

Hector Villalba Chirivella  
PRESIDENT DE LES CORTS VALENCIANES

## PRESENTACIO

La presentació del segon numero Ordinari, en la IV Llegislatura, de «*CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*», representa per a mi un agradable comés el qual me correspon realitzar per la meua doble condició de President de les Corts Valencianes i del Consell de Redaccio de l'Anuari.

Com ya vaig apuntar en la presentació del segon numero Extraordinari, publicat el passat mes d'octubre de 1997, en el present numero de l'Anuari «*tambe els que participem en la labor diaria de l'Institucio Parlamentaria hem pogut enriquir els nostres coneiximents i formular una reflexio mes encertada de la realitat que representa el Parlament en el moment actual*».

Est Anuari de Dret Parlamentari va vore la llum abans de finalisar la III Llegislatura i, en l'actual, ya n'han segut dos els numeros Ordinaris i dos tambe els numeros Extraordinaris que hem publicat. Esta realitat m'ompli de satisfaccio perque nos trobem davant d'un projecte que s'inicià molt abans per la Presidencia d'esta Institucio i que tots hem sabut mantindre, per tot lo que per ell mateix representa, fet que ha motivat la felicitacio de moltes persones que han dedicat la seua activitat diaria al Parlament, be com a subjectes actius o com a estudiosos d'esta rama del Dret Public, el Dret Parlamentari, el qual no havia mereixcut un interes molt marcat entre nosatres fins al moment actual.

L'Anuari, que en esta ocasio me correspon presentar, arreplega treballs d'estudiosos del Dret Parlamentari de reconegut prestigi, tant des de la seua vertent practica com teorica, que han abordat temes tan distints que van des d'unes consideracions relatives a l'alt comissionat de les Corts Valencianes que es el Sindic d'Agravis, fins a les compareixences del President del Consell davant de les Corts Valencianes dins de la funcio de control de l'Eixecutiu que ad estes correspon. En este numero es realisen ademes unes profundes consideracions sobre la reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, per a, de la mateixa manera, estudiar-se la constitucionalitat de la normativa electoral, realisant-se a continuacio unes consideracions critiques sobre les interpelacions i les preguntes. En el present numero de «*CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*» s'arrepleguen tambe tres breus notes en les quals s'estudia el Senat en l'història constitucional d'Espanya, les relacions entre dret i organisacio, i es formulen unes no -

tres critiques sobre l'actual regim parlamentari espanyol. A tot este conjunt de temes, es suma la Cronica Parlamentaria del treball realiat per les Corts Valencianes durant 1997, i tambe el comentari, per una part, a llibres que mantenen relacio en les noves institucions parlamentaries de l'Europa Oriental i, per una altra, a dos llibres de recent aparicio.

En el desig d'acostar-me a les col·laboracions que s'han realiat en el numero que hui presente, en primer lloc he de fer referencia, dins de l'apartat d'Estudis, a l'extraordinari treball elaborat per la Dra. Dnya. Remedio Sánchez Férriz «*El Síndic de Greuges. Consideraciones sobre la significación actual de una institución necesaria para la efectividad de los derechos y libertades*». En este treball, despres de fer una reflexio introductoria, es formulen una serie de precisions sobre la defensa dels drets i sobre l'incidencia en estos de la naturaea composta de l'Estat per a adinsar-se, posteriorment, en la significacio de l'insercio de l'Ombudsman en el sistema de proteccio dels drets. La professora Sánchez Férriz analisa la posicio del Sindic d'Agravis en el plantejament proposat, finalisant el seu interessant treball en unes consideracions, molt suggerents, sobre el Sindic d'Agravis com a nexa d'unio entre la societat i les Corts Valencianes.

El segon dels treballs que nos trobem en este capítol d'Estudis es el que sobre les interpelacions i les preguntes eixecuta el lletrat del Parlament Vasc, D. Josu Oses Abando. En est estudi es fa referencia a la lligitimacio per a la formulacio d'estos instruments parlamentaris, abor-dant-se a continuacio tots aquells aspectes que, segons l'autor, son susceptibles de reforma. El lletrat D. Josu Oses finalisa el seu treball en unes interessants reflexions relatives a les garanties del control incidint en l'admissio a tramit de les interpelacions i preguntes, la falta de resposta ad estes, la compareixença del President de l'Eixecutiu i el control del compliment de les mocions aprovades per la Cambra.

Tambe resulta suggerent el tercer dels estudis, referit a les possibilitats de reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, en el marc de l'actual Constitucio Espanyola, que formula el Dr. Joan Oliver Araujo, i mes encara si se te en conte que en estos moments nos trobem en la Comunitat Valenciana en la realisacio d'un estudi, per les Corts Valencianes, de la possible reforma de l'Estatut d'Autonomia de la nostra Comunitat i, en este sentit, el Ple de les Corts Valencianes, en sessio celebrada el dia 25 de setembre de 1996, aprovà la Resolucio 97/IV, sobre creacio d'una Comissio Especial per a l'estudi d'una possible reforma de l'Estatut d'Autonomia

i la consolidació de l'autogovern, que ja ha iniciat els seus treballs. En este marc concret, el treball resulta tan suggerent com atractiu i d'evident actualitat.

Per una altra banda, també un diputat de les Corts Valencianes en la present Llegislatura, que pertany al Grup Parlamentari Popular, D. Sebastián Fernández Miralles, realisa un estudi profund en relació a *«El control del Gobierno en el derecho parlamentario valenciano: las comparencias del Presidente del Consell»*. En este treball, després d'estudiar el control del Govern en el dret parlamentari valencià, estudia singularment la compareixença del President del Consell, referint-se tant a lo arreglat en l'art. 163 del Reglament de les Corts Valencianes, com en la Resolució de Presidència 3/III que desenvolupa el mateix. En este sentit, després d'este anàlisi o estudi de la regulació actual s'adinsa en l'objecte de la compareixença, el paper de la Taula de les Corts en la qualificació de les preguntes que se li formulen al President i els límits objectius i subjectius de la citada compareixença, i també el seu procediment i els efectes que esta comporta.

L'últim dels estudis el realisa la professora Dña. M<sup>a</sup> Vicenta García Soriano en un titol suggerent com es *«La constitucionalidad de la normativa electoral»*. En este treball la professora de Dret Constitucional es referix al control de constitucionalitat de la normativa electoral, a la naturalesa dels procediments de declaració d'inconstitucionalitat i a l'utilització dels instituts de control, tant directe com indirecte. Finalisa este bon treball l'autora en unes reflexions finals en les quals s'apunta una valoració positiva de la labor efectuada en els pronunciaments del Tribunal Constitucional, en relació en la normativa electoral estatal i autonòmica, els quals constitueixen el resultat de l'exercici de la funció encomanada al dit Tribunal de depurar l'ordenament jurídic i de verificar la seua constitucionalitat.

Ademés d'estos cinc excelents estudis, en el present número s'efectuen també tres treballs, de màxim interès, els quals s'enquadren en el capítol de Notes, Dictamins i Informacions, entre els que es situa el realitzat pel catedràtic de Dret Constitucional Dr. D. José Luis Cascajo Castro. En este treball es referix l'autor al Congrés dels Diputats i al nucli irreductible de la forma parlamentària de govern adinsant-se en la judicialització de la vida política i en eixe, per ell, nomenat *«parlamentarismo a la española»*. No obstant, el prof. Cascajo indica que *«parece claro que tanto el principio de responsabilidad política, correctamente entendido, como el de la división de poderes y su correlato de la libertad de oposición, constituyen elementos nucleares de nuestro Ordenamiento Constitucional que no*

*pueden ser alterados». A continuació s'introduïx en el paper del Congrés dels Diputats com a orgue de direcció normativa de l'Estat, per a finalisar el seu treball en unes notes sobre l'eficàcia funcional d'est orgue parlamentari. El Dr. D. José Luis Cascajo conclou de forma taxativa que «el régimen democrático-parlamentario no requiere de ningún tipo de visión idealista y por tanto ideologizada. Sólo se necesita entender que el Parlamento no es ningún órgano soberano, pero tampoco es una mera empresa de servicios».*

De la mateixa manera, el Dr. D. Francisco Astarloa Villena, en este capítol de l'Anuari, realisa un acostament al Senat en l'història constitucional espanyola. Este professor de Dret Constitucional, després d'una breu introducció, s'acosta a lo que segons ell ha segut en ocasions «*la solución más drástica que ha consistido en evitar el problema, organizando el poder legislativo en una sola Cámara*», per a posteriorment referir-se a la «*solución habitual de nuestro constitucionalismo histórico*» que ha optat pel bicameralisme. Dins d'esta segona opció es dete en la solució aristocràtica, la solució electiva, la solució corporativa i la solució territorial, aspecte este de la màxima actualitzat en els nostres dies, lo que nos obliga a acostar-nos a un estudi d'estes característiques.

El tercer d'estos treballs que ocupa este capítol segon de l'Anuari es l'elaborat pel Dr. D. Andrés Morey Juan «*La relación entre derecho y organización, una cuestión legislativa*». En est estudi nos parla de la relació entre Llei i Reglament, la relació entre dret i organització i els límits de la discrecionalitat, per a finalisar en unes conclusions de les quals es despren que «*de la función legislativa y la actividad parlamentaria depende en buena parte la delimitación de lo que corresponde al derecho y lo que es mera organización*». A tot açò, l'autor apunta unes mides que servixen a la «*delimitación de la actividad reglada y la discrecionalidad de las administraciones públicas*».

El capítol quart de l'Anuari es el que comprén la Crònica Parlamentària que, en esta ocasió, cobrix l'activitat duta avant per les Corts Valencianes durant 1997. En esta Crònica Parlamentària elaborada pel lletrat de la Cambra, D. Juan Antonio Martínez Corral, es fa referència a les alteracions en la composició de la Cambra i les seues conseqüències; les sessions dels Orguens de la Cambra; l'activitat legislativa; l'activitat jurisdiccional; la funció d'Impuls i Control de l'Acció del Govern Valencià; la designació de representants per

la Cambra i els convenis per esta subscrits; les distincions concedides per la Cambra, i tambe una breu conclusio, que resulta entranyable.

Per ultim, en est Anuari que m'honre en presentar, es realisa dins l'apartat de Llibres, per una banda, la critica de les monografies de mes recent aparicio, sobre les noves Institucions Parlamentaries de l'Europa Oriental, elaborat pel Dr. D. Carlos Flores Juberías, i d'una atra part, el comentari a dos llibres de recent aparicio com ara «*Ciudadanos e Instituciones en el constitucionalismo actual*», del prof. Dr. D. José Asensi Sabater, i «*La reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*», del lletrat D. Francisco J. Visiedo Mazón.

El llibre del Dr. D. José Asensi Sabater, que fon diputat en la I, II i III Llegislatura de les Corts Valencianes, es comentat per D. Javier Iborra Femenía, col·laborador de l'Area de Dret Constitucional de l'Universitat d'Alacant, i el del lletrat i tambe professor de Dret Constitucional, D. Francisco Visiedo Mazón, el comenta la tambe lletrada de les Corts Valencianes, actualment Adjunta al Sindic d'Agravis, Dnya. Julia Sevilla Merino la qual, per a justificar la seua critica, sumament positiva, fa referencia a l'estreta relacio que en l'ambit professional i el personal l'unix en l'autor del treball.

