Sena - do o de las Cortes Generales, la cual será decretada por el Rey.

G) Junto a los poderes institucionales — Parlamento y Gobierno— se encuentran también los partidos políticos, que actúan como grupos intermedios en relación constante con aquéllos.

H) El sistema parlamentario funciona con equilibrio y adecuada armonía (homogeneidad política), ahormando convenientemente la plural divergencia ideológica de los partidos que lo componen (solidaridad), buscando su pendular funcionamiento normativo (eficacia).

I) El primer ministro o presidente del gobierno — según sistemas— disfruta en el proceso parlamentario del privilegio de su *status* en casi todos los regímenes modernos.

J) No obstante la concentración de fuerzas políticas (la gran coalición austríaca de 1965), los parlamentos están compuestos por diversos partidos políticos que actúan como oposición frente al poder elegido.

K) El parlamentarismo auténtico ha de ir sintonizado con la cultura del pueblo, una cultura endógena, sistematizada y organizada, que dé a aquél su personalidad propia, plural y soberana, y coordine los estamentos inferiores con los altos niveles repesentativos.

Estos rasgos en mayor o menor proporción pueden ser útiles a todos los sistemas parlamenta - rios, con independencia de que individualmente posean sus propios matices y apliquen las nu - merosas variantes posibles. Consecuentemente:

1. Hallamos sistemas parlamentarios concretos y estrictos.

2. También de carácter presidencialista, en los que el gobierno custodia la responsabilidad del parlamento, pero su independencia queda subordinada al jefe del Estado, elegido por el pueblo. Son los casos de la Alemania de Weimar, de Finlandia, de la V República francesa y, en menor proporción, Austria.

3. Monarquías parlamentarias (Inglaterra, Países Bajos, Noruega, Dinamarca, Suecia y España).

4. Repúblicas parlamentarias, cuya efectividad política va reduciéndose escalonadamente.

5. Regímenes con:

a) presencia de un primer ministro propio de constituciones que exhiben una gran disposición legislativa (Alemania Federal), o

b) con características consuetudinarias (Gran Bretaña).

6. Sistemas cuyo gobierno vive una situación débil. (Es el caso de los países que tienen sus partidos políticos excesivamente fraccionados.)

7. Sistemas bipartidistas (la Alemania Federal, Gran Bretaña, Austria).

8. Sistemas multipartidistas (Francia, Italia, Países Bajos, Finlandia y España).

9. Sistemas mayoritarios (Gran Bretaña).

10. Sistemas de carácter proporcional con necesidad de recurrir a menudo a las coaliciones gubernamentales (España, Austria, Holanda).

La imagen del parlamentarismo inglés es sin duda la que más se ha proyectado y la que ha sevido como prototipo para diferenciar lo que es parlamentarismo verdadero de su concepto antónimo o mostrar al respecto la escala de valores propios (imagen cualitativa). En base a ello, unos constitucionalistas, como R. Redslob, califican el parlamentarismo fundamentándose en su autenticidad; otros, como E.A. Hermens y W. Kaltefleiter, lo hacen por razones de semejanza.

Cuando las particularidades se entremezclan, surgen ciertas modalidades derivantes:

1. *Modos de formación parlamentaria:*

a) como consecuencia de una revolución (Francia, 1830, 1848, 1871; Alemania, 1918).

b) Por medio de mecanismos de confrontación parlamentaria: críticas al gobierno, interpela - ciones, rechazo de presupuestos, mociones de censura,etc. (Holanda, Suecia, Noruega).

c) A través de reiterativas victorias comiciales de los partidos del marco parlamentario (Dina - marca, 1901; Suecia, 1905-17).

2. *Niveles de fragmentación de los partidos:*

a) rivalidades y enconos nacionales y regionales. (Canadá, Bélgica, Suiza).

b) Disputas de carácter religioso (Alemania, Holanda).

c) Desacuerdos profundos de orden social (los partidos de obreros y campesinos).

3. *Heterogeneidad ideológica constitucional.*

4. *Caída de un régimen motivada por su fuerte conflictividad política interna o por avatares de política exte - rior.*

5. *Creación de un régimen nuevo, tras la desaparición natural del anterior.*

V ORGANIZACIÓN

1 MONOCAMERALISMO Y BICAMERALISMO

El Estado medieval se caracterizaba por unos sistemas muy descentralizados, pero interrelacionados. El poder central aún carecía de preeminencia y de continuidad. A este entramado correspondían parlamentos similares: una cámara para cada estamento, coexistencia simultánea de miembros electivos y de derecho, etc. Suecia hasta 1867 poseía un Parlamento tetracameralista. En Francia, el 5 de mayo de 1789, Luis XVI convoca los Estados Generales. A esta cita acuden los electores con unos cuadernos, redactados por los comitentes, conteniendo directrices muy claras, y que eran distintas a la idea del monarca, que daba a esta convocatoria carácter consultivo. Pero la voluntad de los electores la convirtió en constituyente, lo que aprovecharon los Estados Generales para declararse «Asamblea Nacional» (17 de junio); título que tomó carta de naturaleza, cuando diez días después nobleza y clero se integran en el Tercer Estado, el cual, al constituirse en «Asamblea Nacional», marcó el preludio de la Revolución Francesa.

El bicameralismo — herencia tradicional de los parlamentos medievales y del «estado de clases» *(Ständestaat)*, reliquia en especial cuando en ciertos casos todavía la Cámara Alta la componen senadores no elegidos, sino nombrados o hereditarios— , actualmente con la desaparición de las cámaras nobiliarias ha experimentado otro valor y significación.

El bicameralismo moderno, tanto en una cámara como en la otra, mantiene una misma filosofía política — la de la soberanía popular— , aunque, como señala Cotta, «son diferentes las modalidades institucionales que, a través de las dos cámaras, deben asegurar la actuación práctica del mismo. Las dos cámaras representan por lo tanto elementos complementarios que se integran en un único plan». Beyme ve que en la mayoría de los países se democratizó la segunda cámara y que, aun mostrando cada lugar sus connotaciones diferentes propias, ambas cámaras tienen los mismos fundamentos (Bélgica, Holanda, Italia). Otros países (Dinamarca, 1953; Suecia, 1972 y Nueva Zelanda) han implantado el monocameralismo. En países de tipo federal o de autonomías regionales predomina el bicameralismo (Estados Unidos, Austria, Suiza, Alemania, España entre otros), sirviendo la segunda cámara — en los Países Bajos se le denomina «primera cámara»— como factor integrador ante la peculiaridad del sistema, es decir, «que ésta deberá representar las unidades federales en su singuralidad, mientras la primera cámara las re-

presenta de manera indiferenciada» (Cotta).

En los Estados federales la segunda cámara goza de un realce notable, al disfrutar de la facultad de representar a los Estados miembros, sobre todo en Estados Unidos, en que el Senado, revestido de derechos especiales (ratificar nombramientos del presidente, aprobación de tratados...) y de gran penetración social, se ha convertido en una de las cámaras más activas y con mayor poder del mundo.

2 REGLAMENTO

Al igual que los parlamentos los reglamentos tienen que adaptarse a la dinámica histórica durante las diferentes fases o ciclos de la misma.

a) En su fase primitiva el parlamento luchaba para disfrutar de su propia autonomía y poder elegir a su presidente, respaldado por la confianza de una mayoría. Durante este lapso se pretendió limitar la autoridad y el prestigio de los ministros, manteniéndolos a menudo distantes de las actividades del Parlamento, ya que entre el mandato de diputado y el cargo de ministro existía una clara incompatibilidad.

En Estados Unidos los Secretarios de Estado no estaban facultados, salvo en casos excepcionales, para intervenir en el Congreso; en otros parlamentos al ministro no se le permitía el uso oral, pero tenía la obligación de comparecer cuando así lo pidiera la mayoría parlamentaria, aunque carecían por impedimento de la calidad de miembros de la Asamblea (Holanda, Luxemburgo, V República francesa).

b) La segunda fase se caracteriza por la tolerancia de la oposición, que de forma paulatina y muy lentamente fue logrando sus derechos. En Inglaterra se toleró la oposición parlamentaria desde Robert Walpole (1676-1745), quien, por cierto, atribuía considerable importancia al poder y a la influencia de la Cámara de los Comunes, ya que, según él, correspondía a la Asamblea legislativa, como representante de la voluntad popular, canalizar la actuación del poder eje -

cutivo. En ciertos países anglosajones el jefe de la oposición llegó a ser un cargo remunerado por el Estado.

c) En la tercera fase, al destruirse la vieja homogeneidad de la burguesía con la incorporación de nuevos partidos políticos y acrecentarse con frecuencia las disputas sobre las preferencias parlamentarias, para evitar los obstáculos y atoramientos de la oposición principal, se recurrió a los antiguos reglamentos liberales que aseguraban los mayores derechos posibles a cada diputado.

d) En la cuarta fase surge la necesidad de adecuar al reglamento, buscando una buena eficacia, el gran caudal legislativo del *Welfare State*, sin que por ello se mermen la libertad de acción y control que tienen los diputados.

Simultáneamente al reglamento se corrige también la función del presidente del Parlamento. El cambio se encauzó en torno a dos vertientes: la del *Speaker* inglés, serio y disciplinado, neutral casi siempre, aislado contra toda influencia partidista y destinado a mediar entre el partido mayoritario y la oposición de la minoría, procurando con equilibrio desarrollar el programa legislativo, o la del sistema francés, e incluso de otros países del continente, con un presidente débil, flaco de autoridad, ante la situación de independencia singularizada de los diputados, régimen fragmentario de partidos y la disponibilidad del reglamento. Su arma final y definitiva es la suspensión de la sesión parlamentaria, justamente el objetivo al cual tienden los grupos que practican la obstrucción en la Cámara.

3 COMISIONES

Las comisiones forman parte del conjunto de elementos que establecen las diferencias de funcionamiento dentro de los parlamentos. Las constituyen grupos reducidos, lo que les da una eficiencia mayor. Su criterio de organización varía de un parlamento a otro. Según el principio distributivo del trabajo, distinguiríamos entre comisiones especializadas y no especializadas, y basándonos en su duración, en permanentes y específicas. Las permanentes perduran a través de una misma legislatura y sus miembros sólo se renuevan con el cambio de ésta. Las específicas o «ad hoc» se crean para una tarea determinada y acaban al evacuarse el cargo. Hay otras comisiones, las llamadas mixtas, que aparecen cuando se integran en ellas un número igual de

diputados y senadores.

Estas comisiones no las componen grupos fragmentados, sino que, siendo constituidas por individualidades representativas de su partido, poseen, sin embargo, una estructura plural convergente con equilibrada cohesión interna interpartidaria. Una heterogeneidad homogénea. En Gran Bretaña cada proyecto o iniciativa se somete a debate en una comisión, señalada con una letra (A-G) y con carácter privativo cada uno se dedica a cualquiera de los asuntos correspondientes. Este carácter deliberador de las comisiones no apoya a la especialización y origina que muchas asociaciones no se dirijan a los diputados, sino que tomen como destinatario a los partidos políticos; el papel decisivo lo ejercita el pleno.

Circunstancialmente se perora también de un Parlamento oratorio, en el que los más destacados oradores de la oposición interpretan el papel de «ministros fantasmas».

En sentido opuesto surge el Parlamento del trabajo, que tiene su ejemplo primordial en el Congreso norteamericano, donde las comisiones se apoyan en un sistema altamente cualificado, por lo que se obvia la figura del orador y se realza la del experto en pormenores, persona de amplia ilustración.