Aixina com es despren de lo que hem resenyat fins ara, este numero 5 de «*CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*» supon reprendre una publicacio que profundisa en eixa rama del Dret Public que es el Dret Parlamentari i permet, com he senyalat reiterades vegades, que des d'un major coneiximent de lo que son les Corts Valencianes, institucio que m'honre en presidir, es produixca un major acostament ad estes dels ciutadans i ciutadanes de la nostra Comunitat.

No volguera acabar esta presentacio sense reiterar, una vegada mes, el meu agraïment a tots els que han participat en este numero 5 de «*CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*» fent extensiva esta gratitut a tots els que treballen en les Corts Valencianes per haver fet possible una publicacio d'estes caracteristiques, la qual hui te el lector en les seues mans.

Resulta gratificant comprovar com un Anuari de Dret Parlamentari com este que conta en prestigi, no a soles en l'ambit de la Comunitat Valenciana sino tambe fora d'esta, haja pogut continuar realisant-se gracies a l'esforç, sense dubte important, de tots el que d'alguna manera nos dediquem al treball parlamentari, be siga des de la practica diaria com a subjectes politics, be com a estudiosos d'esta rama del Dret Public, o com a lletrats del Parlament. En este sentit, considere que este numero de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO» seguix mantinent el nivell dels quatre numeros anteriors i, possiblement, el nivell que tambe tindra el proxim numero Extraordinari que vorà la llum, si se complixen les nostres previsions, abans de finalisar el present any 1998.

Vullc concloure esta breu presentacio reconeixent que la Presidencia de les Corts Valencianes, contant com sempre en el suport de l'Orgue Rector de la Cambra i de tots els grups parlamentaris, desija continuar en una publicacio, d'estes caracteristiques, la qual complix sense dubte una funcio important per als que, com dia abans, dediquem la major part del nostre temps a la primera de les institucions d'una societat democratica, el Parlament.

\* \* \*

## PRESENTACIÓ N

*La presentación del segundo número Ordinario, en la IV Legislatura, de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO», representa para mí un agradable cometido que me corresponde realizar en mi doble condición de Presidente de las Cortes Valencianas y del Consejo de Redacción del Anuario.*

*Como ya dijera en la presentación del segundo número Extraordinario, publicado el pasado mes de octubre de 1997, con el presente número del Anuario «también quienes participamos en la labor diaria de la Institución Parlamentaria hemos podido enriquecer nuestros conocimientos y formular una reflexión más acertada de la realidad que representa el Parlamento en el momento actual».*

*Este Anuario de Derecho Parlamentario vio la luz antes de finalizar la III Legislatura y en la actual ya han sido dos los números Ordinarios y dos también los números Extraordinarios que hemos publicado. Esta realidad me llena de satisfacción por cuanto nos encontramos ante un proyecto que se inició mucho antes por la Presidencia de esta Institución y que todos hemos sabido mantener, por lo que el mismo representa, habiendo recibido la felicitación de muchas personas que dedican su actividad diaria al Parlamento, ya sea como sujetos activos de la misma o como estudiosos de esta rama del Derecho Público, el Derecho Parlamentario, que entre nosotros no había merecido hasta ahora un interés muy marcado.*

*El Anuario que, en esta ocasión, me corresponde presentar recoge trabajos de estudiosos del Derecho Parlamentario, de reconocido prestigio, tanto desde su vertiente práctica como teórica, que han abordado temas tan distintos que van desde unas consideraciones relativas al alto comisionado de las Cortes Valencianas que es el Síndico de Agravios hasta las comparecencias del Presidente del Consell ante las Cortes Valencianas dentro de la función de control del Ejecutivo que a éstas corresponde. En este número se realizan además unas profundas consideraciones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; para estudiarse también la constitucionalidad de la normativa electoral, realizándose a continuación unas consideraciones críticas sobre las Interpelaciones y las Preguntas. En el presente número de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO» se recogen también tres breves notas en las que se estudia el Senado en la historia constitucional de España, las relaciones entre derecho y organización, y se formulan unas notas críticas sobre el actual régimen parlamentario español. A todo este conjunto de temas se suma la Crónica Parlamentaria del trabajo realizado por las Cortes Valencianas durante 1997, así como el comentario, por una parte a libros que guardan relación con las nuevas instituciones parlamentarias de la Europa Oriental, y por otra a dos libros de reciente aparición.*

*Con el deseo de acercarme a las colaboraciones que se han realizado en el número que hoy presento, en primer lugar debo hacer referencia dentro del apartado de Estudios al extraordinario trabajo realizado por la Dra. Dña. Remedio Sánchez Ferriz «El Síndic de Greuges. Consideraciones sobre la significación actual de una institución necesaria para la efectividad de los derechos y libertades». En este trabajo, después de hacer una reflexión introductoria, se formulan una serie de precisiones sobre la defensa de los derechos y sobre la incidencia en los mismos de la naturaleza compuesta del Estado para adentrarse, posteriormente, en la significación de la inserción del Ombudsman en el sistema de protección de los derechos. La profesora Sánchez Ferriz analiza la posición del Síndico de Agravios en el planteamiento propuesto, finalizando su interesante trabajo con unas consideraciones, muy sugerentes, en torno al Síndico de Agravios como nexo de unión entre la sociedad y las Cortes Valencianas.*

*El segundo de los trabajos que nos encontramos en este capítulo de Estudios es el que sobre las Interpelaciones y las Preguntas realiza el Letrado del Parlamento Vasco, D. Josu Osés Abando. En este estudio se hace referencia a la legitimación para la formulación de estos instrumentos parlamentarios, abordándose a continuación todos aquellos aspectos que, a juicio del autor, son susceptibles de reforma. El Letrado D. Josu Osés finaliza su trabajo con unas interesantes reflexiones en cuanto a las garantías del control incidiendo en la admisión a trámite de las Interpelaciones y Preguntas, la falta de respuesta a éstas, la comparecencia del Presidente del Ejecutivo y el control del cumplimiento de las Mociónes aprobadas por la Cámara.*

*También resulta sugerente el tercero de los estudios, referido a las posibilidades de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, dentro del marco de la actual Constitución Española, que formula el Dr. D. Joan Oliver Araujo, máxime si se tiene en cuenta que en estos momentos nos encontramos en la Comunidad Valenciana con la realización de un estudio, por las Cortes Valencianas, de la posible reforma del Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad, y en este sentido, el Pleno de las Cortes Valencianas en sesión celebrada el día 25 de septiembre de 1996, aprobó la Resolución 97/IV, sobre creación de una Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno, que ya ha iniciado sus trabajos. En este marco concreto el trabajo resulta tan sugerente como atractivo y de evidente actualidad.*

*Por otra parte también, un diputado de las Cortes Valencianas, en la presente Legislatura, perteneciente al Grupo Parlamentario Popular, D. Sebastián Fernández Miralles, realiza un estudio profundo con relación a «El control del Gobierno en el derecho parlamentario valenciano. Las comparecencias del Presidente del Consell». En este trabajo, después de estudiar el control del Gobierno en el derecho parlamentario valenciano, estudia singularmente la comparecencia del Presidente del Consell, refiriéndose tanto a lo recogido en el art. 163 del Reglamento de las Cortes Valencianas, como en la Resolución de Presidencia 3/III que desarrolla el mismo. En este sentido, tras este análisis o estudio de la regulación actual, se adentra en el objeto de la comparecencia, el papel de la Mesa de las Cortes en la calificación de las preguntas que se le formulan al Presidente y los límites objetivos y subjetivos de la citada comparecencia, así como su procedimiento y los efectos que la misma conlleva.*

*El último de los estudios lo realiza la Profesora Dña. M<sup>a</sup> Vicenta García Soriano con un título sugerente como es «La constitucionalidad de la normativa electoral». En este trabajo la profesora de Derecho Constitucional se refiere al control de constitucionalidad de la normativa electoral, a la naturaleza de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad y a la utilización de los institutos de control, tanto directo como indirecto. Finaliza este buen trabajo la autora con unas reflexiones finales en las que se apunta una valoración positiva de la labor efectuada en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con la normativa electoral estatal y autonómica, que constituyen el resultado del ejercicio de la función encomendada al mismo de depurar el ordenamiento jurídico y de verificar su constitucionalidad.*

*Además de estos cinco excelentes estudios, en el presente número se realizan también tres trabajos, de sumo interés, que se encuadran en el Capítulo de Notas, Dictámenes e Informaciones, entre los que se encuentra el realizado por el Catedrático de Derecho Constitucional Dr. D. José Luis Cascajo Castro. En este trabajo se refiere el autor al Congreso de los Diputados y al núcleo irreductible de la forma parlamentaria de gobierno adentrándose en la judicialización de la vida política y en ese, por él, llamado «parlamentarismo a la española». No obstante, el prof. Cascajo indica que «parece claro que tanto el principio de responsabilidad política, correctamente entendido, como el de la división de poderes y su correlato de la libertad de oposición, constituyen elementos nucleares de nuestro Ordenamiento Constitucional que no pueden ser alterados». A continuación se adentra en el papel del Congreso de los Diputados como órgano de dirección normativa del Estado, para finalizar su trabajo con unas notas sobre la eficacia funcional de este órgano parlamentario. El Dr. D. José Luis Cascajo concluye de forma tajante que «el régimen democrático-parlamentario no requiere de ningún tipo de visión idealista y por tanto ideologizada. Sólo se necesita entender que el Parlamento no es ningún órgano soberano, pero tampoco es una mera empresa de servicios».*

*También el Dr. D. Francisco Astarloa Villena, en este Capítulo del Anuario, realiza un acercamiento al Senado en la historia constitucional española. Este profesor de Derecho Constitucional, tras una breve introducción, se acerca a lo que según él ha sido en ocasiones «la solución más drástica que ha consistido en evitar el problema, organizando el poder legislativo en una sola Cámara», para posteriormente referirse a la «solución habitual de nuestro constitucionalismo histórico» que ha optado por el bicameralismo. Dentro de esta segunda opción se detiene en la solución aristocrática, la solución electiva, la solución corporativa*

*y la solución territorial, aspecto este hoy de la máxima actualidad, lo que nos obliga a acercarnos a un estudio de estas características.*

*El tercero de estos trabajos que ocupa este capítulo segundo del Anuario es el realizado por el Dr. D. Andrés Morey Juan «La relación entre derecho y organización, una cuestión legislativa». En su trabajo nos habla de la relación entre Ley y Reglamento, la relación entre derecho y organización y los límites de la discrecionalidad, para finalizar su estudio con unas conclusiones de las que se desprende que «de la función legislativa y la actividad parlamentaria depende en buena parte la delimitación de lo que corresponde al derecho y lo que es mera organización», a lo que por él se apuntan unas medidas que sirven a la «delimitación de la actividad reglada y la discrecional de las administraciones públicas».*

*El Capítulo cuarto del Anuario es el que abarca la Crónica Parlamentaria que, en esta ocasión, cubre la actividad realizada por las Cortes Valencianas durante 1997. En esta Crónica Parlamentaria elaborada por el letrado de la Cámara, D. Juan Antonio Martínez Corral, se hace referencia a las alteraciones en la composición de la Cámara y sus consecuencias; las Sesiones de los Órganos de la Cámara; la actividad legislativa; la actividad jurisdiccional; la Función de Impulso y Control de la Acción del Gobierno Valenciano; la designación de representantes por la Cámara y los Convenios por ésta suscritos; las distinciones concedidas por la Cámara, así como una breve conclusión, que resulta entrañable.*

*Por último, en este Anuario que me honro en presentar, se realiza en el apartado de Libros, por un lado, la crítica de las monografías, de más reciente aparición, sobre las nuevas Instituciones Parlamentarias de la Europa Oriental, elaborado por el Dr. D. Carlos Flores Juberías, y por otra parte, el comentario a dos libros de reciente aparición como son «Ciudadanos e Instituciones en el constitucionalismo actual», del Prof. Dr. D. José Asensi Sabater, y «La reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas», del Letrado D. Francisco J. Visiedo Mazón.*

*El libro del Dr. D. José Asensi Sabater, que fue diputado en la I, II y III Legislatura de las Cortes Valencianas, es comentado por D. Javier Iborra Femenía, colaborador del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, y el del Letrado y también profesor de Derecho Constitucional, D. Francisco J. Visiedo Mazón lo comenta la también Letrada de las Cortes Valencianas, actualmente Adjunta al Síndico de Agravios, Dña. Julia Sevilla Merino, quien para justificar su crítica, sumamente positiva, hace referencia a la estrecha relación que en el ámbito profesional y en el personal le une con el autor del trabajo.*

*Como se desprende de lo hasta ahora reseñado, este número 5 de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO» supone retomar una publicación que profundiza en esa rama del Derecho Público que es el Derecho Parlamentario y permite, como he señalado reiteradas veces, que desde un mayor conocimiento de lo que son las Cortes Valencianas, institución que me honro en presidir, se produzca un mayor acercamiento de los ciudadanos y ciudadanas de nuestra Comunidad a éstas.*

*No quisiera finalizar esta presentación sin reiterar una vez más mi agradecimiento a todos los que han participado en este núm. 5 de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO», haciendo extensivo el mismo a todos los que trabajan en las Cortes Valencianas que han hecho posible una publicación de estas características, que hoy tiene el lector en sus manos.*

*Resulta grato comprobar cómo un Anuario de Derecho Parlamentario como éste que cuenta con prestigio, no sólo en el ámbito de la Comunidad Valenciana sino también fuera de ella, haya podido continuar realizándose gracias a un esfuerzo, sin duda importante, de todos los que de alguna manera nos dedicamos al trabajo parlamentario, bien sea desde la práctica diaria como sujetos políticos, bien sea como estudiosos de esta rama del Derecho Público, o como Letrados del Parlamento. En este sentido, considero que este número de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO» sigue manteniendo el nivel de los cuatro números anteriores y, posiblemente, el nivel que también tendrá el próximo número Extraordinario que verá la luz, si se cumplen nuestra previsiones, antes de finalizar el presente año 1998.*

*Quiero concluir esta breve presentación reconociendo que la Presidencia de las Cortes Valencianas, contando para ello con el apoyo del Órgano Rector de la Cámara y de todos los Grupos Parlamentarios, desea seguir con una publicación de estas características, que cumple sin duda una función importante para los que, como decía anteriormente, dedicamos la mayor parte de nuestro tiempo a la primera de las Instituciones de una sociedad democrática, el Parlamento.*

Remedio Sánchez Ferriz

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA, E. G. CATEDRÀTICA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

# EL SÍNDIC DE GREUGES. CONSIDERACIONES SOBRE LA SIGNIFICACIÓN ACTUAL DE UNA INSTITUCIÓN NECESARIA PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES <sup>1</sup>

## SUMARIO

- I UNA REFLEXIÓN INTRODUCTORIA.
- II ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS Y SOBRE LA INCIDENCIA EN LOS MISMOS DE LA NATURALEZA COMPUESTA DEL ESTADO.
- III SIGNIFICACIÓN DE LA INSERCIÓN DEL OMBUDSMAN EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS.
- IV LA POSICIÓN DEL SÍNDICO DE AGRAVIOS EN EL PLANTEAMIENTO PROPUESTO.
- V EL SÍNDICO DE AGRAVIOS, NEXO DE UNIÓN ENTRE LA SOCIEDAD Y LAS CORTES VALENCIANAS.

## I UNA REFLEXIÓN INTRODUCTORIA

La figura del Defensor del Pueblo valenciano cuenta ya con algunos valiosos trabajos realizados por expertos colegas y amigos <sup>2</sup> en los que se analiza su Ley reguladora, los trabajos parlamentarios que la precedieron, su estatuto jurídico, posición de la institución en el conjunto de las que, homólogas, han proliferado a lo largo y ancho del Estado español y, naturalmente, las relaciones de la misma con la que, de carácter estatal y originario, previó el propio constituyente en el artículo 54 de nuestra Ley Fundamental. No parece, pues, exenta de atrevimiento la

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido elaborado por su autora en el marco del I + D subvencionado por la Generalitat Valenciana «Educación en los Derechos Humanos. Consolidación de la Democracia», GV 3323/95.

<sup>2</sup> Junto a los que iremos citando a lo largo del trabajo debo referirme ya de modo muy especial a las aportaciones de JULIA SEVILLA MERINO («El Sindic de Greuges», en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano* – Obra colectiva coordinada por J. Ferrando Badía–, Valencia, Consell Valencià de Cultura, t. II, 1995, págs. 185 y ss.) y de FRANCISCO VISIEDO MAZÓN («El Defensor del Pueblo en el ámbito de las Comunidades Autónomas, principales problemas que se plantean», en *Las Cortes Generales*, Madrid, I.E.F., 1987, páginas 2.297 y ss., o, también «El Defensor del Pueblo. Instituciones similares en el ámbito de las Comunidades Autónomas», en *IV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política*, Caja de Ahorros Provincial de Alicante, 1984, entre otros trabajos), con quienes he tenido ocasión de discutir algunas de las cuestiones que aquí se plantean. A Visiedo debo agradecer, además, la invitación para elaborar y presentar esta colaboración en el *Anuario de las Cortes Valencianas*.

pretensión de retomar el tema y, más aún la que realmente tiene la autora, de provocar una nueva reflexión sobre la figura del Síndic. Poco puede haber, desde luego, de original (ni se pretende) en las referencias formales e institucionales que aquí se harán y, sin embargo, sostengo que la verdadera significación de la figura no se ha defendido con toda la fuerza que requiere la introducción de todo elemento nuevo en un sistema jurídico político ni, por consiguiente, pueden extraerse de la misma las consecuencias prácticas que está llamada a generar en el seno de la sociedad.

La recuperación o el simple mantenimiento de instituciones históricas suele llevarnos a la cita del papel otrora desempeñado por ellas subrayando la importancia histórica de las mismas y el extraordinario acierto del respeto a las tradiciones, incluso de carácter terminológico, tanto más si se trata de la recuperación de instituciones perdidas en el tiempo. Pero ello resulta francamente insuficiente cuando se trata de la defensa de los derechos en los términos, con la envergadura, y con la centralidad, con que la misma se configura en el Estado social y democrático de Derecho diseñado por la Constitución de 1978. No en vano, el pueblo español manifiesta en el Preámbulo constitucional su firme voluntad de establecer una sociedad democrática avanzada<sup>3</sup>. Por lo demás parece bastante discutible que el Síndic de Greuges represente históricamente algo más que un recuerdo terminológico y como mucho una idea o pretensión sobre la posibilidad de presentar quejas, fuera de las sesiones de las Cortes, habida cuenta las dudas que los historiadores<sup>4</sup> muestran sobre la existencia y actuación efectiva de la institución, que nunca fue unipersonal sino colegiada y, desde luego, de aparición tardía.

Con esta perspectiva, y dando por sentado el extraordinario interés de todos los elementos del estatuto jurídico del Defensor del Pueblo y de sus homólogos autonómicos (que son, como no podía ser de otro modo, trasunto de su significación política y social), la reflexión sobre los mismos ha de partir, creo, no de la institución en sí misma, ni de la complacencia en el acierto

<sup>3</sup> La figura del Defensor del Pueblo no cuadraría en los esquemas del primer Estado de Derecho como, con gran acierto, advierte J. L. CASCAJO CASTRO («Los Defensores del Pueblo en el Estado Social y Democrático de Derecho: una Perspectiva Teórica», en *R.V.A.P.*, núm. 24, 1989, pág. 45, siguiendo a la Pérzola), sino que responde a los nuevos esquemas del Estado Social y Democrático y al clima que en este debe existir: «A saber, un clima de democracia madura, asumida, donde proliferan los factores del civismo, ciertas dimensiones territoriales en la distribución del poder político, un grado de proximidad en las relaciones entre autoridades y ciudadanos, sentido de responsabilidad de la Administración, etc... Desde estos supuestos, esta nueva rueda, en el ya de por sí complicado engranaje de las administraciones públicas, intenta romper el diafragma entre sociedad y Estado, que deja al descubierto las insuficiencias de la representación política puramente partidista y de los medios clásicos de tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos».

<sup>4</sup> E. SALVADOR (siguiendo las tesis de Ll. Guía Marin): «Las Cortes de Valencia», en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna*, Valladolid, 1989, pág. 766.

y en la progresividad del constituyente que la establece, sino de la insistencia en su necesidad para nuestro sistema<sup>5</sup>. Es cierto que contamos con un sistema repleto de garantías y de cauces jurídicos de defensa de los derechos, pero no lo es menos que resulta, pese a todo, insuficiente<sup>6</sup> para el variopinto cúmulo de riesgos que acecha hoy a los derechos individuales.

La institución del Defensor del Pueblo, en la versión contemporánea que se introduce por primera vez en Europa con la Constitución sueca de 1809, al establecer el Ombudsman, se ha visto desbordada en su propio país de origen por la frenética multiplicación de funciones del Estado social<sup>7</sup>; y, así, el instrumento de control que surge para contrarrestar un área particular o especialmente fuerte de la Administración, ha debido expandirse prestando atención, también, a otras áreas del ejecutivo<sup>8</sup>. Similar ha sido la evolución tendente a su aumento en los países que han imitado fielmente la figura, sin perjuicio de otras imitaciones que con menor fidelidad o con un carácter devaluado se han ido llevando a cabo en multitud de países. En el caso español la institución surge con el régimen democrático, tal vez con nombre pomposo<sup>9</sup>, pero con caracteres nuevos, sin perjuicio de la raigambre histórica de figuras que en los Reinos hispanos lograron el respeto frente a la prepotencia de los monarcas<sup>10</sup>.