El Congreso de los Estados Unidos lleva a cabo la mayor parte de su trabajo mediante comités y los votos de toda la Cámara generalmente suelen ratificar los informes emitidos por dichos comités.

Las comisiones aparecen como variantes de la función representativa de los parlamentos, pero ello refuerza claramente la capacidad deliberadora de estas asambleas. Quienes protestan contra el secreto de su funcionamiento no se percatan de que un parlamentario experimentado les diría que «ningún hombre es el mismo en privado que en público. Cuanto más numerosos sean los observadores, el auditorio, tanto menor resultará la franqueza, la sinceridad y la confianza. La experiencia a escala universal nos dice que en todo tipo de conferencias o deliberaciones se alcanzan unos resultados más rápida y satisfactoriamente si las personas directamente interesadas se encuentran solas».

Importa señalar que el parlamento inglés, durante el período en que era un organismo deliberante, vigilaba estrechamente lo reservado, lo secreto de su proceder interno. Así se evitaba la mala impresión de «hablar para la galería». El psitacismo tiene escasas posibilidades de brillo en un comité parlamentario. Al principio estas agrupaciones «eran consideradas meramente como órganos para investigar algún hecho, para digerir y solucionar el detalle de un tema complicado», pero, como aclara Carl Friedrich, «en el curso del tiempo llegaron a convertirse en centros activos, capaces de dirigir la vida del Congreso». Los proyectos de ley nacen en lo bufetes de los notables de los comités a los que se asignará la iniciativa correspondiente. Los administradores públicos recaban la opinión de los integrantes de las comisiones parlamentarias, y así se adelantan la disputa sobre el aumento de los presupuestos. Los mandatarios de los distintos grupos de interés contactan frecuentemente con los miembros del comité del Congreso, que tiene el cometido de controlar el trabajo relacionado con los problemas más próximos de cada día.

Muchos proyectos de ley son rechazados y paralizados por las comisiones antes de su discusión en la Cámara o el Senado.

Desde finales del siglo pasado, superada la consternación de la época del Terror, las comisiones parlamentarias en Francia han ido experimentando un auge creciente. Al igual que en Estados Unidos, el sistema francés de comités o comisiones ha tenido en los partidos políticos integrantes de la Cámara su soporte principal, y desde 1909 su representación iba en proporción a su fuerza numérica. Se respetaba el criterio de comunicar los proyectos de ley a las comisiones parlamentarias. Estos comités se situaban en los asientos delanteros de la Cámara, contiguos al banco del gabinete ministerial. En materia de tipo legislativo los comités se limitaban imprescindiblemente a la providencia de la voluntad de la Cámara; en otros terrenos dirimían muchos asuntos sin ni siquiera informarlos o presentarlos ante la misma. Una referencia clara la tenemos en el Comité de Asuntos Exteriores. En estos asuntos estas comisiones actuaban sustituyendo a la Cámara, preparándole el trabajo, y aconsejando y emitiendo pareceres que los ministros acogían de buen grado. Quedó para la jerga *«jouer les commissions»*.

A medida que el sistema de comisiones parlamentarias iba infiltrándose y abigarrándose más en la política gala y en la legislatura, los comités disponían de una más extraordinaria capacidad para asumir iniciativas en asuntos de política general. En los parlamentos con gobiernos inse -

guros, al existir una organización de partidos muy atomizada (III y IV Repúblicas francesas), emergen a modo de segundo gobierno una o dos comisiones poderosas. Una anécdota la hallamos, cuando en 1932 el Sr. Herriot pretendió conseguir aquiescencia de la Cámara para reconocer una deuda de Francia a Estados Unidos y dos comités pujantes, contrapuestos en la cuestión, lo bloquearon: el de Finanzas y el de Exteriores; y, aunque escucharon al Sr. Herriot, aprobaron una determinación conjunta contra dicha obligación, que luego corroboró la Cámara, forzando tal conducta la dimisión del gabinete Herriot con éste al frente. La falta de fortaleza en el procedimiento interno de la Cámara francesa era evidente y la función deliberativa del Parlamento en un porcentaje considerable quedaba en manos de sus comisiones permanentes. Alguien reprochó con mordacidad: «Para la Cámara, todas las votaciones; para el comité toda la discusión». Como señala Friedrich, en la Asamblea Nacional francesa «se combinaban la fortaleza (de los comités) norteamericanos equivalentes con la carencia de todo control parlamentario o gubernamental». Y añade que «las funciones verdaderas del Parlamento, las de carácter representativo tanto como las de índole deliberativa, quedaban sustituidas así por unas responsabilidades ejecutivas y administrativas que los comités, compuestos por un abigarrado conjunto de personas partidistas, estaban en mala posición para resolver satisfactoriamente».

La Constitución de 1956 intentó enmendar el asunto, restringiendo a seis los comités permanentes en la creencia de que, siendo menor su número, habría espacios más grandes y disminuiría la capacidad de los grupos de interés; permitiendo que el ministro de un gabinete pueda retirar por voluntad de la comisión un proyecto de ley y presentarlo a la Asamblea; formulando enmiendas a la disposición del comité; bloqueando otras enmiendas de los demás diputados; y, finalmente, insistiendo en un voto relacionado con los cambios efectuados por el comité y que considere rebatibles.

La República Federal Alemana mantuvo una situación intermedia entre ambos extremos de los sistemas sajón y galo.

4 MINORÍAS PARLAMENTARIAS

Estamos ante colectividades electorales o parlamentarias en representación de ciertos sectores de la opinión pública. También en la estructuración y desarrollo de cualquier representación corporativa de carácter público, salvo en materia legislativa, surgida como resultado de un su-

fragio, existirán mayorías y minorías que representarán la forma de idea política tanto en la organización como en la actividad del propio Estado.

«En un régimen democrático y parlamentario» — dice Zucchini— se puede hablar «de minorías como de oposición a la mayoría que rige la suerte del gobierno y, así como ésta puede estar formada por una coalición de partidos» — (o por un poderoso partido único)-, «la oposición puede estar constituida» -(por otro partido fuerte contrapuesto)— «y (o) por una coalición o, más frecuentemente, por una agregación de grupos políticos minoritarios que, aun manteniendo en el plano ideológico-doctrinario las propias diferenciaciones, tienen como único mínimo común denominador y resultado más inmediato por alcanzar el de proponer y, naturalmente realizar, una alternativa de poder a la mayoría».

El reconocimiento de las minorías ha tenido un desarrollo complejo. Hombres que se proclamaban grandes adalides de la libertad, no sentían el mismo respeto por las minorías. El propio J. J. Rousseau, «el apóstol de la democracia directa e igualitaria» *(sic)*, paradójicamente llevó al último extremo el concepto de lo individual, elevando a la categoría de principio la liquidación de todo lo que supusiese minoría. La ley de las mayorías era — según él— «expresión de la verdad y de la justicia en todo momento». Pero olvidaba que la libertad — que tanto la pavoneaba el ginebrino— es tan grandiosa que admite en su seno incluso a aquéllos que la rechazan. La mayoría compacta es, a juicio de Ibsen, el mayor enemigo de la verdad y de la libertad. Anatolio France manifiesta que «una raza sólo tendría conciencia de su genio a través de imperceptibles minorías, ya que los clamores estúpidos lanzados por una mayoría en la plaza pública, no suelen constituir, tal vez porque les falta aquella conciencia, la gloria de los pueblos». El irlandés Balfour llegó a exclamar: «¡Creo que la tiranía de las mayorías es tan nefasta a la libertad como la de un soberano!. Por eso no podré nunca defender que sea inexcusable contra la primera lo que es tenido como excusable contra la segunda. Es imposible suponer que deba prestarse acatamiento a un grupo de personas que mantengan principios inconciliables con los derechos y libertades privadas, sólo por ser la mayoría.»

El propio peligro que entraña el exclusivismo de las mayorías deriva íntimamente en su sistema opuesto que está en las propias minorías, las cuales por derecho pleno participan de la vida pú -

blica. Es obvio que toda persona, por el hecho de ser miembro de la sociedad, tiene con ésta sus obligaciones ineludibles, y que el orden de la vida, al ser total y absoluto, implicita necesariamente la subordinación de la parte al todo. Parte de este todo son la mayoría y la minoría. Esta ha de ceder ante aquélla; éste es su deber nacido de la ley general del mundo; pero la mayoría tiene otro deber ineluctable, el de inclinarse ante el interés público, que no es precisamente el de la mayoría tan sólo, sino el de todos los miembros de la sociedad (E. E.). A este respecto, significaba Paul Laffitte en su obra *El sufragio universal:* «la sociedad es como un taller donde cada cual debe ocupar el puesto que le corresponda, y donde, merced a la división del trabajo, no se desaproveche ninguna fuerza; la investigación personal, la originalidad, hasta la crítica, pueden concurrir a la armonía general; es la variedad en la unidad. Por el contrario, si la mayoría impusiera su credo a la minoría, si todos los ciudadanos aprendieran a leer en el mismo catecismo político, la democracia sería condenada a la inmovilidad. Ciertamente, no puede concebirse un gobierno libre si no se organiza libremente la oposición, porque esta oposición representada por la diversidad de matices de la opinión pública, encarnada en las minorías, hará que juntamente con la mayoría pueda pesarse y medirse lo que en cada momento se supone conveniente para la vida social». Es, por tanto, necesario que las minorías estén puntualmente representadas, pues, como afirmaba Stuart Mill, en una democracia con igualdad real, auténtica, todo partido, sea cual fuere, deberá ostentar una representación no superior, sino equivalente a lo que es. Si a una mayoría de electores corresponde siempre una mayoría de representantes, a una minoría de electores corresponderá una minoría de representantes. Individualmente, hombre a hombre, la minoría tiene que estar justamene representada, como lo está la mayoría. En la democracia de un pueblo, cuya mayoría numérica está integrada por una sola y misma clase, siempre aparecen considerables anomalías, que se acrecientan cuando, como en las actuales democracias, se evidencia a favor de la clase dominante una desigualdad metódica y constante. Así se cruzan dos conceptos distintos con el término democracia. Esta, tal como se entiende y practica modernamente, es el gobierno representado por una mayoría exclusivamente. En la primera de estas cuestiones la voz democracia se muestra como sinónima de igualdad para todas las personas; la segunda apunta un gobierno preeminentemente favoreciendo a una mayoría numérica. Estas irregularidades sólo se solucionan cuando las minorías tienen su representación adecuada a su importancia.

En nuestro brevísimo itinerario nos encontramos con el voto para *la representación,* cuya finalidad consiste en organizar las asambleas legislativas, y con el voto de *deliberación,* con la presencia inevitable de la mayoría y de las minorías. La relación entre el voto representativo y el voto deliberativo es tan profunda que no es posible diluir su vinculación sin deteriorar la misma democracia representativa. Si en un Parlamento la mayoría supera en pocos componentes a las minorías congregadas, puede producirse que las leyes elaboradas difícilmente respondan a la voluntad de la suma general de electores; si, como sucede a veces, no han votado los representantes totales de la mayoría en la Cámara, sumados estos huecos y cuantos en la oposición configuran la totalidad de minorías, se podría decir con los resultados en la mano que aquellas leyes discuerdan con el deseo de la mayoría del país. Si en asuntos internacionales discrepan frecuentemente las Cámaras, en los de carácter interno las diferencias se perciben no tan sólo entre la mayoría y las minorías, sino a veces dentro de la propia mayoría. A menudo convendría concordar el sufragio universal, generador de las Asambleas nacionales, con la idea del partido político, lo que fundamenta el desvío de la realidad entre el voto representativo y deliberativo. Sería bueno encontrar un medio que evitase el enfrentamiento sistemático de las minorías con las mayorías, procurando que el interés social venza al interés político, lo que por desgracia suele suceder al contrario. «Estoy muy lejos de combatir — señala Adolfo Prins— el espíritu político, pero lo que debe rechazarse siempre es el espíritu de partido sectario, el predominio exclusivo de las pasiones políticas y la falta de concordancia entre la clasificación de los partidos políticos y la clasificación de los intereses sociales. Seguramente que los partidos se presentan siempre como los defensores de los grandes intereses sociales; es más, ellos se declaran constituidos para defenderlos. Pero es tan exacto que las divisiones políticas no se superponen exactamente a las realidades sociales, que un partido político puede perfectamente emplearse en defender en el gobierno las reformas que atacó en la oposición, y nada tan frecuente como el hecho de un partido que se ve obligado a sacrificar un interés social a uno político».