En la completa y compleja estructura que la Constitución española dispone para la defensa de los derechos el Defensor del Pueblo no es una figura superflua ni innecesaria por el hecho de

- 5 Sistema de protección complejo, incomprensible, lejano y caro para la inmensa mayoría de los ciudadanos que, además, se muestra, por su propia complejidad, incapaz de evitar las disfuncionalidades que en el mismo se generan, de efectos especialmente delicados cuando de la libertad y la igualdad del ser humano se trata. Por ello, dirá CASCAJO CASTRO (ob. cit., pág. 44): «el Ombudsman adquiere ese carácter de *mecanismo compensador* de cara a la plusvalía que lo público representa frente a lo privado».
- 6 Justamente es ésta idea la que, según de A. GIL ROBLES y GIL DELGADO: *(El control parlamentario de la Administración [El Ombudsman])*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981), va dando paso al nacimiento de la institución en los países democráticos que han ido imitando el modelo nórdico. Respecto del caso francés, de gran interés por la semejanza de nuestra estructura jurídico administrativa con el mismo, y las reticencias ante el establecimiento de la institución del Mediateur (considerado por algunos innecesaria al existir la justicia-administrativa), cfr. págs. 155 y ss.
- 7 Mi libro *Introducción al Estado Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1993. En particular, el cap. VI donde siguiendo la mejor doctrina (especialmente C. DE CABO: *La crisis del Estado Social*, Barcelona, PPU, 1986) se exponen los efectos que el carácter social del Estado comporta para su formulación como Estado de Derecho y para los derechos de los ciudadanos.
- 8 Ello es patente en los mismos países nórdicos (en particular Suecia) que le dieron vida. Por todos, A. GIL ROBLES, ob. cit., pág. 40 y sigs. Recientemente ha retomado el tema M. PÉREZ-UGÉNA Y COROMINA: *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.
- 9 R. PELLÓN: *El Defensor del Pueblo. Legislación española y Derecho Comparado*, Madrid, 1981, pág. 42. Pero, en cualquier caso con gran fidelidad al modelo nórdico rompiendo, así, el aludido proceso de desnaturalización sufrido en otros países; por todos, A. GIL ROBLES, ob. cit. pág. 239.
- 10 A. BAR CENDÓN: «El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982», en *Derecho Público Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, 1990.

contar ya con las garantías propias del Estado de Derecho; antes bien, la institución sólo puede prosperar, como advierte La PÉrgola <sup>11</sup>, en un ambiente en donde rijan efectivamente los principios del Estado de Derecho y, por el contrario, «donde falten los presupuestos propios del Estado de Derecho para la responsabilidad y el control de la Administración Pública, la institución del Ombudsman no podría más que caer en el vacío». Pero esta institución, como se verá, no puede ser una garantía más, ni tampoco la última de las garantías, sino el contrapunto de la rigidez que toda garantía jurídica (y en particular las jurisdiccionales) comportan, y el revulsivo de la ya lógica, habitual y consentida inercia de una Administración sobrecargada de funciones y bloqueada a veces por sus propios mecanismos de actuación formal.

Sentadas estas premisas que nadie parece discutir, sí resulta más problemático determinar qué papel incumbe a la nueva figura en el sistema general de protección de los derechos y cómo puede desarrollarlo sin invadir competencias ajenas ni obstaculizar el normal funcionamiento de las respectivas Administraciones. Y ello no estuvo exento de discusión en los debates que precedieron y acompañaron el establecimiento de la figura en España, inclusive, el constituyente <sup>12</sup>. Llama la atención que los más reticentes con el reforzamiento de la institución no duden en proclamar la función de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos (lo que, como afirma Gil Robles <sup>13</sup> «no significa nada, pues este punto no está en discusión») y centren todas sus objeciones en el hecho de que haya de (o pueda) fiscalizar la Administración. Se diría que la protección de los derechos, sin más, no asusta a nadie, resulta absolutamente inofensiva ignorando, así, lo obvio: que los derechos han de protegerse frente a atentados o simple desconocimiento de los mismos, que su simple reconocimiento (por grandilocuente que sea) no es sino el punto de partida para emprender su defensa efectiva.

Los «derechos en serio», según la tan manida expresión de Dworkin, exigen dar un paso más en los ya consolidados <sup>14</sup> desde la instauración del primer Estado Liberal, y entre las medidas

11 Las interesantes consideraciones comparadas del autor se vierten con ocasión del planteamiento en España de la inclusión constitucional de la institución por lo que cobran mayor relieve. A. LA PÉRGOLA: «Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada», en *Rev. Est. Pol.*, nº 7, 1979, pág. 74.

12 F. J. VISIEDO MAZÓN: «El Ombudsman. El Defensor del Pueblo en la Constitución española», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, págs. 217 y ss.

13 Ob. cit. pág. 253.

14 Sobre la progresiva afirmación de los derechos y libertades desde su reconocimiento en las Revoluciones burguesas, entre tantas obras del prof. PECES BARBA, cabe consultar los capítulos V y VI de su *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Madrid, 1995. Una exposición sintética en el libro de la autora *Estudio sobre las Libertades*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1995. Para el ámbito europeo, L. JIMENA QUESADA: *La Europa social y democrática de Derecho*, Madrid, Dickinson, 1997.

necesarias para que también esta fase se consolide, se halla la puesta en acción de la figura sobre la que se reflexiona. Que la misma se haya multiplicado en tantas Administraciones como el Estado español contiene parece lógico y plausible<sup>15</sup>; el propio legislador nacional ha dispuesto las reglas para la coordinación de todas ellas en la Ley 36/85, de 6 de noviembre, reguladora del régimen de colaboración y coordinación del Defensor del Pueblo con las figuras similares previstas en los Estatutos de Autonomía (o, en algún caso, en ley autonómica). Lo importante creo, sin embargo, es tener en cada una de ellas presente el reto a que aludía Pellón al tiempo de conocerse la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo: «¿Será un instrumento verdaderamente útil y valioso para controlar la actividad administrativa? El administrado anónimo, ¿se va a sentir defendido por él? ¿no se convertirá en un engranaje más en la burocracia administrativa?»<sup>16</sup>.

Nos hemos referido a su necesidad en el complejo sistema actual y en esta línea de pensamiento y, principalmente reivindicando la operatividad de la institución, se desarrollará la presente colaboración pero ha de advertirse ya ahora que ello no deriva sólo del interés de la protección de los derechos sino, también, del propio juego de las relaciones entre los órganos constitucionales<sup>17</sup> y, en particular, de *la difícil posición de la institución parlamentaria en las sociedades contemporáneas*. Impotente frente al Ejecutivo y teñida de las contradicciones propias de una institución por esencia plural, el Parlamento que en teoría representa a la ciudadanía y, por consiguiente, sus intereses, necesita más que nunca de conexiones con ésta<sup>18</sup>; de suerte que el Defensor del Pueblo ha de contemplarse como instrumento de la eficacia que toda la Nación desea para los derechos<sup>19</sup>, al tiempo que medio cotidiano de conexión entre el cuerpo electoral y la institución parlamentaria (total y no partidista, pues tal es la posición del Parlamento como institución y la única acepción posible en el ámbito de los derechos). Veamos una y otra faz de la misma insti-

15 Un estudio de los derechos en el Estado compuesto, con especial referencia a la Comunidad Valenciana, en mi colaboración «Los Derechos Constitucionales y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» en la ya citada obra colectiva *Estudio sobre el Estatuto Valenciano*, vol. IV.

16 R. PELLÓN RIVERO: *El Defensor del Pueblo. Legislación española y Derecho Comparado*, Madrid, 1981, pág. 11.

17 «El equilibrio político no puede ya descansar en unos poderes formales como los que concibió Montesquieu...», J. M. GIL ROBLES Y QUIÑONES, Prólogo a A. Gil Robles y Gil Delgado, ob. ya cit.

18 En otra sede ya he reflexionado sobre este mismo problema tratando de mostrar la relevancia que puede tener el ejercicio del derecho de petición en una acepción «pública» o no individual cara a establecer cauces de conexión entre el Parlamento y la ciudadanía. «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras», en *Las Cortes Generales*, Madrid, 1987, vol. III, págs. 2.179 y ss. Justamente el tremendo desequilibrio que en las sociedades contemporáneas se ha ido poniendo de relieve y, acentuando progresivamente, entre el Ejecutivo y el Legislativo dificulta el respeto de Teoría de la división de poderes, forzando la necesidad de medidas e instituciones nuevas que permitan al Parlamento seguir desempeñando el papel con que surge históricamente y alcanza sus períodos de mayor relevancia.

19 Recientemente afirmaba JIMÉNEZ DE PARGA (en Prólogo a M. Pérez-Ugena y Coromina: *Defensor del Pueblo y...*, ya cit., pág. 19): «yo veo al Defensor del Pueblo, como el abanderado, el portavoz de ese movimiento a favor de la tutela de todos los derechos inherentes a la dignidad de la persona (art. 10.1 de la Constitución Española)...».

tución por lo que se refiere a la Comunidad Valenciana, el Sindic de Greuges.

## II ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS Y SOBRE LA INCIDENCIA EN LOS MISMOS DE LA NATURALEZA COMPUESTA DEL ESTADO

Toda consideración jurídica y, por demás, constitucional, de los derechos no puede, en el marco de un Estado social y democrático de Derecho, conformarse con referencias al *reconocimiento* ni tampoco a las *garantías*, y a los *cauces jurídicos de protección* de cada derecho ante sus eventuales vulneraciones. Dando un paso más, hoy hemos de estudiar también, y observar, su *efectividad* y, con ella, poner en práctica *políticas de prevención*. No hay redundancia, por cuanto no existe sinonimia absoluta, en las expresiones subrayadas y su distinción puede tener interés ahora, precisamente, por que nos hallamos reflexionando sobre una institución de defensa de los derechos desde la perspectiva autonómica y en torno a un figura cuyo objeto es colaborar en el respeto de la libertad y la igualdad.

Pues, como ya hemos razonado en otra ocasión <sup>20</sup>, el Estado de las Autonomías difícilmente puede comportar modificación en el catálogo de los derechos constitucionales y, menos aún, en el de los propiamente fundamentales; de suerte que, en rigor, no cabe hablar de «derechos de los valencianos», o de derechos estatutarios sino, más bien, de los derechos constitucionales y fundamentales y de su aplicación (vigencia, respeto, efectividad, etc.) en el ámbito autonómico. Y ello, básicamente, por algunas razones: En primer lugar, por la amplitud y complitud del catálogo reconocido en nuestra Constitución al que los Estatutos de autonomía no hacen sino remitirse; en segundo lugar, por la «estatalidad» de las garantías de los mismos, especialmente por la organización del sistema jurisdiccional en el que reside la competencia natural de la protección de los derechos; en tercer

<sup>20</sup>Cfr. mi trabajo, ya cit., «Los derechos constitucionales y el Estatuto de Autonomía... ».

lugar, por las propias previsiones constitucionales adoptadas en garantía de los derechos (reserva de Ley Orgánica para los derechos fundamentales y las libertades públicas, aplicación del principio de igualdad a la diversidad autonómica ex arts. 138 y 139, C.E. o la reserva de competencia en favor del Estado que lleva a cabo el art. 149.1.1º de la C.E. sin perjuicio de su interpretación en favor del respeto a las autonomías <sup>21</sup>).