La representación de los intereses sociales no debe obstaculizar nunca el desarrollo de la vida política; pero, cuando la representación de los interese políticos se exclusiviza sectariamente, se inhabilita el desarrollo de la vida social y las minorías quedan subyugadas, mostrándose el parlamento como el mecanismo más adecuado para que una oligarquía abrogue el mismísimo ejercicio de la democracia.

Según iba extendiéndose la aplicación del sufragio universal, más consolidación tenía la organización de los partidos políticos y más aumentaba su prestigio en forma de minorías. La disciplina de éstas — robustecida por los *wihps* y por su firme estructura organizativa— golpeaba cada vez más la libertad decisoria de cada uno de los diputados. Al mismo tiempo, surge con preponderancia un fenómeno de jerarquización en el seno de los parlamentarios, que se refleja en los cometidos asignados en el proceder interno, cargos, distribución de funciones y en el ordinal de los escaños que han de ocupar al instalarse en la Cámara. Aparecen, pues, las distinciones entre jefes, portavoces, lideres, expertos, mandatarios de asociaciones y el común general de ocupantes de escaño asamblearios.

VI ANALOGÍA ENTRE PARLAMENTO Y GOBIERNO

Los dos poderes del parlamento — legislativo y ejecutivo— han ido restringiéndose a medida que evolucionaban los partidos. En el parlamentarismo moderno el poder legislativo ha disfrutado de una gran consideración en la configuración del gabinete, exclusivismo del jefe del Estado en la época del dualismo constitucional. La formación del gabinete solamente figuraba regularizada de forma minuciosa en las constituciones más recientes.

Las ideas de los autores de las constituciones únicamente han podido perpretarse — indudablemente en ocasiones muy aisladas— en constituciones tanto de tipo dualista como parlamentario. Los sistemas electorales y las estructuras de los partidos usualmente precisan la creación del gobierno. Las pautas asumidas para la formación del gabinete son desiguales, en virtud de que en la mayoría de los países europeos de carácter multipartidista no ha existido homogeneidad evaluativa a la hora de formar gobierno. A tal propósito es, no obstante, fundamental el método de disolución del gobierno anterior. Existe una figura constitucional llamada principio de culpabilidad, según la cual el grupo que ha determinado la caida del gobierno, por mor de ese principio quedaba responsabilizado en la formación del gabinete. Figura de antes, pues hoy todo ello queda sujeto a la singularidad de los cambios que se van experimentando a tenor del principio de la mayoría parlamentaria.

En las distintas partes constitutivas del gabinete asume especial consideración el cometido que desempeñan las diversas instituciones. Durante un primer momento el jefe del Estado en sus prolegómenos consultivos ha venido disfrutando de un cierto poder en la mayor parte de los países. El peligro de tal predicamento no es el mismo en todas partes, si descartamos a políticos concretos del poder o la misión de formación del gabinete bajo trabas y restricciones o mediante intimidación o coerción. Se propende, no obstante, a que la influencia del jefe del Estado vaya limitándose, así como la probabilidad del uso del veto.

En el plano intermedio surge en primera línea la persona encargada de instituir el gabinete, para cuya formación, finalmente, en la presentación o investidura formal del gobierno, es determinante, según la práctica moderna, la influencia de todo el parlamento. En los tres episodios, sobre todo en el segundo, los partidos políticos desempeñan un papel decisivo.

A pesar de la constante segregación originada en los trapicheos y fintas de ciertos colectivos políticos, la organización existente en los partidos y la cultura política hoy reinante en los países continentales determina el desarrollo del «political bargaining», que no se distancia mucho, por cierto, en algunos rasgos, del mecanismo formativo del gabinete en el sistema bipartidista. En éste la negociación entre los distintos partidos es menos ostensible de cara a la sociedad, pero, en general, no va lejos ni positiva ni negativamente de las habituales entre los grupos multipartidistas.

El principio parlamentario de los ministerios ha sufrido modificaciones en la evolución del tiempo; cada vez es menos habitual el jefe originario de la Cámara Alta; a causa de la fortaleza que van adquiriendo los partidos, se van eclipsando progresivamente las probabilidades de integrarse los no parlamentarios y los no afiliados a partido alguno.

Asimismo, ha variado también la estructura de los gobiernos parlamentarios. Su motivo esencial estriba en el poder tan acrecentado que ha logrado el Presidente del Consejo de Ministros y su carácter independiente. Las modificaciones organizativas en el interior del gobierno, la propensión jerarquizante de los gabinetes, el mayor aumento del liderato político del jefe del gobierno «mediante el aumento de carteras en base al nombramiento de ministros sin cartera», han transformado la fisonomía de los gobiernos modernos, dotándolos de una responsabilidad singular y colectiva distante de la del parlamentarismo clásico.

La remoción del gobierno por el parlamento se estimó como causa de disolución de un gabinete, al amparo de la doctrina de la responsabilidad parlamentaria y por la ya inusualidad fácticca del derecho de veto por parte del jefe del Estado, al ampliarse la soberanía de las Cámaras. Con arreglo al derecho parlamentario y a su costumbre se materializó la responsabilidad por medio de mociones de censura y votaciones de confianza o sencillamente por reiterados fracasos balotales. Los teóricos de la doctrina constitucional que defienden el sistema de notables del parlamentarismo clásico, deploran que ciertas variables nuevas «perturben» el buen entendimiento entre parlamento y gobierno. Sin embargo, al democratizarse el parlamentarismo, las elecciones constituyen el modo más eficaz respecto de la dimisión de los gobiernos; igualmente, a la progresiva fragmentación de la actividad organizativa parlamentaria se agregó en la mayoría de los países europeos como factor determinante de la disolución de un gobierno el hundimiento del gabinete en los gobierno monopartidistas o el de coalición en los de carácter plural.

Francisco J. Visiedo Mazón
LETRADO DE LAS CORTES VALENCIANAS. PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL, UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA: SINGULARIDAD DE SU REGULACIÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SUMARIO

I INTRODUCCIÓN.

II LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

III SINGULARIDAD DE LA REGULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

I INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo nos acercaremos a la singularidad que representa la regulación de la Cuestión de Confianza en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana *(art. 18)*, frente a la que se hace en el resto del Ordenamiento Jurídico del Estado, apuntando algunas ideas con relación a las posibilidades que con esta *«singular regulación»* se abren en pro de una mayor estabilidad gubernamental que evite crisis ficticias, perjudiciales, sin duda, para el sistema democrático.

El sistema parlamentario nos ofrece una estructura basada, por un lado, en la primacía del poder ejecutivo sobre el legislativo, aún cuando aquel necesite de la confianza de éste y, por otra parte, en la necesidad de la confianza parlamentaria que se traduce en la responsabilidad de los miembros del Ejecutivo ante el Parlamento [1]. Este tema de la relación entre poderes surgió,

1 Véase a este respecto lo señalado por FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: en «Comentarios al art. 112 de la Constitución Española de 1978». *Revista de Derecho Público.* Comentario a las Leyes Políticas. Dir. Óscar Alzaga Villaamil. Tomo VIII. ERDP. Madrid, 1987, y «La Cuestión de Confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política» en *Revista Española de Derecho Constitucional.* Año 7, núm. 21, septiembre-diciembre 1987. Por otra parte, con carácter más general, véase también lo señalado por HAURIOU, Maurice: *Principios de Derecho Público Constitucional.* 2ª ed., Madrid, 1927 y LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución.* 2ª ed. Barcelona. 1970.

como ha señalado Manuel Ramírez [2], a partir del momento histórico e ideológico en que se formula la teoría de una necesaria separación entre poderes. Esta teoría que tiene su origen en Montesquieu, en su obra *Espíritu de las Leyes*, implicaba junto a la separación de poderes una relación entre ellos y, en este sentido, *«la configuración del Estado de Derecho vigente, fruto de la ideología liberal decimonónica, descansa en el principio de que el control del poder se lleva a cabo mediante el postulado del imperio de la Ley, de la Ley positiva»* [3], perdiendo rigidez la separación de poderes en favor de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.

No cabe la menor duda de que dentro de esta teoría de la separación de poderes, a la que obedece la configuración del actual Estado de Derecho, existe una clara preeminencia del poder legislativo que sólo encuentra su límite en la propia Carta Magna y que puede a su vez cumplir la función tanto de impulso como de control de la acción del Ejecutivo. Pese a ello, no cabe obviar que, finalizada la segunda Guerra Mundial, se produce lo que se ha llamado una racionalización de los mecanismos de control parlamentario con lo que parece romperse esa concepción propia del Estado liberal de Derecho buscando un equilibrio mayor entre poderes en el que la intervención del Estado se acrecienta, en el que se produce una crisis del sistema parlamentario y aparece un cierto fortalecimiento del Ejecutivo frente a los demás poderes [4]. Esta profunda transformación de los sistemas parlamentarios, reflejo de otras transformaciones del Estado, no puede llevarnos, como señaló Rubio Llorente [5], a pensar que el Parlamento ha perdido su razón de ser, sino que la razón de ser de éstos ha experimentado una notable modificación.

No obstante, pese a este cambio importante que se refleja con claridad en el Estado Social y Democrático de Derecho que nuestra Constitución establece, el Ejecutivo y si se quiere más concretamente el Presidente de este Ejecutivo, sigue naciendo de la voluntad del Parlamento y es a este último al que corresponde, mediante distintos instrumentos parlamentarios, controlar la acción de aquel para comprobar si sigue contando a lo largo de la Legislatura con la confianza en él depositada o si, por el contrario, esta relación de confianza ha podido verse truncada o

2 RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. Comentario introductorio al Título V». *Revista de Derecho Público.* Comentario a las Leyes Políticas. Dir. Óscar Alzaga Villaamil. Tomo VIII. ERDP, Madrid, 1987 (pp. 403-420).

3 RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales ... », op. cit. (p. 406).

4 Véase en este sentido lo señalado por RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales ...» (pp. 406-415), y por SANTAMARÍA, Julián: «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto». en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución.* Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978 (pp. 124-125).

5 RUBIO LLORENTE, Francisco: *Relación entre el Gobierno y las Cortes.* Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI el 10 de abril de 1978. Ibérico Europea de Ediciones, S. A. Madrid, 1978 (pp. 55-75).

interrumpida. El Parlamento cuenta con numerosos mecanismos de control que encuentran su expresión máxima en la Moción de Censura mediante la que el Parlamento puede expresar claramente la ruptura de esta relación de confianza que nació con la Investidura del Presidente del Gobierno. Este control se desarrolla también a lo largo de toda la Legislatura mediante otros instrumentos parlamentarios como son el control de los Decretos Legislativos, las Comparecencias del Presidente y de los miembros del Ejecutivo ante el Parlamento, las Preguntas Parlamentarias, las Interpelaciones, las solicitudes de información, el examen y debate de los programas del Gobierno... Junto a todos estos instrumentos también nos encontramos con la posibilidad, recogida en la mayoría de los regímenes parlamentarios, de que el Ejecutivo, a través de su Presidente, pueda conocer si esa relación de confianza se sigue manteniendo e, incluso, si la misma llega a permitir la aprobación de un programa, una declaración de política general o un Proyecto legislativo. Esta última posibilidad, aspecto al que se refiere más concretamente este trabajo, es la Cuestión de Confianza recogida en numerosos textos constitucionales, entre ellos el nuestro *(art. 112)* y en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía.

II LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Dentro de la relación de confianza que debe existir entre el Parlamento y el Gobierno, en un régimen parlamentario, ésta viene establecida en nuestro texto constitucional entre el Congreso de los Diputados y el Presidente *(art. 99 C.E.)* mediante el procedimiento de Investidura, y en el caso de las Comunidades Autónomas, en virtud de lo establecido tanto en el art. 152 de la Constitución como en todos y cada uno de los respectivos Estatutos de Autonomía, entre la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y el Presidente de la misma. Esta relación de confianza Parlamento-Gobierno debe mantenerse a lo largo de toda la Legislatura y en caso de quebrarse lleva aparejada como consecuencia el cese del Gobierno. También en el texto constitucional y en los Estatutos de Autonomía existen previsiones para que, como decíamos anteriormente, el Parlamento (Congreso y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) pueda expresar esta ruptura de la confianza depositada en el Gobierno a través de su Presidente mediante la Investidura, utilizando la Moción de Censura, que siguiendo el modelo alemán

nos sirve como ejemplo objetivo que permite compatibilizar estabilidad gubernamental y control parlamentario. Todos los supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria vienen previstos de una manera expresa en el texto constitucional y unidos a distintos procedimientos ordinarios de control que el Parlamento a lo largo de la Legislatura realiza sobre el Ejecutivo (comparecencias, preguntas, interpelaciones, ...). Junto a la Moción de Censura y a los demás instrumentos ordinarios de control parlamentario nos encontramos también con el mecanismo de la Cuestión de Confianza para que sea el propio Gobierno el que pueda *«pulsar»* la opinión del Parlamento con relación a un tema que, a su juicio, pueda parecerle básico. Así, la Moción de Censura representa una exigencia de responsabilidad política del Gobierno a iniciativa del Parlamento, mientras que *«la Cuestión de Confianza es una propuesta de confirmación del vínculo de confianza establecido con anterioridad, propuesta planteada a iniciativa del Presidente del Gobierno»* [6].

La Cuestión de Confianza ha sido considerada de facto un mecanismo de refuerzo de la posición parlamentaria del Gobierno [7] pudiendo servir al unísono para reactivar el mutuo compromiso inicial establecido entre el candidato a la Presidencia del Gobierno y la mayoría parlamentaria en el momento de la Investidura. Por otra parte, Julián Santamaría considera que la cuestión de confianza es *«un instrumento del Gobierno que se utiliza con la finalidad, bien de reforzar su posición política solicitando el apoyo de todo el Congreso, bien de reagrupar a las fuerzas de la mayoría cuando esta se encuentra desgarrada en diversas tendencias, o bien finalmente, para provocar una crisis ministerial, responsabilizando de la misma a la Cámara y forzando de ese modo la recomposición de una nueva coalición»* [8]. Lo cierto es que como se señala por Lluís Aguiló [9], mediante la Cuestión de Confianza el Presidente, por iniciativa propia, puede constatar si todavía el Parlamento le continua otorgando soporte político, sin perjuicio de los diferentes objetos sobre los que esta cuestión pueda plantearse atendiéndose tanto a lo señalado por el texto constitucional como por los diferentes Estatutos de Autonomía.

6 LÓPEZ GUERRA, Luis: en Voz «Cuestión de Confianza». *Enciclopedia Jurídica Básica.* Tomo II. Madrid. Civitas. D. 1987.
7 Véase FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Cuestión de Confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política». ... op. cit. (p. 42), y DE ESTEBAN, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis: *El régimen constitucional español.* Vol. II. Barcelona, 1982 (p. 209).
8 SANTAMARIA, Julián: »Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto». ... op.cit. (p. 133).
9 AGUILÓ I LÚCIA, Lluís: *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencià.* Tirant lo Blanc. Valencia, 1994 (p. 87).

La Cuestión de Confianza viene recogida en la Constitución Española de 1978 en el art. 112, que es el que establece que *«el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados»*. En la elaboración de este precepto, en el proceso constituyente, nos encontramos con que desde la regulación de la Cuestión de Confianza en el art. 89 del Borrador constitucional hasta la redacción definitiva del art. 112 de la Carta Magna se produjeron no pocos e importantes intentos de modificación. En aquel Borrador constitucional se establecía que *«el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza solamente se entenderá negada cuando voten en contra de la misma la mayoría absoluta de los diputados»*. Este art. 89 del Borrador constitucional pasó a ser el art. 90 del Anteproyecto, al que en el Congreso de los Diputados se presentaron dos enmiendas que pretendían una de ellas la supresión de la Cuestión de Confianza del texto constitucional y la otra relativa a la negación de la confianza al Gobierno y sus consecuencias. Junto a estas dos enmiendas se debatió también un voto particular, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, que proponía que la Cuestión de Confianza pudiera plantearse, además de sobre el programa de gobierno o sobre una declaración de política general, sobre un Proyecto de ley, supuesto este en el cual el otorgamiento de la confianza debía suponer la aprobación de dicho proyecto. Este voto particular fue retirado, las dos enmiendas rechazadas, y el Pleno del Congreso ratificaba, casi por unanimidad, lo que pasó a ser el art. 105 del texto constitucional, sin incorporar ninguna modificación.

Posteriormente en la Cámara Alta se plantearon seis enmiendas a este precepto constitucional que pretendían: la exigencia de la misma mayoría absoluta de diputados y senadores para aprobar la Cuestión de Confianza; contemplar específicamente el planteamiento de la misma sobre la votación de un texto; equiparar la mayoría exigida para su aprobación con la mayoría obtenida por el Presidente del Gobierno en su Investidura; necesidad de que ésta fuera planteada ante ambas Cámaras en el supuesto de que el programa o declaración de política general afectara sustancialmente a materias relativas a la organización territorial del Estado; suprimir la exigencia de mayoría absoluta; y modificar el inciso final del precepto en el sentido de entender negada la confianza siempre que el número de votos en contra de la misma fuese igual o mayor al de la mayoría absoluta. La redacción definitiva aprobada por el Senado fue finalmente idénti -

ca a la aprobada por el Congreso de los Diputados con la única salvedad de un cambio de la exigencia de mayoría absoluta por mayoría simple para la aprobación de la Cuestión de Confianza.

Como se desprende de lo anteriormente señalado dos son a nuestro juicio los temas importantes que se debatieron en la tramitación parlamentaria del actual art. 112 de la Constitución Española. Por un lado la necesidad o no de que la Cuestión de Confianza se entendiera aprobada sólo con la mayoría simple de la Cámara, o que ésta precisara el criterio favorable de la mayoría absoluta, y por otra parte el que el objeto de la misma se limitara a un programa o a una declaración de política general o bien que éste se extendiera también a textos legislativos.

Con relación al primero de los aspectos, esto es la exigencia o no de mayoría absoluta para la aceptación de la Cuestión de Confianza, cabe señalar que, por el Senador Ollero Gómez en el debate de este precepto constitucional, se indicó que se estaba confundiendo la estabilidad gubernamental y la estabilidad del sistema político y en tal sentido no se podía confundir la fortaleza de un Gobierno con la fijeza del mismo, añadiendo a ello que si este no contaba con la mayoría absoluta de los diputados no sería nunca un Gobierno fuerte, por lo que consideraba oportuno mantener la exigencia de la mayoría absoluta para su aprobación [10]. Pese a esto la enmienda del Grupo Parlamentario del Senado de la Unión de Centro Democrático, que modificada la exigencia de mayoría absoluta por mayoría simple, fue aprobada en la propia Comisión por 14 votos a favor, 8 votos en contra y 3 abstenciones.

No obstante, no ha existido en la doctrina una opinión uniforme en cuanto a la oportunidad de exigir una mayoría absoluta o una mayoría simple para que se considere otorgada la confianza parlamentaria. En este sentido, autores como González Casanova, Martínez Sospedra, e incluso, aunque con matizaciones, Ripollés Serrano [11], consideran que esta aprobación de la Cuestión de Confianza por mayoría simple supone una confianza *«pírrica»*, una notable incongruencia o un trato de favor al Gobierno que puede permitir que éste subsista con mayorías simples en la Cámara. Por el contrario otros autores mantienen *«que la exigencia de mayoría*

10 *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, núm. 50, 6 de septiembre de 1978 (pp. 2.377 y ss.).

11 GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio: *Teoría del Estado y derecho constitucional.* Barcelona 1980 (pp. 502-503); MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Aproximación al derecho constitucional español. La Constitución de 1978.* Valencia, 1980 (p. 191), y *Derecho Constitucional español*. Fundación Universitaria San Pablo (CEU). Valencia, 1995 (p. 384); RIPOLLÉS SERRANO, Mª Rosa: «El Presidente del Gobierno en la Constitución Española de 1978» en el *Colectivo Estudio sobre la Constitución Española de 1978.* Valencia, 1980 (p. 278).

simple es coherente, desde una perspectiva formal, con las previsiones constitucionales acerca de la investidura presidencial» [12], y que con esta mayoría simple para la aprobación de la Cuestión de Confianza *«se refleja una tendencia a reforzar la estabilidad gubernamental, y se corresponde con la incluida en el art. 99.3 que permite que la investidura del Presidente del Gobierno se produzca también por mayoría simple»* [13], e incluso también ya en la redacción del Anteproyecto constitucional y con relación al mismo por Julián Santamaría [14] se indica que *«si un Gobierno sólo requiere para nacer una mayoría relativa no se comprende bien porque razón en el curso de su existencia ordinaria necesita contar con una mayoría diferente y más cualificada. De hecho por este sistema se acabará privando al Gobierno de la utilización de un instrumento tan necesario e importante como el Voto de Confianza».*

Con relación a estos criterios parece lógico aceptar, en todo caso, que podría haberse exigido para la aprobación de la Cuestión de Confianza, en el caso de que ésta afecte a una variación del programa presentado para la Investidura o una declaración de política general que aparezca como nueva, la misma mayoría (simple/absoluta) que se obtuvo en la Investidura por el Presidente del Gobierno, pero lo que no parece en absoluto aceptable es que pudiendo éste haber sido elegido por mayoría simple requiera la mayoría absoluta para la aprobación de una Cuestión de Confianza.

Por otra parte, con relación al segundo de los aspectos, nos estamos refiriendo a lo que es el objeto de la Cuestión de Confianza, también cabe señalar que en la elaboración del art. 112 del texto constitucional se debatió en torno a que éste pudiera plantearse tanto con relación a un programa de Gobierno o una declaración de política general, como sobre un Proyecto de Ley, en cuyo caso el otorgamiento de la confianza supondría la aprobación de dicho Proyecto. En el debate en el Congreso de los Diputados la enmienda de Unión de Centro Democrático, que pretendía esta ampliación del objeto de la Cuestión de Confianza, fue retirada, mientras que en el debate en la Cámara Alta se planteó la posibilidad de incluir en la Cuestión de Confianza un texto legislativo, siempre y cuando la votación de ésta se realizara tanto en el Congreso como en el Senado, pero al igual que en el caso anterior esta enmienda, defendida inicialmente por Sánchez Agesta, y que pretendía simplificar la discusión y votación de textos sin debate, fue finalmente retirada.

12 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Cuestión de Confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política». ... op. cit. (p. 78).
13 LÓPEZ GUERRA, Luis: Voz «Cuestión de Confianza». ... op. cit. (p. 1.849).
14 SANTAMARÍA, Julián: «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto». ... op.cit. (p. 135).

También, con relación a este aspecto, la doctrina no ha mantenido un criterio unánime por cuanto mientras que algunos autores han defendido la oportunidad de incluir la aprobación de un texto legislativo dentro del objeto de la Cuestión de Confianza, otros autores lo han considerado no sólo inoportuno, sino incluso improcedente.

En este sentido, numerosos autores consideran que para dar a la Cuestión de Confianza una utilidad práctica debió aceptarse la posibilidad de introducir que ésta se pudiera plantear sobre un Proyecto de ley, no separándose del precedente legal que suponía la Ley de 17 de noviembre de 1977 que con carácter provisional regulaba las relaciones entre las Cortes y el Gobierno [15]. Además de esta separación del precedente legal de la Cuestión de Confianza, en nuestro Ordenamiento Jurídico, también se produce un alejamiento de lo que es el art. 49 de la Constitución francesa de la Vª República, de 1958, que ha servido de base en la redacción de nuestro art. 112 y que sí incluye como objeto de la Cuestión de Confianza un Proyecto de Ley. A este respecto se pensó inicialmente, por la doctrina, que podría haberse producido un olvido de lo señalado en ese art. 49 de la Constitución francesa, pero frente a esto uno de los participantes en la elaboración de nuestro texto constitucional descartó la existencia de un posible olvido considerando la exclusión como plenamente voluntaria [16]. Otros autores como Peces-Barba [17] consideran que *«habría sido una concesión excesiva que el Gobierno hubiera podido plantear el voto de confianza para sacar adelante un Proyecto de ley»*, mientras que Martínez Sospedra y Oscar Alzaga manifestaron su criterio contrario a que se hubiera privado al Gobierno de un arma de enorme valor y posibilidades privándole así de capacidad para evitar el obstruccionismo de las Cámaras a la labor legislativa [18]. También en esta línea Julián Santamaría, al estudiar las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto constitucional [19] llega a afirmar, con relación a la exclusión del voto de confianza sobre un texto, que *«son comprensibles los recelos que esto suscita por cuanto siempre cabría la posibilidad del abuso, de hacer pasar por este procedimiento un texto en bloque sin discu-*

15 Véase lo señalado por RIPOLLÉS SERRANO, Mª Rosa: «La regulación vigente de las relaciones Legislativo-Ejecutivo (Ley de 17 de noviembre de 1977 y los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado)» en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas* (Manuel Ramírez ed.), Zaragoza, 1978 (pp. 194-204).

16 ALZAGA VILLAAMIIL, Óscar: *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid. 1978 (pp. 677-678).

17 PECES-BARBA, Gregorio: *La Constitución Española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Valencia, 1981 (p. 75).

18 MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Aproximación al derecho constitucional español. La Constitución Española de 1978*, Valencia, 1980 (p. 191), y *Derecho Constitucional español*, Fundación Universitaria San Pablo (CEU), Valencia, 1996 (p. 383); ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: «Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978». ... op. cit. (p. 678).

19 SANTAMARÍA, Julián: «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto». ... op. cit. (p. 134).

sión y sin enmiendas, salvo las que el Gobierno quisiera aceptar. Sin embargo la doctrina moderna, en particular la italiana, admite casi unánimemente la posibilidad y la congruencia de presentar la Cuestión de Confianza sobre un texto, habida cuenta de que el Gabinete puede estimarlo imprescindible para el desarrollo de su programa aprobado por la Cámara».

Por otra parte, Revenga Sánchez [20] señala que las posibilidades de actuación en la Cuestión de Confianza se verían multiplicadas *«en el caso de que se reconozca el planteamiento de la misma sobre un texto legislativo»*, señalando a continuación que esto ha hecho de la Cuestión de Confianza *«uno de los más eficaces instrumentos de que dispone el Gobierno para hacer frente al obstruccionismo parlamentario o, en términos más amplios para tomar la iniciativa ante operaciones de acoso sistemático, excisiones en el seno de la coalición, o en el de la mayoría agrupada en torno a un contrato de Legislatura».* Apoyando también esta posición mayoritaria de la doctrina que hubiera considerado más adecuado incluir los Proyectos de ley dentro del objeto de la Cuestión de Confianza, Fernández Segado [21] viene a señalar que *«la inadmisión por nuestro texto constitucional de la posibilidad de que pueda ser planteada la Cuestión de Confianza sobre un texto legislativo demuestra una cierta cicatería por parte del constituyente, especialmente respecto del Ejecutivo; de otro lado creemos que, en ciertos supuestos, el recurso al referido mecanismo podría incluso haber resultado funcional dentro del propio sistema parlamentario de Gobierno».* Por nuestra parte, como después señalaremos nuevamente al referirnos a la Cuestión de Confianza en el caso valenciano, nos parece acertada la inclusión de un texto legislativo como objeto de la Cuestión de Confianza junto a un programa o una declaración de política general siempre que éste pueda resultar básico para la acción del Ejecutivo. Posiblemente el único temor que esto pudiera plantear sería un uso abusivo del recurso a la Cuestión de Confianza para la aprobación de textos legislativos despreciando otros procedimientos parlamentarios de urgencia, en el ámbito legislativo, como puede ser el de la lectura única.

20 REVENGA SÁNCHEZ, Miguel: *La formación del Gobierno en la Constitución Española de 1978,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985 (p. 84).

21 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Cuestión de Confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política». ... op.cit. (p. 51).

Por último, junto a estas dos cuestiones fundamentales que fueron objeto de discusión en el debate del art. 112 del texto constitucional también se debatió entonces y se debate hoy, en torno a la discrecionalidad o no con que cuenta el Presidente para su presentación, así como el carácter que tiene esa referencia a la *«previa deliberación del Consejo de Ministros»* que recoge el texto constitucional. Con relación a estos dos temas debemos señalar, coincidiendo con Martínez Sospedra [22], que el Presidente del Gobierno *«es el dueño y señor de la composición de su Gobierno, nombra y cesa libremente a los Ministros que, en la práctica, sólo son responsables ante él. El Presidente no es un "primus inter pares" es el dueño del Gobierno y su director, en su condición de único receptor de la confianza parlamentaria, de la confianza de la mayoría, que es el título habilitante para gobernar»* y que de acuerdo con ello la referencia a la *«previa deliberación del Consejo de Ministros»* para plantear la Cuestión de Confianza no puede ser más que un freno a posibles abusos por parte del Presidente pero ésta solo tiene un carácter preceptivo, no vinculante, por lo que cabe concluir que su presentación depende exclusivamente del juicio del Presidente [23]. En este mismo sentido se pronuncia Fernández Segado [24] cuando indica que el requisito de la previa deliberación del Consejo de Ministros *«no pasa de ser un requisito formal acorde con el artículo 108 del propio texto constitucional. Al disponer el art. 98.2 de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico que el Presidente dirige la acción del Gobierno, la autoría de la decisión y del planteamiento recae en el Jefe del Ejecutivo».* Añadiendo a esto que la fórmula utilizada por el art. 112 puede basarse en *«el hecho innegable de que la responsabilidad del Gobierno, derivada de su gestión política, es solidaria»,* o bien que *«se haya querido con tal fórmula reforzar la posición del Jefe del Ejecutivo, lo que parece especialmente necesario en los supuestos de Gabinete de coalición».* A modo de conclusión parece que, en un sistema político como el nuestro, esta exigencia constitucional no puede interpretarse en el sentido de que la intervención del Consejo de Ministros tenga carácter vinculante, sino que tan sólo es una exigencia formal en la medida en que constitucionalmente se ha dejado claro el liderazgo del Jefe del Gobierno que es quien en última instancia, en virtud de lo establecido en el art. 99 de la Constitución, recibe la confianza inicial de la Cámara.

22 MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: «Derecho Constitucional español ...». op.cit. (p. 383).
23 SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: «Comentario al art. 112» en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Garrido Falla. Madrid, 1980 (p. 1.518).
24 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «Comentario del art. 112». en *Revista de Derecho Público. Comentarios a las Leyes Políticas.* ... op. cit. (p. 643).

En esta misma línea, después de lo señalado, no parece tampoco que pueda dudarse el carácter discrecional en cuanto a su presentación por parte del Presidente, por lo que cabe concluir con Fernández Segado que *«el recurso a la Cuestión de Confianza se presenta como una potestad discrecional del Ejecutivo y que no cabe detectar en nuestra normativa constitucional supuesto alguno en que se produzca la quiebra de tal tesis»*[25].

Una vez hechas estas matizaciones debemos señalar, a modo de resumen, que la regulación de la Cuestión de Confianza en el texto constitucional de 1978, habiéndose optado por un régimen parlamentario y siguiendo la lógica del sistema abierto por la Investidura presidencial, sitúa a ésta como una facultad discrecional del Presidente que sólo requiere de la *«previa deliberación»* del Consejo de Ministros sin que esta tenga carácter vinculante. Mediante la Cuestión de Confianza se le solicita al Congreso de los Diputados que manifieste de forma expresa que el vínculo de confianza nacido mediante la Investidura sigue subsistente y el Presidente del Gobierno puede vincularla a su programa o a una declaración de política general. Nada se dice en cuanto a si esta ratificación de confianza, por parte del Congreso, debe ser sobre el mismo programa de Gobierno que le llevó a la Investidura o bien sobre un nuevo programa, y tampoco especifica a qué debe referirse esa declaración de política general que puede ser sobre uno o varios aspectos de la política del Gobierno. En el texto constitucional se ha querido excluir, a diferencia de otros Ordenamientos, el que la Cuestión de Confianza se plantee sobre un texto legislativo que de obtenerse la confianza se entendería aprobado. Por último, exige para considerar otorgada la confianza que ésta obtenga el voto a favor de la mayoría simple de los diputados, estableciendo el art. 114 de la Carta Magna que *«si el Congreso niega su confianza al Gobierno éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación del Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el art. 99»*, permaneciendo en funciones el mismo hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno (art. 101 C.E.).

Por lo que se refiere a la regulación de la Cuestión de Confianza en las Comunidades Autónomas, en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía se recoge con carácter general la responsabilidad política del Presidente de la Comunidad Autónoma y de su Gobierno ante el Parlamento. No obstante, sólo en quince de los diecinueve Estatutos de Autonomía se dedica un precepto específico a la regulación de la Cuestión de Confianza. En este sentido, en el Esta-

25 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Cuestión de Confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política». ... op.cit. (p. 61).

tuto de Autonomía del País Vasco se establece que *«el Gobierno responde políticamente de sus actos de forma solidaria, ante el Parlamento Vasco, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva» (art. 32),* pero no se dedica ningún precepto estatutario a la Cuestión de Confianza, no obstante, en la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, es donde su art. 46 establece que *«el Lehendakari, previa deliberación del Gobierno, podrá plantear al Parlamento la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando obtuviese la mayoría simple de los votos de la Cámara»,* añadiendo en su art. 48 que *«si el Parlamento negase su confianza al Lehendakari en los términos precisados en el artículo 46, aquel presentará su dimisión y se procederá a la designación del nuevo Lehendakari».*

Por lo que respecta al segundo de los Estatutos que no recoge tampoco, en un precepto específico, la Cuestión de Confianza, debemos referirnos al Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde su art. 37, apartado 2, establece que *«el Consejo Ejecutivo responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión».* En este caso tendremos que remitirnos también a la Ley Reguladora del Parlamento y del Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalitat, aprobada el 23 de marzo de 1982, para encontrar en su art. 30 la facultad del Presidente de la Generalitat, previa deliberación del Gobierno, de *«plantear de manera expresa ante el Parlamento la Cuestión de Confianza sobre su programa, sobre una declaración de política general o sobre una decisión de excepcional trascendencia»,* añadiéndose en el art. 91, de esta Ley, que el Presidente de la Generalitat y el Gobierno cesarán si el Parlamento les niega la confianza.