Pese a nuestro nutrido catálogo de derechos constitucionales <sup>22</sup>, cabe pensar en la formulación de otros nuevos <sup>23</sup> pero, en cualquier caso, siempre deducibles o conexos a los ya enumerados constitucionalmente. Pues me parece necesario subrayar que los derechos no se ven reforzados por una constante e inacabable incorporación de «nuevos derechos», sino por el establecimiento de serias garantías para los existentes y la interpretación de los mismos tan amplia como las nuevas necesidades lo exijan.

Por ello entiendo que no cabe (y creo que lo que esta afirmación comporta para las Comunidades Autónomas no supone la mas mínima deslealtad con las competencias que le son propias) la formulación de nuevos derechos sin conexión con los ya reconocidos ni la atribución de regímenes jurídicos que no fueran coherentes con su propia naturaleza ni con las reservas que el constituyente establece. Sin embargo, las Comunidades Autónomas tienen un papel crucial en la *promoción, realización o efectividad de los derechos* (ya constitucionalizados inicialmente e, incluso, en los de configuración legal que progresivamente han ido consolidándose). Más decisivo aún es el papel de las Comunidades Autónomas en la realización de las políticas de las que dependen los derechos de prestación; y ello es importante subrayarlo por que

- 21 I. DE OTTO y M. BARCELÓ de cuyas tesis se da cuenta en mi trabajo (ya cit.) «Los derechos constitucionales y el Estatuto...». En reciente sentencia (186/1993, de 7 de junio) recordaba el Tribunal Constitucional que los artículos 14, 139.1 ó 149.1.1 de la Constitución «no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todas las materias y en todo el territorio del Estado...», lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales pero, no desde luego, una absoluta identidad de las mismas» (F. J. 3).
- 22 El catálogo de derechos del Título I de la C.E., con ser largo y generoso en el reconocimiento de los derechos y libertades, no es exhaustivo por cuanto a lo largo del texto constitucional, y en ello es unánime la doctrina, cabe hallar otros derechos no incluidos en dicho Título. Lo que, en cambio sí resulta discutido, es si el catálogo total de los derechos constitucionales (en su sentido más amplio y ajeno, por tanto, a la distinción de grados o niveles entre ellos, pero también con el criterio formal de haber sido en un modo u otro previstos por el texto fundamental) constituye, o no, un *numerus clausus*. Mi libro, ya cit., *Estudio...*, pág. 137 y sigs.
- 23 El art. 10.1, ciertamente, da fundamento a esa posibilidad con la genérica denominación de derechos «inherentes» a la dignidad de la persona y con el elemento teleológico que a los mismos se añade: el libre desarrollo de la personalidad. La enumeración de los derechos que, a lo largo del Texto Fundamental se contiene, no es desde luego cerrada y es sabida la preocupación doctrinal en torno a los que se están denominando derechos de la edad tecnológica. (V. F. Riccobono [coord.], *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, Giuffrè, Milano, 1991).

en las mismas confluyen el más amplio margen de actuación de las Administraciones (las autonómicas) y, por consiguiente, también la necesidad de vigilancia y control por parte del Defensor de ámbito autonómico, en nuestro caso, del Síndico de Agravios.

La Administración, hoy, no es simple ejecutora de actos singulares y materiales. Es también, y en ocasiones principalmente, autora (además, lógicamente, de ser la ejecutora material) de planes, programas sociales, etc., cuyos criterios generales deben ser aplicados en multitud de decisiones que afectan, positiva o negativamente, las legítimas aspiraciones de muchos ciudadanos y también sus derechos constitucionales. Ahora bien, las derivaciones socio-económicas de tales derechos (que, a medida que se consolidan se van conociendo como *derechos sociales fundamentales*<sup>24</sup>), al tiempo que amplían la efectividad de los derechos propiamente fundamentales, introducen elementos de complejidad al sistema de relaciones entre los mismos y la Administración, dificultando el sometimiento de ésta a aquéllos y el establecimiento de criterios claros y previsibles para cada ciudadano interesado<sup>25</sup>.

La propia Ley 30/92 refleja en sus disposiciones esta diferente actuación pública que, insisto, tiene su razón de ser siempre que la vía del capítulo III (débil para el ciudadano, fuerte para la Administración o Administraciones y especialmente para las autonómicas como en otro lugar

24 Por todos, C. HESSE, «Significado de los Derechos Fundamentales», en BENDA y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, págs. 83 y sigs., que entiende por tales derechos la «garantía de las bases en que se asienta la existencia individual» (pág. 97). Su problemática se explica por tener una estructura distinta de la de los tradicionales derechos de libertad e igualdad... ». No sólo exige esto regularmente un actuar del legislador, sino también el de la Administración... » (pág. 98).

25 El caso López Ostra o alguna sentencia de la jurisdicción ordinaria en que se acepta la doctrina sentada por el T. E. D. H. en aquél, resultan de fácil comprensión y asimilación desde la perspectiva de la eficacia de los derechos pero resultaría difícil su encaje si quisieramos seguir concibiéndolos en un simple plano «reaccional» (con unos titulares públicos y privados bien determinados en el proceso, en lo que al derecho y correlativo deber de respeto se refiere). Así, cuando el perjuicio deriva (probablemente para varios titulares o para un colectivo) de una medida programada y general de política social, económica o, incluso, asistencial. Las reacciones colectivas frente a la ubicación de depósitos de basura, o la instalación de centros de enfermos marginales, o de centros de detención, etc. pueden dar idea de la complejidad que la profundización en el ámbito y eficacia de los Derechos Fundamentales aporta al tratamiento de los mismos. El problema alcanza al mismo ámbito de los principios e, incluso, a la propia teoría de los Derechos Fundamentales (por todos, T. FREIXES: *Constitución y Derechos Fundamentales*, Barcelona, P.P.U., 1992), que habría de ser revisada, bien para reformular los grupos de derechos constitucionales bien, para reconocer a los derechos propiamente fundamentales un contenido material que va más allá del que tradicionalmente se les ha atribuido. Si tal extensión o intensificación no llega, ni debe llegar a alterar el ámbito de la reserva legal, si en cambio afecta directa y decididamente al campo de actuación de las Administraciones Públicas por ser justamente las que tienen un papel más destacado en la aplicación de las políticas prestacionales (Por todos, L. PAREJO ALFONSO: *Estado social y Administración Pública*, Madrid, Civitas, 1983) y por que el carácter secundario o «devaluado» de los derechos de prestación autoriza a establecer un amplísimo margen de actuación pública, lógica en términos del logro de eficacia, pero exenta de las limitaciones y de los controles que sí operan en favor de los derechos no prestacionales (Para L. PAREJO (*Crisis y renovación del Derecho Público*, Madrid, C.E.C., 1991, pág. 71) la dimensión objetivo-institucional de los derechos Fundamentales, junto al carácter prestacional de la Administración, llevan a una alteración del objeto protegido por los derechos de suerte que éstos acaban siendo, en potencia, un obstáculo para cada avance o progreso de las condiciones sociales).

26 L. PAREJO: *Crisis...*, ya cit., pág. 25: «Es claro, en efecto, que la situación del ciudadano (frente al Estado, al poder público) es diferente cuando aquél se está moviendo en los espacios de actuación e interés protegidos por el ordenamiento en términos de Derechos Fundamentales, por relación a cuando se hace lo propio en los constituidos jurídicamente en calidad de derechos constitucionales sin mayor adjetivación... ».

hemos expuesto) no interfiera en auténticos derechos fundamentales <sup>26</sup>. El mandato que el artículo 53.3 contiene para los poderes públicos («El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III informaran la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos...») halla, a juicio de Parejo <sup>27</sup> una aplicación excepcional al contemplar la funcionalidad del Defensor del Pueblo.

### III SIGNIFICACIÓN DE LA INSERCIÓN DEL OMBUDSMAN EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

Es claro que el sistema vigente cuenta con diversos medios de protección de los ciudadanos, especialmente los jurisdiccionales, y que en particular respecto de la Administración pública, se cuenta con la jurisdicción contencioso administrativa. Pero si el constituyente introduce en el sistema el Ombudsman es obvio también que lo hace con un claro objetivo: no para superponer distintos órganos en una misma función ni para que uno obstaculice el desempeño de la misma al otro, sino para paliar las disfunciones que inevitablemente se producen en el propio sistema de protección.

Al Defensor del Pueblo, como Alto Comisionado de las Cortes, se le delimita el ámbito de desarrollo de sus funciones que resulta ser el más escurridizo para la aludida efectividad de los derechos. Por eso, dirá Cascajo Castro <sup>28</sup> (la institución del Defensor del Pueblo), «surge y cobra más sentido donde la relación entre el Estado y los ciudadanos atiende sólo al lado formal y descuida el sustancial». En efecto, la Administración Pública es ámbito donde la realización de los derechos ha de resultar lenta y trabajosa por su tradicional concepción que, por más que ha tenido que cambiar sustancialmente con la entrada del nuevo régimen constitucional a partir de

<sup>27</sup> «El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública (Contenido y alcance de su función, procedimiento de actuación y tipos, efectos y publicidad de sus resoluciones)», en *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, 1992, pág. 107.

<sup>28</sup> Ob. cit. pág. 43.

1979, no se modifica con las solas novedades constitucionales y normativas, sino que exige un cambio radical de actitudes, mentalidad y estilos <sup>29</sup> en las relaciones con el administrado (hoy, ciudadano) <sup>30</sup> como los propios especialistas del Derecho Administrativo han puesto de relieve insistentemente.

Recientemente he tenido ocasión de reflexionar <sup>31</sup> sobre la sobriedad con que el propio texto constitucional, con ser tan progresista y avanzado, prevé la relación de la Administración con los derechos y libertades. En efecto, desde la simple literalidad del texto constitucional puede extrañarse el establecimiento de la relación «derechos constitucionales y Administración». La Administración y los derechos constitucionales casi se ignoran; cabría decir que la Administración (en relación a otras instituciones) mantiene respecto de los derechos un cierto anonimato por más que deba entenderse incluida entre las referencias generales a los poderes públicos pero se echan a faltar las expresas designaciones que el texto constitucional realiza al regular otras instituciones como «garantes» de los Derechos Fundamentales. Ello podría resultar lógico desde la tradicional concepción de los derechos de libertad (como exigencia de no intromisión del Ejecutivo) y desde la también consolidada experiencia de una Administración superpuesta e im - puesta al «administrado» <sup>32</sup> con privilegios y prerrogativas que no dejaban a éste más que un lugar pasivo cuando no de sometimiento. Pero no lo es en nuestro régimen vigente.