El tercero de los supuestos en los que el Estatuto de Autonomía no regula específicamente la Cuestión de Confianza es el de Galicia donde su art. 15, apartado 4, señala que *«el Presidente de la Junta será políticamente responsable ante el Parlamento»,* pero remite a una Ley que *«determinará el alcance de tal responsabilidad así como el Estatuto Personal de atribuciones del Presidente».* También en este caso en la Ley del Parlamento de Galicia, de 21 de marzo de 1983, que establece las normas reguladoras de la *Xunta* y de su Presidente, su art. 45 establece que *«el Presidente de la Xunta, previa deliberación del Conseillo, puede plantear ante el Parlamento la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general»,* añadiéndose en este mismo artículo 45 que *«si el Parlamento negase su confianza el Presidente de la Xunta se entenderá cesado y se procederá a la elección de nuevo Presiden-*

te conforme a lo establecido en esta Ley».

Por último, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, es el cuarto de los Estatutos que tampoco recoge, en un precepto específico, la Cuestión de Confianza, pero al contrario de lo que sucede en las otras tres Comunidades, aquí tampoco en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes del Gobierno y de la Administración de Castilla y León aprobado mediante Decreto Legislativo de 21 de julio de 1988 se ha reconocido esta potestad o facultad al Presidente de la Junta de Castilla y León. En esta Comunidad Autónoma la Cuestión de Confianza ha sido regulada con posterioridad mediante la Ley 1/1996, de 27 de marzo, en la que su artículo primero establece que *«El Presidente de la Junta de Castilla y León, previa deliberación de la misma, podrá plantear ante las Cortes de Castilla y León la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general».* En este mismo precepto se exige la mayoría simple para su aprobación, estableciéndose como consecuencia de su rechazo al cese del Presidente y la elección de uno nuevo.

Al margen de estos cuatro Estatutos de Autonomía en los quince restantes se dedica un precepto específico a la Cuestión de Confianza y, con las excepciones de los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y de la Comunidad Valenciana, de forma parecida establecen que el Presidente de la Comunidad, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante el Parlamento la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general, entendiéndose ésta otorgada cuanto obtenga la mayoría simple de los miembros del Parlamento [26]. En todos estos Estatutos de Autonomía se suele precisar que en el caso en que el Parlamento negara su confianza, el Presidente presentará su dimisión procediéndose nuevamente a la elección del mismo en un plazo que suele fijarse, con carácter general, en quince días. En algunos casos se hace referencia también a que esta Cuestión de Confianza, tanto sobre su programa como sobre una Declaración de Política General, se realizará en el marco de las competencias con que cuenta la Comunidad Autónoma.

26 Véase en este sentido lo señalado en el art. 39 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; art. 35 del Estatuto de Autonomía para Asturias; art. 19 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; art. 24 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; art. 33 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; art. 23 del Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 21 del Estatuto de Autonomía de Canarias; art. 34 de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; art. 35 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; art. 32 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; art. 19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; art. 19 del Estatuto de Autonomía de Ceuta; y art. 19 del Estatuto de Autonomía de Melilla.

Las dos singularidades más importante, con relación a la regulación de la Cuestión de Confianza, aparecen en el ámbito de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha *(art. 20)* y de la Comunidad Valenciana *(art. 18).*

En estos dos Estatutos se añade al contenido de la Cuestión de Confianza el que ésta junto a una declaración de política general o un programa, pueda también tener como objeto un Proyecto de ley.

En el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha *(art. 20)* se establece que *«el Presidente previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante las Cortes de Castilla-La Mancha, la Cuestión de Confianza sobre cualquier tema de interés regional. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados»,* a esto añade en su apartado 2º que *«si el Presidente plantease la Cuestión de Confianza sobre un Proyecto de ley, este se considerará aprobado siempre que vote a favor de la confianza la mayoría absoluta de los diputados. La Cuestión de Confianza prevista en el presente apartado no podrá ser planteada más de una vez en cada periodo de sesiones, y no podrá ser utilizada respecto de la Ley de Presupuestos de la Región, ni a Proyectos de legislación electoral, orgánica o institucional».* Como se desprende de lo señalado en este art. 20, en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se ha incluido, dentro del objeto de la Cuestión de Confianza, junto a cualquier tema de interés regional la posibilidad de que ésta verse también sobre un Proyecto de Ley. No obstante, en este segundo caso se requiere que la Cuestión de Confianza cuente con la mayoría absoluta de la Cámara y, además, que no pueda ser planteada *«más de una vez en cada periodo de sesiones»,* limitando también el contenido de estas disposiciones legislativas por cuanto señala que no podrá ser utilizada *«respecto de la Ley de Presupuestos de la Región, ni a Proyectos de legislación electoral, orgánica o institucional».*

Por el contrario, en el caso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana el art. 18 no se establece limitación ni en cuanto al contenido o tipo de Proyecto de ley que puede ser objeto de la Cuestión de Confianza, ni tampoco con relación al uso que de la misma se puede hacer. Así en el art. 18 se indica que el Presidente, previa deliberación por el órgano colegiado,

«puede plantear ante las Cortes Valencianas la Cuestión de Confianza sobre su programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Dicha Moción se entenderá aprobada cuando obtenga la mayoría simple. Si la misma tuviera por objeto un Proyecto de ley este se entenderá aprobado según el texto enviado por el Consell».

Como se desprende de lo dicho, a modo de resumen, debemos señalar que la regulación de la Cuestión de Confianza en el ámbito de las Comunidades Autónomas está prevista en la totalidad de los Ordenamientos, bien sea directamente en los Estatutos de Autonomía — lo que sucede en quince ocasiones— o en Leyes posteriores que han desarrollado las relaciones del Gobierno y el Parlamento — esto sucede en cuatro ocasiones— , lo que supone que en todas las Comunidades Autónomas, está previsto este mecanismo parlamentario para que el Gobierno, a través de su Presidente, pueda requerir la confianza del Parlamento, tanto con relación a una declaración de política general, como con relación a un programa concreto. En todos estos casos se requiere para la aprobación de la Cuestión de Confianza la mayoría simple de la Cámara y si bien su aprobación comporta el otorgamiento de la confianza al Presidente con relación a su programa, o a una declaración de política general, su rechazo supone la dimisión del Presidente de la Comunidad Autónoma y la apertura de un plazo para la nueva elección del mismo. No obstante, esta regulación, recogida en dieciséis de los diecinueve Estatutos de Autonomía y a través de Leyes de desarrollo en todas las Comunidades Autónomas, sólo encuentra una especificidad concreta e importante en el caso de los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y de la Comunidad Valenciana en los que el objeto de esta Cuestión de Confianza se extiende también a una disposición legislativa, a un texto legislativo, implicando la aprobación de la misma, la aprobación del texto legislativo, tal y como ha sido remitido por el Gobierno.

Una vez hecha esta referencia general a la regulación de la Cuestión de Confianza en la Constitución Española de 1978 y en el ámbito de las Comunidades Autónomas, pasaremos, a continuación, a detenernos en la singularidad de la regulación de la Cuestión de Confianza en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

III SINGULARIDAD DE LA REGULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, como hemos señalado anteriormente, es uno de los quince Estatutos de Autonomía que recoge en un precepto específico la Cuestión de Confianza. No obstante, como también precisábamos anteriormente, en este Estatuto de Autonomía, junto con el de Castilla-La Mancha, se incluye el que ésta pueda ser planteada sobre un programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Así, en el art. 18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se establece que:

> «El Consell responde políticamente de forma solidaria ante las Cortes Valencianas, sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus miembros por su gestión.
>
> Su Presidente, previa deliberación por el órgano colegiado, puede plantear ante las Cortes Valencianas la cuestión de confianza sobre su programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Dicha moción se entenderá aprobada, cuando obtenga la mayoría simple. Si la misma tuviere por objeto un proyecto de ley, éste se entenderá aprobado según el texto enviado por el Consell».

La regulación de la Cuestión de Confianza en el Estatuto de Autonomía era ya una previsión que figuraba en los Anteproyectos de Estatuto elaborados, bien bajo la dictadura franquista, bien atendiendo a la convocatoria del *Plenari de Parlamentaris,* entre diciembre de 1978 y marzo de 1979, e incluso en los elaborados en 1980 por parte de los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria [27]. Siguiendo a Lluís Aguiló [28] nos encontramos con dos textos importantes que se publicaron en los últimos momentos del franquismo, durante la transición política, como eran los llamados *Estatut d'Elx y Estatut del Consell;* textos elaborados antes de la muerte del General Franco. En el llamado *Estatut d'Elx,* redactado por un grupo de intelectuales valencianos a lo largo de 1975, no se recogía explícitamente la Cuestión de Confianza aunque se hacía previsión expresa en su art. 24 de que *«el ejercicio del Gobierno suponía la confianza del Parlamento».* Por otra parte, el *Estatut del Consell,* cuyo origen se encuentra precisamente en el texto anterior, también recogía en su art. 15 que *«el ejercicio del Gobierno constituido por las distintas*

27 Véase el excelente trabajo preparado por AGUILÓ LÚCIA, Lluís: *Els Avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana,* Corts Valencianes, Valencia, 1992.

28 AGUILÓ LÚCIA, Lluís: «Els Avants Projectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana». ... op. cit. (p. 111).

Consellerias supone la confianza del Parlamento o Asamblea», pero tampoco recogía de forma explícita la figura de la Cuestión de Confianza.

Por lo que respecta a los Anteproyectos presentados como respuesta a la convocatoria del *Plenari de Parlamentaris* de noviembre de 1978 el Estatut de Morella, que fue según Lluís Aguiló el más importante por su influencia en el Estatuto definitivo [29], elaborado por profesores de las Universidades de Valencia y Alicante, fue el primero que recogió la Moción de Confianza en su art. 20 al señalar que *«el Consejo Ejecutivo, previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, puede presentar ante la Asamblea una Moción de Confianza, la cual puede versar sobre un programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Dicha Moción se entenderá aprobada cuando obtenga la mayoría simple; si la misma versa sobre un Proyecto de ley, este se entenderá aprobado según el texto aceptado por el Consejo» (art. 20.3).* Como se desprende de esta redacción, ya en aquel Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de 1978 se recogía que la Cuestión de Confianza *(Moción de Confianza)* pudiera versar sobre un programa, una decisión política y, también, un Proyecto de ley. Junto a éste, también en algunos de los Anteproyectos presentados, se hacía referencia a la Moción de Confianza, como sucedía en el Anteproyecto del Partido Carlista del País Valenciano, o en el Anteproyecto del Partido del Trabajo del País Valenciano, aunque de forma menos rigurosa y concreta que en aquél.

Por último, de los Anteproyectos elaborados por los partidos, con representación parlamentaria, en el del Partit Socialista del País Valencià-PSOE (PSPV-PSOE) se recogía la responsabilidad política del Presidente y se su Consejo Ejecutivo ante la Asamblea *(arts. 33 y 36)* e incluso en el apartado 3º del art. 36 se establecía que *«el Consejo Ejecutivo, previo acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, puede presentar ante la Asamblea una Moción de Confianza, la cual puede versar sobre un programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Dicha Moción se entenderá aprobada cuando obtenga la mayoría simple. Si la misma tuviere por objeto un Proyecto de ley, este se entenderá aprobado según el texto aceptado por el Consejo».* Como se ve en este Anteproyecto se regulaba también la Cuestión de Confianza en términos muy similares a lo que sería la redacción final del art. 18 del Estatuto de Autonomía.

29 AGUILÓ LÚCIA, Lluís: «Els Avants Projectes díEstatut díAutonomia de la Comunitat Valenciana». ... op. cit. (p. 139).

El Anteproyecto presentado por la Unión de Centro Democrático (UCD) establecía como una de la funciones de las Cortes Valencianas *«impulsar y controlar la acción política y ejecutiva del Consell»*, así como *«exigir, en su caso, la responsabilidad política al Consell y a su Presidente, mediante acuerdo de sus miembros»*, y recogía el hecho de que el Presidente del Consell *«será en todo caso políticamente responsable ante las Cortes Valencianas» (arts. 10 y 14)*. No obstante, pese a recoger la posibilidad de una Moción de Censura, por el contrario no se refería a la Cuestión de Confianza en ninguno de sus preceptos.

En el Anteproyecto de Estatuto para el País Valenciano presentado por el Partido Comunista del País Valenciano (PCPV) se hacía referencia también a la capacidad de las Cortes Valencianas para *«controlar la acción política y ejecutiva del Presidente del Consell y del Consell, exigiéndoles la responsabilidad política, en su caso, mediante el procedimiento reglamentario que en su día se establezca» (art. 17)*, y también se hacía una referencia explícita a la Moción de Censura aprobada por mayoría absoluta de las Cortes Valencianas, o a la pérdida de una Cuestión de Confianza *(art. 20)*. En este Anteproyecto, su art. 22 establecía que *«mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros o por decisión de su Presidente puede presentar una Moción de Confianza ante les Corts Generals, sobre su programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Su tramitación será la establecida por el Estatuto y el Reglamento de las Cortes Generales»*. También en este caso se hacía referencia expresa a la Moción de Confianza que podría versar tanto sobre un programa o una decisión política, como sobre un Proyecto de ley.

Por último, en el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana presentado por Alianza Popular se recogía como una función de las Cortes Valencianas *«controlar la acción política y ejecutiva del Presidente del Consell y del Consell exigiéndole la responsabilidad política, en su caso, mediante el procedimiento reglamentario que en su día se establezca» (art. 17)*, y en el art. 20, con relación al Presidente del Consell, se establecía que éste *«podrá ser removido de su cargo por una Moción de Censura aprobada por mayoría absoluta de les Corts Generals o por la pérdida de la Cuestión de Confianza»*, señalando a continuación en el art. 22 que *«mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros o por decisión de su Presidente puede presentar una Moción de Confianza ante les Corts Gene-*

rals, sobre su programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Su tramitación será la establecida por el Estatuto y el Reglamento de las Cortes Generales». Como se ve en la redacción de este art. 22 del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana presentado por Alianza Popular, también se recogía dentro del objeto de la Cuestión de Confianza junto a un programa y una decisión política, la posibilidad de que este fuera sobre un Proyecto de Ley.

Como se desprende de lo señalado con relación a los cuatro Anteproyectos de los partidos con representación parlamentaria, tan solo el de la UCD no recogía la Cuestión de Confianza de una manera expresa, mientras sí lo hacían los del PSPV-PSOE, PCPV y Alianza Popular.

Finalmente, en el Anteproyecto definitivo presentado en las Cortes Generales la redacción dada al art. 18 resultaba ser la misma que la aprobada y que hoy figura como art. 18 del Estatuto de Autonomía[30], este Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Valenciano, fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*[31], el trece de octubre de 1981.

Durante la tramitación parlamentaria a este precepto sólo se presentó una enmienda, por el Grupo Parlamentario Comunista, que pretendía añadir a la redacción el que *«la pérdida de la Cuestión de Confianza en su programa conllevará el cese del Consejo Valenciano, que en todo caso continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Presidente».* Esta enmienda, que fue defendida por Palomares Vinuesa ante la Comisión Constitucional[32] y en el debate en el Pleno del Congreso, celebrado el 28 de abril de 1982[33], fue finalmente rechazada. El texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados[34], recogía la Cuestión de Confianza con la misma redacción dada al art. 18 en el Proyecto, y tam-

30 Véase, en este sentido, la edición preparada por SEVILLA MERINO, Julia: *Estatut d'Autonomia de la Comunidad Valenciana, procés d'elaboració i tramitació parlamentaria,* Corts Valencianes, Valencia, 1992.

31 *Boletín Oficial de las Cortes Generales.* Congreso de los Diputados. I Legislatura. Serie H. 13 de octubre de 1981, núm. 68/I (p. 423).

32 Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional. 29 de diciembre de 1981. Año 1981. núm. 57. (p. 2.770); y Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional. 22 de abril de 1982. Año 1982. núm. 75. (p. 3.486).

33 Cortes. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.* Año 1982, núm. 235 (p. 7.690).

34 *Boletín Oficial de las Cortes Generales.* Congreso de los Diputados. I Legislatura. Serie H. 12 de mayo de 1982, núm. 68/III.

poco en el Senado este precepto sufriría variación alguna [35].

Como se desprende de lo señalado con relación a la tramitación parlamentaria, del art. 18 de Estatuto de Autonomía, sólo resulta destacable la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Comunista que pretendía incluir la consecuencia que llevaba aparejada la no aprobación de la Cuestión de Confianza, aunque no obstante este aspecto fue recogido también durante la tramitación parlamentaria en el apartado 3º del art. 15 cuando señala que *«en caso de renuncia, pérdida de la confianza en los términos del art. 18 del presente Estatuto, dimisión o incapacidad, se procederá a elegir Presidente de acuerdo con el procedimiento del presente artículo»*.

Una vez hecha esta referencia a lo que fue la tramitación parlamentaria del art. 18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, conviene señalar nuevamente que en todo sistema parlamentario entre el Parlamento y el Gobierno existe siempre una relación de confianza que nace en la Sesión de Investidura y debe mantenerse a lo largo de toda la Legislatura. En este sentido, el control parlamentario del Gobierno sirve para conocer si esa confianza que el Parlamento deposita en él, a través de la Investidura, sigue existiendo o si, por el contrario, es necesario que por el Gobierno se solicite nuevamente la confianza de la Cámara — mediante la Cuestión de Confianza— , o que ésta exija la responsabilidad política del Gobierno — mediante la Moción de Censura.

En el caso de la Comunidad Valenciana en concreto, *«el Parlamento orienta la acción del Ejecutivo al máximo nivel en el procedimiento normalmente denominado de Investidura»* [36], que viene regulada tanto en el Estatuto de Autonomía como en el Reglamento de las Cortes Valencianas y en la Ley de Gobierno Valenciano [37]. El sistema diseñado por tanto para la Comunidades Autónomas, ha sido calificado también como de *«parlamentarismo racionalizado»* (STC 16/1984, de 6 de febrero), a lo que se añade en el seno de éstas una preeminencia del Jefe del Ejecutivo, que ha llevado incluso

35 *Boletín Oficial de las Cortes Generales.* Senado. I Legislatura, Serie 2. 24 de de mayo de 1982, núm. 232-B. Serie 2. 1 de junio de 1982, núm. 232-C. Serie 2. 7 de junio de 1982, núm. 232-D. Cortes. *Diario de Sesiones del Senado.* Sesión Plenaria núm. 160. 14 de junio de 1982. Año 1981, núm. 160; y 15 de junio de 1982. Año 82, núm. 161 y, por último, *Boletín Oficial de las Cortes Generales.* Senado. I Legislatura. Serie 2. 18 de junio de 1982. núm. 232-E.

36 MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Derecho Autonómico Valenciano,* Generalitat Valenciana. Valencia, 1985 (p. 208).

37 Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano (modificada por Ley 6/1987, de 23 de septiembre; 8/1990, de 27 de diciembre; y Ley 6/1995, de 3 de abril).

a calificar el sistema político de las Comunidades Autónomas como un *«sistema semipresidencial»* [38]. Con la Investidura del Presidente de la Generalitat nace la relación de confianza entre éste y las Cortes Valencianas, y esta relación sólo puede verse quebrada mediante la aprobación de una Moción de Censura o bien mediante el rechazo de una Cuestión de Confianza. La diferencia básica entre uno y otro instrumento parlamentario es su origen; en el caso de la Moción de Censura se considera legitimada para su presentación a la quinta parte de los diputados de las Cortes Valencianas *(art. 16.2 del Estatuto de Autonomía),* mientras que la Cuestión de Confianza quien la plantea y somete a la consideración de la Cámara es el Presidente del Consell *«previa deliberación del órgano colegiado».*

En el art. 18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su párrafo primero, nos encontramos con una referencia a la responsabilidad política, de forma solidaria, ante las Cortes Valencianas, del Consell añadiéndose *«sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus miembros por su gestión».* Esta previsión pudiera parecer hecha más bien a la responsabilidad de tipo penal o civil que estos pudieran tener, aunque no obstante a esta responsabilidad se refiere más directamente el art. 19 del Estatuto de Autonomía, así como los arts. 83 y 84 de la Ley de Gobierno Valenciano. A la vista de ello sólo cabe concluir que en el art. 18 del Estatuto de Autonomía y, de acuerdo con él, en el art. 52 de la Ley de Gobierno Valenciano, se ha querido hacer referencia a una responsabilidad política y no a otro tipo de responsabilidad de carácter civil o penal aún cuando ni en el Estatuto ni en la Ley de Gobierno se recojan los instrumentos para exigir esta responsabilidad directa a los Consellers, pareciendo más bien buscarse un tipo de responsabilidad o *«censura moral»* [39]. En este sentido, tampoco en el Reglamento de las Cortes Valencianas se ha recogido nunca la posibilidad de censura individual a los miembros del Consell y en la Ley de Gobierno, su art. 52, como hemos señalado anteriormente, sólo establece como mecanismos o instrumentos para exigir la responsabilidad del Gobierno la Moción de Censura y la Cuestión de Confianza. Parece, por tanto, que la posibilidad abierta en el Estatuto de Autonomía *(art. 18)* de exigir la responsabilidad directa de los miembros del Consell por su gestión, no sólo no ha querido ser desarrollada sino que, por el contrario, de una forma expresa, se ha querido relacionar la responsabilidad del Gobierno, de sus miembros, con la del Presidente, refiriéndose exclusivamente a dos mecanismos concretos para exigir dicha responsabili-

38 SOLÉ TURA, Jordi: «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales». en *El Gobierno de la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía,* Barcelona, 1985 (pp. 293-311).