La Administración debe ocupar hoy un lugar excepcional en la efectividad de los derechos constitucionales y en el respeto al principio de constitucionalidad (art. 9.1 C.E.) que, junto al de vinculatoriedad de los Derechos Fundamentales (art. 53. 1 C.E.), constituyen los pilares básicos de todo el sistema jurídico. Piénsese, simplemente, que la misma constituye la «cara» más cotidiana del Estado; el contacto del ciudadano con el funcionariado es directo y la imagen <sup>33</sup>

29 De ética, incluso, como pone de relieve, entre otros, J. GONZÁLEZ PÉREZ (*La ética en la Administración pública*, Madrid, Civitas, 1996) en quien podemos hallar interesantes referencias sobre la extensión del problema y el interés que el mismo ha suscitado en seminarios y encuentros profesionales.

30 E. GARCÍA ENTERRÍA y T. RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II. Madrid, Civitas, 1995, pág. 20 y sigs.

31 «La Administración Pública ante los Derechos Fundamentales. Una reflexión desde el carácter plural del Ordenamiento español», Comunicación presentada a las Jornadas del Servicio Jurídico del Estado de 1997.

32 E. GARCÍA ENTERRÍA y T. RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso...*, ya cit. págs. 17 y sigs.

33 De cambio radical de «imagen» de la Administración se ha hablado (F. GARRIDO FALLA: «La Administración pública después de la Constitución», en *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi*, Madrid, Civitas 1989, págs. 483 y sigs.) al referirse a los efectos que la vigencia constitucional ha de surtir en la actuación cotidiana de la Administración. En este sentido, es obvio que la gestión administrativa tiene un papel extraordinariamente importante en la propia actitud ciudadana ante el mismo régimen constitucional; tanto más si tenemos en cuenta que se nos muestra como la «responsable» o la cara visible de decisiones provenientes de los diversos órganos constitucionales (del legislador, del Gobierno o de ambos). En el mismo sentido, J. L. MEILÁN GIL: «La Administración Pública a partir de la Constitución española de 1978», en *R. E. D. C.*, nº 47, 1996, pág. 55 y sigs.

que aquél se forma del Estado la obtiene a través de tales contactos. La obligada labor promocional o de fomento del legislador propia de un Estado social y democrático pende, en última instancia, de la aplicación que de ella haga la Administración y sus funcionarios. Para el Estado Constitucional su tarea fundamental reside en hacer reales los derechos <sup>34</sup>, pero el brazo ejecutor de tan multifacética tarea es la Administración.

No en vano, a lo largo y ancho de nuestro Ordenamiento jurídico, se multiplican las previsiones expresas <sup>35</sup> que sitúan los derechos fundamentales en lugar preeminente (también frente a la Administración) en todos los ámbitos extrayendo de ello las más diversas consecuencias jurídicas pero sin poder contribuir por sí solas al cambio de actitud propugnado: a lo sumo su aplicación da fruto tras un largo y costoso proceso que bien podría evitarse con tal cambio y con la oportuna intervención del Síndico. Pues, si las previsiones normativas son prueba de la tranquilidad de ánimo con que el ciudadano ha de conocer y practicar los medios de defensa frente a los atentados sufridos, no es menos cierto que todas estas previsiones son medidas «reparadoras» de un daño y en cualquier caso no fáciles ni económicamente accesibles a todos.

En el nivel de desarrollo jurídico en que nos hallamos no es de recibo, pues, que nos conformemos con las garantías de reposición «a posteriori» de los derechos conculcados. Sistemas menos avanzados en la cultura de los derechos ya antepusieron a las garantías los controles de la actividad en la que se pueden producir tales atentados (piénsese en todo el proceso de desarrollo del Dere-

34 «El tantas veces citado mandato de bien común de la Administración — dice P. Häberle, en A. LÓPEZ PINA: *La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia*, Madrid, Civitas, 1991, pág. 335— necesita en cualquier caso del enriquecimiento material y de la orientación a las libertades o, si se quiere, a los derechos fundamentales como tareas estatales». Entre nosotros, J. Rodríguez Arana — J. RODRÍGUEZ ARANA: «Los Derechos Fundamentales en el Estado Social de Derecho y el Derecho Administrativo Constitucional», en *Introducción a los Derechos Fundamentales*, Ministerio de Justicia, vol. II, págs. 1.245 y 1.251— ha afirmado que el Derecho Público encuentra su razón de ser constitucional en la promoción de los derechos fundamentales para concluir, tras el estudio de la jurisprudencia del T.C., que el Derecho Administrativo Constitucional «encuentra en la protección y consolidación de los derechos fundamentales la esencia de su tarea de servir con objetividad a los intereses generales (artículo 103, C.E.)».

35 Así, por ejemplo, bastará recordar algunas de las más significativas normas: la L.O.T.C., al regular la máxima garantía jurisdiccional en sus artículos 41 y sigs., lleva a cabo una amplia interpretación de los «poderes públicos», que pueden violar Derechos Fundamentales dando lugar con ello al supuesto de hecho habilitante para la interposición del recurso de amparo («órganos, ... o sus funcionarios o agentes», son los eventuales autores de los supuestos atentados a los derechos fundamentales); las referencias de la Ley 30/92, bien imponiendo deberes a la Administración, bien modificando técnicas tradicionalmente consolidadas en el Derecho Administrativo [art. 62.1, a), entre otros]; la Ley 62/78, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas introduce en el control de la Administración operado por los Tribunales los mismos criterios especiales que para la defensa de los derechos «superprotegidos» establece el art. 53.2 CE, lo que ha permitido decir que «ha hecho saltar todos los viejos privilegios históricos de la Administración en el proceso, demostrando así su artificiosidad...» (E. GARCÍA ENTERRÍA... : *Curso...* ya cit. vol. II, pág. 69). Por último, no cabe olvidar la especial protección del Código Penal y la agravación de las penas cuando se trata de ilícitos imputados a servidores públicos (cap. V y al cap. IV del Tit. XXI del Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/95, de 23 de noviembre).

cho administrativo como conjunto de garantías que se equilibran con los privilegios de la Administración<sup>36</sup>). Hoy, la cuestión básica es, pues, saber si los controles predispuestos respecto de la actividad administrativa son suficientes. Sobre los controles internos parece existir unanimidad en reconocer su insuficiencia y por lo que se refiere al control jurisdiccional es obvio que el mismo se reduce a revisar la legalidad de los actos administrativos impugnados por los interesados. Por último, el control parlamentario, sin perjuicio de las carencias y dificultades del mismo deviene totalmente inútil en un sistema que (a diferencia del americano) se reconduce a preguntas e interpelaciones dirigidas a los Ministros cuya responsabilidad es política<sup>37</sup> y, en última instancia cubierta por la del propio Presidente en tanto mantenga la confianza parlamentaria.

En esta tesitura han de subrayarse las palabras de La Pérgola: de no haberse previsto en el propio texto constitucional la figura del Defensor del Pueblo habría que introducirla después mediante Ley por que un sistema que con sinceridad se constituye en social y democrático de Derecho, ha de superar los moldes formales para no resultar ciego ante una realidad incontestable. En esa superación de criterios estrictamente formales se inserta la institución sobre la que aquí y ahora se reflexiona.

Pues bien, justamente desde la convicción de que las medidas legislativas son insuficientes para cambiar hábitos arraigados y de que las medidas prestacionales comportan nuevas y complejas potestades para la Administración, sostenemos que el buen funcionamiento de la institución del Ombudsman es necesaria en el proceso de socialización de la propia Administración en la cultura de los Derechos<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso...*, ya cit. págs. 40 y sigs.

<sup>37</sup> Por más que J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO: (*El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984) consideran de gran interés, como precedente susceptible de ser reforzado en el futuro, las mociones de reprobación de que fueron objeto algunos ministros de la U.C. D. por el asunto de la Colza, concluyen que la responsabilidad del Gobierno, como la de los Ministros, es política y que «sólo mediante la moción de censura, presentada contra todo el Gobierno, puede el Congreso sancionar *jurídicamente* la ruptura de la relación de confianza...» (pág. 197).

<sup>38</sup> La idea se difunde cada vez más entre la doctrina en reivindicación de una concepción no formalista de la vigencia constitucional por más que desde enfoques diversos. Así, P. HÄBERLE: *Le Libertà Fondamentali nello Stato Costituzionale*, Roma, 1993 (edición preparada y presentada por P. Rìdola), *passim*; L. MARTÍN RETORTILLO: «Eficacia y garantía de los derechos fundamentales», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría*, vol. II, «De los derechos y deberes fundamentales», Civitas, Madrid, 1991. F. LÓPEZ RAMÓN, ob. cit. T. RAMÓN FERNÁNDEZ: «Los Derechos Fundamentales y la Acción de los Poderes Públicos», en *Rev. Der. Pol.*, nº 15, 1982. Mi trabajo «Algunas reflexiones sobre la efectividad de los derechos y las libertades», en *R.D.P.*, UNED, nº 36.

## IV LA POSICIÓN DEL SÍNDICO DE AGRAVIOS EN EL PLANTEAMIENTO PROPUESTO

Es unánimemente aceptada la conveniencia de que las figuras de Ombudsman actúen en ámbitos no excesivamente amplios. Tanto es así que en los países en los que mayores reticencias se han mostrado frente a la implantación de la figura uno de los argumentos esgrimidos en su contra ha sido justamente la excesiva extensión y población de los respectivos Estados, que habría de hacer poco operativa y hasta disfuncional tal institución. Ello explica también la proliferación de los Ombudsmen de carácter territorial e incluso de ámbito urbano.

Pero justamente son tales razonamientos los que avalan el acierto de introducir en el Estado compuesto español la figura del Defensor del Pueblo y sus correlatos autonómicos por más que, a la polémica sobre la oportunidad de introducir o no la institución nacional del Defensor del Pueblo hubo de seguir otra (más extendida y, como advierte Visiedo <sup>39</sup>, no exenta de razones políticas solapadas) referida a los Defensores autonómicos. El mismo autor manifiesta su extrañeza: «si se admite que la incorporación al ordenamiento de todo el Estado es positiva, si se admite la eficacia y acierto de la institución, cómo es posible que cuando el cúmulo de transferencias de competencias del poder central a las Comunidades Autónomas es cada vez mayor, que cuando lo que constituye la Administración autonómica es un complejo también cada vez de mayor envergadura nos opongamos quienes reconocemos como positiva esta institución a que la misma, de manera coordinada con el ámbito nacional, figure en el ámbito autonómico» <sup>40</sup>.

En el acierto del establecimiento del Síndico <sup>41</sup> confluyen las razones aludidas, pero además otras de no menor interés: de una parte los defensores autonómicos descargan sobremanera el trabajo de una institución nacional que por sí sola quedaría bloqueada; de otra, se produce en ellos el necesario acercamiento de la figura a sus propios destinatarios, los ciudadanos; en tercer lugar, si la figura tiene por objeto fiscalizar el buen funcionamiento de la Administración es obvio que donde hay una Administración ha de haber un Defensor del ciudadano; por último la significación parlamentaria, y de conexión del ciudadano con los representantes que han de ve-

<sup>39</sup> F. J. VISIEDO MAZÓN: «El Defensor del Pueblo en el ámbito de las Comunidades Autónomas». (cit. en nota 2), pág. 2.300 y sigs.

<sup>40</sup> Ult. ob. cit. pág. 2.303.

<sup>41</sup> Una detallada exposición de los debates parlamentarios tanto de la inclusión de la figura en el E.A.C.V. como de elaboración de la correspondiente Ley reguladora (11/1988) en J. SEVILLA MERINO: «El Síndic...», ya cit.

lar por sus intereses, exige por pura coherencia, que allá donde haya autonomía política y por consiguiente asambleas con plena potestad legislativa, exista también un Comisionado que lleve a cabo la cotidiana vigilancia de una Administración incontrolable para la Asamblea. Sin olvidar la que, también Visiedo, apunta con un gran realismo y sentido común: contribuir a la disipación de los «recelos» del ciudadano ante una nueva (una más) administración <sup>42</sup>.

No cabe en este sentido desconocer el fundamento constitucional de la figura (el artículo 54 C.E. desarrollado por la L.O. 3/1981, del Defensor del pueblo) ni las funciones que se le asignan por más que su regulación en el ámbito de cada Comunidad Autónoma se haya hecho en los respectivos Estatutos y sus correspondientes leyes de desarrollo pero siempre respondiendo al modelo constitucional y a la propia previsión del art. 12.2 de la propia L.O.D.P. 3/1981; más en concreto, por lo que a nuestro enfoque presente respecta, la L.O. 6/1985 ha regulado las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas CC.AA. que forzosamente han de ser de colaboración <sup>43</sup>.

Según he expuesto antes las Comunidades Autónomas tienen un papel esencial en la realización de la efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos y en la realización de los derechos de prestación (generalmente de configuración legal) por más que sea muy discutible su facultad de crear derechos nuevos. Pero desde esta perspectiva tampoco se infravalora el

<sup>42</sup> Ult. ob. cit. pág. 2.324.

<sup>43</sup> Sobre este aspecto ya se ha manifestado el Tribunal Constitucional: En sent. 157/88 (fj. 4) al decir que lo que hace el art. 2 de la ley 36/85 es de terminar supuestos de colaboración entre el Defensor del Pueblo y las similares figuras autonómicas sin entrar a regular el ámbito competencial (por no ser su objeto) ni de aquél ni de éstas: El art. 2.1 de la ley 36/85 «establece que la protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución Española y la «supervisión a estos efectos de la actividad de la Administración Pública propia de cada Comunidad Autónoma así como de las Administraciones de los Entes Locales cuando actúan en ejercicio de competencias delegadas por aquella», podrá realizarse, sin mengua de las facultades que al Defensor del Pueblo le atribuye la Constitución y su Ley Orgánica en régimen de cooperación» entre ésta y el Comisionado parlamentario autonómico mediante la celebración de los pertinentes acuerdos de colaboración.

En sent. 142/88 (fj. 3) clarificaba la concreta situación del Justicia de Aragón en relación con la Administración del Estado con sede en la Comunidad Autónoma. Si bien la Ley aragonesa 4/85 del Justicia de Aragón le faculta para «dirigirse a» toda clase de autoridades, organismos... con sede en la Comunidad Autónoma... «no puede atribuirse al término utilizado «dirigirse a», más de lo que él mismo significa y deducir de él un sometimiento de la Administración del Estado a la supervisión del Justicia de Aragón.

En el fj. 5 de la misma sent. se declara la constitucionalidad del precepto de su ley reguladora (art. 2.2) que le faculta para supervisar la actuación de los entes locales aragoneses pero, precisa el T.C., «siempre que se interprete que las facultades de supervisión del Justicia de Aragón... (sobre ellos) sólo podrá ejercerse «en materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma y respecto de las que ésta haya, además, transferido o delegado en los entes locales. Sólo así puede entenderse que el Justicia de Aragón se mantiene dentro del ámbito de actuación y de supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma...».

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional (162/1996, de 17 de octubre), por más que dictada en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley valenciana 11/88, del Síndico de Agravios, no afecta a esta cuestión por tratarse en última instancia de una invasión de competencia exclusiva del Estado (el establecimiento de tipos penales ex art. 149.1.6 C.E.) derivada de una, tal vez, incorrecta técnica legislativa.

papel de la figura de la garantía específica (ésta sí) que el E.A.C.V. establece como propia de la Comunidad para la protección de los derechos: el *Síndico de Agravios*. El planteamiento propuesto es, en efecto, respetuoso con tal previsión y ceñir los derechos objeto de defensa por el Síndic de Greuges a los constitucionales es justamente la interpretación más coherente con la propia naturaleza de la institución y de sus funciones como Parejo ha subrayado <sup>44</sup>.

Por ello, llama la atención alguna expresión contenida en la Ley dictada por las Cortes Valencianas para su regulación (L. 11/1988) que podría tildarse de poco precisa en el sentido apuntado y que, curiosamente, queda desmentida en otras partes del mismo texto legal. Me refiero, en concreto, al primer inciso del art. 1.1 de la citada Ley: «El Síndico de Agravios es el Alto Comisionado de las Cortes Valencianas, designado por éstas, para la *defensa de los derechos y libertades comprendidos en los Títulos I de la Constitución y del Estatuto de Autonomía...* ». Hemos subrayado la expresión para destacar la idea que pudiera desprenderse del mismo. También el preámbulo en su tercer párrafo podría inducir a alguna confusión pero creo que ello se ve suficientemente compensado por la cita que su segundo párrafo contiene y que, textualmente reproduce el art. 24. E.A.C.V., sin duda mucho más ajustado a los principios constitucionales:

«... Un Síndico de Agravios... *velará por los derechos reconocidos en el Tit. I de la Constitución española en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Valenciana*».

Si se califica de desacertado el primer inciso del art. 1.1 de la Ley es por que, ciertamente, hay derechos en el Título I del Estatuto pero, aparte su carácter institucional, histórico, etc., y de la heterogeneidad normativa del propio Título, no estoy muy convencida de que se incluya en él derecho subjetivo alguno (distinto de los que la Constitución española ya reconoce). Y, sin embargo, la dicción literal del precepto pudiera dar otra impresión bien distinta introduciendo así la confusión no sólo en el terreno del tratamiento jurídico de los derechos, sino también en el ámbito de actuación y en la propia naturaleza y razón de ser de la Alta institución de que

44 L. PAREJO ALFONSO: «El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública... », ya cit., en *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Madrid, 1992, pág. 119): «El artículo 10.3, L.O.D.P. emplea la expresión genérica "derechos" por lo que no discrimina... Parece evidente que no deben ser cualesquiera derechos, sino sólo los constitucionales o con fundamento constitucional directo (como es el caso de los derechos de configuración legal pero reconducibles a los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del Título I C.E.)».

hablamos.

Creo que bajo estos parámetros es como realmente ha de entenderse la figura y su esencial papel en la defensa de los derechos constitucionales. En tal sentido, Ruiz Rico insistía en la necesidad de dejar bien claro que la principal misión del Defensor del Pueblo andaluz es la *defensa de todos los derechos del Título I* de la Constitución y que su actividad de supervisión de la administración, sobre no ser la única, tiene sólo un carácter instrumental respecto de la función principal subrayada pese a que la doctrina en ocasiones suele entenderlo al revés y pese a que la Ley andaluza ha invertido la naturaleza de la figura en el sentido apuntado <sup>45</sup>.

La relevancia del Síndic de Greuges valenciano y su papel como defensor de los derechos no deriva solamente de su creación estatutaria y, por tanto, de la literalidad del precepto específico (artículo 24 EACV), sino, además, del carácter sustancial que el propio artículo 2 del Estatuto Valenciano, añade a la remisión que el mismo hace a los contenidos del Título I de la Constitución. Obsérvese que en ésta las referencias formales y las sustanciales tanto de la libertad como de la igualdad suelen establecerse separadamente, sin perjuicio de que una interpretación integrada del Título I y de toda la Constitución imponga la propia integración de los dos aspectos que, en la realidad, confluyen en todo ser humano. Ello es bien evidente por lo que se refiere a la igualdad cuya dimensión formal se reconoce como derecho en el artículo 14 C.E. mientras que la dimensión material se reconoce en el artículo 9.2 C.E. como deber de los poderes públicos.

Pues bien, el artículo 2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, reúne ambas dimensiones al atribuir a la Generalidad Valenciana, respecto de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, los mismos deberes de promoción de la libertad y la igualdad y de remoción de los obstáculos que impidan su realidad y efectividad, que el constituyente exige de todos los poderes públicos <sup>46</sup> en el mencionado artículo 9.2. De este modo, a través del Estatuto, las Ins-

<sup>45</sup> J. J. RUIZ RICO: «El Defensor del Pueblo andaluz» en *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*. Ariel, Barcelona, 1990, página 195 y sigs.

<sup>46</sup> Precisamente en una Ley procesal como es la 30/92, de procedimiento administrativo, el formalismo de su articulado contrasta con la lectura de un breve párrafo (el 4º) contenido en la parte número 3 de su Exposición de Motivos. En efecto, se lee en él que: «El régimen jurídico de las Administraciones Públicas debe establecerse desde este concepto (se refiere al carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos y la consiguiente responsabilidad del Gobierno que la dirige) y *trascender a las reglas de funcionamiento interno para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones* para que los derechos constitucionales del

tuciones valencianas asumen como deber inmediato lo que la Constitución, con carácter general, estableció como meta a perseguir. Si ello resulta de la mayor coherencia del propio carácter de la descentralización política con su finalidad de acercamiento a la ciudadanía y de mayor efectividad en el cumplimiento de los principios democráticos, no es menos cierto que también ese mismo compromiso impone a los poderes públicos autonómicos un mayor nivel de exigencia que debe hallar reflejo inmediato en la figura sobre la que aquí se reflexiona.

## V EL SÍNDICO DE AGRAVIOS, NEXO DE UNIÓN ENTRE LA SOCIEDAD Y LAS CORTES VALENCIANAS

Como ya se ha dicho, no es posible que las respectivas instituciones parlamentarias puedan llevar a cabo un seguimiento de la actividad administrativa de la que en última instancia depende la realización de muchos derechos. Es obvio que la legalidad de la actuación administrativa cuenta con garantías en nuestro sistema: si al Tribunal Constitucional corresponde controlar la adecuación de la ley a la Constitución, la jurisdicción contencioso administrativa vela por el respeto de la Ley en toda actuación administrativa. Pero, entre la literalidad (e incluso el espíritu) de la ley respetuosa con la Constitución y su aplicación cotidiana y generalizada para todo ciudadano, discurre un amplio margen en el que surtirán los más divergentes efectos de cuantos factores vayan incidiendo en tan amplio margen: el desarrollo reglamentario, los criterios de aplicación y análisis en cada supuesto general concreto <sup>47</sup>, así como las concretas (y no siempre simplificadas) circunstancias de los ciudadanos que acceden en condiciones de igualdad (ante la aplicación de la ley) pero no siempre fáciles de establecer a la luz de todos los criterios de aplicación.

individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos».

<sup>47</sup> Piénsese en cada ocasión en que se elaboran bases para convocar ayudas, subvenciones, oferta de empleo público o de ayudas de beneficencia, etc.