39 CHOFRE SIRVENT, José Francisco: «Comentario al art. 18» en *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Valenciana.* Dir. Ramón Martín Mateo. Ministerio de Administración Territorial. Instituto de Estudios Administración Local. Madrid, 1985 (p. 183).

dad (Moción de Censura y Cuestión de Confianza) [40]. A nuestro juicio parece claro que en el ámbito de la Comunidad Valenciana no han querido establecerse procedimientos o mecanismos concretos para exigir la responsabilidad individual de los miembros del Ejecutivo y en la medida en que el nombramiento y cese de los miembros del Consell corresponde en exclusiva al Presidente de la Generalitat, en sus funciones de Presidente del Gobierno valenciano, se ha querido asociar la responsabilidad de estos a la de su Presidente. No obstante, con algunos otros autores, podemos reconocer como técnicamente viable la posibilidad de regular la Moción de Censura individual, atendiendo la previsión hecha tanto en el art. 18 del Estatuto de Autonomía como en el art. 152.1 de la Constitución Española que señala que *«el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea»* lo que parece distinguir claramente ambos supuestos [41].

En el segundo párrafo del art. 18 se establece que el Presidente del Consell *«previa deliberación del órgano colegiado, puede plantear ante las Cortes Valencianas la Cuestión de Confianza sobre su programa, una decisión de política general o un Proyecto de ley. Dicha Moción se entenderá aprobada cuando obtenga la mayoría simple. Si la misma tuviere por objeto un Proyecto de ley, este se entenderá aprobado según el texto enviado por el Consell»*. Como ya hemos señalado anteriormente, con la Investidura del Presidente de la Generalitat nace la relación de confianza entre éste y las Cortes Valencianas, y precisamente mediante la Cuestión de Confianza el Presidente puede constatar si todavía las Cortes Valencianas continúan otorgándole el soporte político que le llevó a la Presidencia.

Quien plantea y somete la Cuestión de Confianza a las Cortes es el Presidente y no el Consell, como órgano colegiado, en la medida en que fue él quien recibió la confianza de la Cámara y es él quien nombra y separa a los Consellers. En este sentido, la referencia que se hace en el Esta-

40 SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1980 (p. 235), habla de las llamadas «minimociones de desconfianza o de desagrado ante la gestión individual de un Ministro» y CHOFRE SIRVENT, José Francisco: en *Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana*, Consell Valencià de Cultura. Generalitat Valenciana, Valencia, 1996 (pp. 174-176), al referirse a la responsabilidad de los Consellers señala que «la articulación técnica de la exigencia de responsabilidad 'cuasi política' de cada miembro por su gestión se podría sustanciar mediante los mecanismos clásicos del control parlamentario, interpelaciones y preguntas, más especialmente las interpelaciones que pueden dar lugar a lo que se ha denominado una moción mediante la cual la Cámara manifiesta su posición acerca del asunto suscitado en la interpelación. Es precisamente este instrumento parlamentario de la Moción, más concretamente las denominadas Mociones de reprobación, el cauce en virtud del cual las Cortes pueden manifestar su posición acerca de la gestión de un determinado Conseller y, en consecuencia, exigirle la responsabilidad política»

41 Véase, en este sentido, lo señalado por CHOFRE SIRVENT, José Francisco: en «Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana». ... op. cit. (pp. 174-176).

tuto de Autonomía a la *«previa deliberación por el órgano colegiado»* sólo puede entenderse, bien como un freno para hacer reflexionar al Presidente en su decisión, bien como una manifestación más de respeto a la responsabilidad política solidaria del Consell. En este sentido, en el art. 136 del Reglamento de las Cortes Valencianas se exige junto a que la Cuestión de Confianza se presente en escrito motivado ante la Mesa de las Cortes, que éste vaya acompañado de la correspondiente certificación del Consell que lo único que pretende es atender a la obligatoriedad de que este sea consultado previamente aunque esta consulta no tenga carácter vinculante. Una vez presentada la Cuestión de Confianza y admitido el escrito a trámite por la Mesa de las Cortes Valencianas se da cuenta del mismo a la Junta de Síndics y se convoca el Pleno en el que ha de debatirse la Cuestión de Confianza para lo que se seguirán las normas establecidas para la Investidura del Presidente de la Generalitat. Una vez finalizado el debate, la propuesta de confianza será sometida a la votación del Pleno no antes de transcurridas veinticuatro horas desde su presentación y, de acuerdo con lo establecido en el art. 18 del Estatuto de Autonomía, se entenderá otorgada cuando obtenga el voto de la mayoría simple de los diputados, y caso de ser rechazada, el Presidente de la Generalitat deberá presentar su dimisión, y el Presidente de las Cortes, en el plazo máximo de quince días, convocará la Sesión Plenaria para la elección del nuevo Presidente de la Generalitat.

Como se desprende de lo señalado hasta el momento, por lo que a la regulación de la Cuestión de Confianza en el ámbito de la Comunidad Valenciana se refiere, ni la iniciativa en su presentación, ni el procedimiento parlamentario para la tramitación de la misma, ni la mayoría requerida para su aprobación, ni, por último, las consecuencias de su denegación, presentan singularidades importantes. No obstante, esta singularidad, como ya hemos venido señalando desde un principio, la encontramos en el objeto de la misma, en la medida en que ésta puede plantearse tanto sobre una decisión de política general o un programa, como sobre un Proyecto de ley.

En este sentido, en cuanto al objeto de la Cuestión de Confianza, en el art. 18 del Estatuto de Autonomía se establece que ésta puede plantearse sobre *«su programa»*, en cuyo caso parece admitirse la posibilidad de que puedan plantearse modificaciones o cambios con relación al programa defendido por el Presidente en la Sesión de Investidura. Por otra parte, también se establece en el art. 18

que esta Cuestión de Confianza puede ser sobre una *«decisión de política general»* y entendemos que con ello se refiere a compartir con la Cámara una decisión sobre cualquier cuestión que sea considerada importante políticamente en el ámbito de la Comunidad Valenciana, que aún no afectanto al programa pueda ser considerada como necesitada de apoyo parlamentario [42]. Pero la auténtica novedad o singularidad la encontramos en que, junto a esta posibilidad de que Cuestión de Confianza se realice *«sobre su programa o sobre una declaración de política general»*, el Estatuto de Autonomía valenciano incluye también la posibilidad de que esta tenga por objeto un Proyecto de ley. Este supuesto no se contempla en nuestra Constitución y tampoco en los otros Estatutos de Autonomía, con la excepción del art. 20 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y en este último caso, se establece una limitación expresa en cuanto a los textos a los que puede vincularse la Cuestión de Confianza, así como una limitación en cuanto a las veces en que puede recurrirse a la misma.

Con la inclusión de este supuesto, en el Estatuto de Autonomía valenciano, se abre una vía rápida para la aprobación de leyes que se consideren de trascendencia política y supone la exclusión de enmiendas o de cualquier otra modificación que se pretenda introducir en el transcurso del debate parlamentario. Con relación a ello se ha llegado a afirmar por Asensi Sabater [43] que la vinculación de la Cuestión de Confianza a un Proyecto de ley configuraría una modalidad legislativa en manos del Consell equivalente, en sus efectos, al Decreto-Ley, aunque dictado no por razones de urgencia, sino por razones de necesidad política.

Con lo señalado anteriormente podemos comprobar que por lo que respecta al objeto de la Cuestión de Confianza en el ámbito de la Comunidad Valenciana, éste si presenta una singularidad importante. Esta singularidad supone, sin duda, convertir a la Cuestión de Confianza en uno de los instrumentos más eficaces de los que dispone el Gobierno para hacer frente al obstruccionismo parlamentario y permite al Gobierno plantear a la Cámara la aprobación de un texto que resulte imprescindible para el desarrollo de su programa. La posibilidad del Gobierno valenciano o *«Consell»* de recurrir a este mecanismo resulta funcional dentro del propio sistema parlamentario de Gobierno y puede permitir, mediante publicidad, dar a conocer a la opinión pública cuales son los motivos que le llevan a la pérdida de la confianza parlamentaria.

42 Véase VISIEDO MAZÓN, Francisco J.: «Responsabilidad del Consell y de los Consellers». Cuestión de Confianza». en *Estudios sobre el Estatuto valenciano.* Tomo II. Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana. Dir. Coor. Asensi Sabater, J. Consell Valencià de Cultura. Generalitat Valenciana, Valencia, 1996 (pp. 162-165 y 113-115).

43 ASENSI SABATER, José: Las Cortes Valencianas, Universitat d'Alacant, Alicante, 1983.

En este sentido, debemos concluir con relación a la singularidad de la regulación de la Cuestión de Confianza en el ámbito de la Comunidad Valenciana que lo señalado en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía y desarrollado en los arts. 135, 136 y 137 del Reglamento de las Cortes Valencianas, así como en los arts. 57 y 58 de la Ley del Gobierno Valenciano, resulta una apuesta decidida y positiva en favor de una mayor estabilidad gubernamental que evite crisis ficticias, perjudiciales, sin duda, para el propio el sistema democrático. Esto es así en la medida en que a lo largo de una legislatura el Gobierno valenciano y, singularmente su Presidente que obtuvo la investidura al inicio de la misma, puede verse seriamente entorpecido en su acción por la *«cicatería»* o las limitaciones que quienes le ayudaron a conseguirla puedan plantearle. Cierto es que esta realidad aparece como mucho más evidente en aquellos casos en los que la elección del Presidente no obedezca a que el mismo cuente con el apoyo de un Grupo Parlamentario con mayoría absoluta. Esto ya sucedió en la II Legislatura de las Cortes Valencianas y se ha vuelto a producir en la IV Legislatura de las mismas en las que el Presidente tuvo que contar para su Investidura, en una primera votación, con el apoyo de algún otro Grupo Parlamentario distinto al suyo.

Pensemos, por último, que incluso en un caso como el nuestro en el que el Presidente de la Generalitat tiene capacidad para disolver las Cortes Valencianas mediante Decreto, las limitaciones establecidas en el art. 12, apartado 4º, del Estatuto de Autonomía a esta disolución, podría llevarnos a contar durante toda la Legislatura con un Gobierno, con un Presidente, que aún habiendo obtenido la mayoría necesaria para ser elegido al inicio de la Legislatura, no pudiera desarrollar su programa, incluido el legislativo, por no contar para ello con este apoyo parlamentario. En este sentido parece lógico aceptar que la Cuestión de Confianza, regulada en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma y que incluye como objeto de la misma un Proyecto de ley, puede facilitar al Gobierno publicitar los motivos que le llevan a presentar su dimisión. Esto es así en la medida en que el art. 18 del Estatuto no establece ninguna limitación con relación al contenido del Proyecto de ley, objeto de la Cuestión de Confianza, aún admitiendo que la única limitación pudiera ser la establecida en el art. 13 del propio Estatuto de Autonomía que requiere una mayoría de tres quintos para la aprobación de la Ley Electoral. Pensemos, a modo de ejemplo, la importancia que podría tener para el Gobierno recurrir a la Cuestión de Confianza, cuando de una manera permanente la Cámara se negara a la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana, que obligaría a la prórroga de los mismos, incluso durante los cuatro años de la Legislatura.

A modo de conclusión debemos manifestar nuestro parecer favorable a la regulación que de la Cuestión de Confianza se hace tanto en nuestro Estatuto de Autonomía, como en la Ley de Gobierno Valenciano y en el Reglamento de las Cortes Valencianas, por cuanto puede favorecer una mayor estabilidad gubernamental y evitar, como decíamos al principio, crisis ficticias del sistema, en la medida en que el objeto de esta Cuestión puede incluir junto a un programa o una decisión política, también, un Proyecto de ley. Con ello el *«Consell»* y su Presidente pueden dar a conocer públicamente los motivos que le llevan a solicitar, nuevamente, la confianza de la Cámara, no sólo sobre aspectos de carácter general como pueden ser su programa o una declaración política, sino sobre algo más concreto como es un texto legislativo que, a su juicio, resulte básico para cumplir el compromiso que se adquirió con las Cortes Valencianas en la Sesión de Investidura.