Pretender un control de tan compleja actividad administrativa por el Parlamento es utópico, arriesgado y cuanto menos disfuncional. Utópico por cuanto la imposibilidad de equilibrar los medios de control del Parlamento con los extraordinarios medios de acción y de organización técnica del Ejecutivo, según los criterios clásicos de confrontación, resulta más que probada en las democracias occidentales <sup>48</sup>. Arriesgado y disfuncional porque, aun siendo capaces de instrumentar Comisiones o grupos pequeños de parlamentarios, su actuación difícilmente podría desprenderse de consideraciones e intereses políticos. Naturalmente que la intervención de intereses partidistas no comporta juicio de valor peyorativo, pero sí afirmación de lo inconveniente de la confluencia de otro factor que resulta innecesario a nivel institucional (como la propia configuración del Síndico demuestra) e impropio de la naturaleza universal de los derechos, representando para el propio parlamentario una tentación más atractiva que su verdadera labor,

También para la Administración habría de resultar naturalmente disfuncional no sólo la incomodidad de una vigilancia cuyos parámetros son difíciles de establecer, sino también por la indeterminación de la persona (y tal vez del momento) de la que cabe esperar vigilancia. Si los parlamentarios actúan por su condición de tales, lógicamente los parámetros de intereses en juego se amplían, como también los criterios de actuación resultarán mucho más difíciles de identificar y practicar en un órgano colegiado que en uno unipersonal.

Por ello Leibholz sitúa la creación de órganos auxiliares como el Ombudsman entre los intentos de salvar la precaria situación del Parlamento. La función de estos órganos «es la de procurar que la libertad de cada ciudadano, frente a la creciente actividad de la Administración estatal, pueda seguir siendo ampliamente protegida por el Parlamento» <sup>49</sup>.

Stern <sup>50</sup> sitúa asimismo la institución estudiada entre las figuras parlamentarias específicas creadas para la protección de los derechos fundamentales por el Parlamento: «En estos casos se trata sobre todo de instituciones a las que pueden recurrir terceros ajenos al poder legislativo con el objeto de que se garantice el respeto de los derechos fundamentales. Esta especie de llamada a la intervención se dirige menos al Legislador que al Parlamento, en cuanto que, como representación del pueblo legitimada directamente constituye en sí misma una instancia de protección y control, también y precisamente en los casos de presunta lesión respecto de un derecho fundamental. Esa función general de protección a cargo del Parlamento les co-

48 G. LEIBHOLZ: *Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna*, Madrid, I.E.P., 1971, pág. 72 y sigs.

49 LEIBHOLZ: ob. cit., pág. 87.

50 K. STERN: *El Derecho del Estado de la R.F.A.*, Múnich, C. H. Beck, 1994, vol III, Págs. 1.159-1.160. Agradezco al Prof. García Pechuan que me ha facilitado la traducción de las páginas correspondientes.

responde a las Cámaras de representación popular... y debe servir para el mantenimiento, preparación e intensificación de la conexión Pueblo-Parlamento». Entre tales institutos, cita el autor el derecho de petición, la Comisión de peticiones y «un defensor del pueblo de los del tipo de algunos Estados como por ejemplo el contemplado en el artículo 96-100 de la Constitución sueca de 1809, o en el artículo 54 de la Constitución española de 1978... ».

He aquí, a mi juicio, la verdadera significación del Síndico y de sus homólogos: ser cauce de comunicación entre los ciudadanos y las Cortes que los representan <sup>51</sup>. La naturaleza y «convicción» democrática del régimen no permite otro encaje; pues, como he dicho que no se refuerza la libertad personal con el aumento desahogado de nuevos derechos, creo que tampoco se hacen más reales las garantías multiplicando las instituciones sin que se clarifique y determine la significación de las mismas y, principalmente, su conexión con las que directamente derivan de la aplicación del principio democrático.

La Constitución califica al Defensor del Pueblo como el alto comisionado de las Cortes y en los mismos términos califica el Estatuto valenciano al Síndico de Agravios. Los nexos institucionales son de todos conocidos y aceptados (nombramiento, estatuto jurídico, informes, etc.). Sin embargo, en el momento en que se plantea la renovación en el cargo de su actual representante, urge detenerse en algunas consideraciones que creo puede afectar a la finalidad última de la institución, de sus medios jurídicos, de sus prerrogativas. Tales podrían ser las siguientes:

1. Es cierto que sus funciones se enmarcan en la defensa de los derechos constitucionales y que para ello se le dota de las prerrogativas y del respaldo de las Cortes; pero ni uno ni otro aspecto pueden quedar desgajados del sistema constitucional y estatutario general pues, de hacerlo así, no estaríamos sino creando y sosteniendo una instancia más <sup>52</sup> (o una garantía más, si se

<sup>51</sup> Ya desde los primeros momentos de la polémica suscitada en torno a la figura, M. CARRILLO: «El Defensor del pueblo entre el Estado y la sociedad civil», en *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, 1980, pág. 261 y sigs.

quiere), pero en todo caso añadida (con mejor o peor coordinación) a las ya existentes. Ya me he referido a la centralidad de los derechos y libertades en ambos sistemas y a la eficacia de los mismos, como fin legitimador de todos los poderes públicos del que no puede alejarse la actuación de las Administraciones Públicas; en tal propósito los Ombudsman no sólo controlan o vigilan, sino que pueden resultar de gran auxilio a la Administración en proceso de reforma.

A mi juicio, el Síndico no ha de representar una garantía más, sino imprimir en las ya existentes pautas de mayor efectividad en la línea de lo expuesto en los epígrafes precedentes y habida cuenta de la especial vinculación que el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece para las instituciones de la Generalidad. No puede dar soluciones al ciudadano (que ha de esperarlas de los respectivos órganos decisorios) pero sí sembrar en él esa tranquilidad de ánimo que resulta de saber que no está solo «frente a frente» con la Administración y que, sin perjuicio de la posición de paridad con que puede pleitear con la misma, cualquiera que sea el resultado jurisdiccional de su causa, sus representantes en las Cortes, a través de las actuaciones, investigaciones e informes del Síndico, se interesan y trabajan en una tal vez lenta pero progresiva reforma de la Administración.

Por ello me parece impreciso, y tal vez distorsionador, que la Ley Reguladora del Síndico se refiera, al determinar su método de actuación en el artículo 9 (así como en el Preámbulo) a los «actos y resoluciones» de la Administración, pues, sin perjuicio de que pudiera recibir quejas respecto de alguno de ellos en concreto, es lo cierto que su función ha de tener unas miras mucho más amplias como la propia ley tácitamente reconoce al referirse en su artículo 1º a la supervisión de la «actuación» de la Administración ó en el artículo 17.2 cuando pone en sus manos la posibilidad de llevar a cabo la investigación de los «problemas generales» planteados (o derivados de) en las quejas presentadas; por lo demás, insistir en la posibilidad de que actúe respecto de actos y resoluciones concretas, resulta contradictorio con el artículo 17 en el que se le veda la posibilidad de entrar en el examen de cuestiones pendientes de resolución administrativa o judicial.

2. En cuanto a su posición en el sistema institucional, se suele repetir que es órgano auxiliar<sup>53</sup> del Parlamento. La doctrina desde esta expresión, o desde la más literalmente constitucional («comisionado»), hace verdaderos esfuerzos por determinar su naturaleza jurídica pero, en cualquier caso, dejando a salvo siempre su independencia y libertad de actuación respecto, incluso, de la propia institución parlamentaria que le designa<sup>54</sup>. Así, se concluye generalmente sintetizando su posición en una dualidad compatible; la vinculación orgánica y la independencia funcional. Ahora bien, sin perjuicio de que, como resume la más reciente monografía<sup>55</sup> sobre la institución, la aceptación del carácter de comisionado no impide que se le reconozca como órgano funcionalmente independiente, creo que es importante lograr en la práctica una más estrecha unión entre las Cortes (en el presente caso, las valencianas) y el Síndico.

El Síndico ha de ser una magistratura dotada de fuerte «auctoritas» y con amplia capacidad para ejercer la persuasión<sup>56</sup>, y no la coacción; éstas son características que generalmente predicamos del mismo con relación a la Administración que ha de investigar y vigilar; sin embargo, ello es deseable que se produzca también respecto de la institución parlamentaria. Ésta ha de escoger a la persona en la que confie plenamente para sentirse «presente» en el seno de la sociedad valenciana a través de los nexos que su representante habrá de establecer con la actuación administrativa que impregna todas las actividades sociales.

Dicho de otro modo, el Síndico cara a la Administración, ha de representar no sólo los intereses e inquietudes del ciudadano que acude a él, sino a las propias Cortes en su intento de conectar con la realidad<sup>57</sup> que ha de conocer para su más oportuna regulación. Y, en tal sentido, la persona del Síndico ha de ser, como la propia Ley exige «Alto Comisionado» pero, además y sobre todo, persona convencida de la bondad de los principios democráticos y representati-

53 Entre tantos, F. ESTARLOA VILLENA: *El Defensor del Pueblo en España*, Palma de Mallorca, 1994, pág. 36. Para F. SÁIZ MORENO: («Defensor del Pueblo y Parlamento [relaciones con las Cámaras]», en *Diez años...*, ya cit., pág. 43) aunque la expresión «auxiliar» no es afortunada, si es correcto lo que con ello se quiere decir. Sin embargo se muestra contrario a tal idea J. VARELA SUANZES-CARPEGNA: «La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo», en *R.E.D.C.*, nº 8, 1983, pág. 67.

54 A. BAR CENDON: «La regulación jurídica de los "defensores del pueblo regionales" ¿cooperación o conflicto?», en *El Desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1982, pág. 99.

55 PÉREZ-UGENA: ob. cit., pág. 171.

56 A. LA PÉRGOLA: ob. cit., pág. 75: «el Ombudsman constituye fundamentalmente una magistratura de simple persuasión a la que sólo excepcionalmente se confían otros poderes que no sean los de indagar y señalar a las autoridades competentes los casos que merecen ser revidados o las medidas a adoptar; además, estos poderes se limitan frecuentemente al impulso o iniciativa de decisiones de otros órganos del Estado... el aspecto más delicado y constructivo de su tarea consiste — como revela la práctica de los Estados extranjeros — en la identificación y denuncia de los abusos que la administración pública comete, incluso cuando se mueve en la órbita de la legalidad; abusos contra los que no cabría ningún remedio equivalente al recurso del Ombudsman».

57 Aunque en esta ocasión no haya sido posible más que un primer acercamiento a la institución, compartimos el planteamiento del Prof. L. A. PÉRGOLA (ob. cit., pág. 77): «para el encuadramiento correcto del instituto ayuda, bastante más que insistir sobre la ociosa cuestión de si el ombudsman puede coexistir con la justicia administrativa o con otros sistemas de tutela del ciudadano respecto a la Administración, indagar — como ha sugerido Mortati — en que relación constitucional deba estar aquel con el Parlamento y, en particular, con la propia función inquisitiva de las Cámaras».

vos, convencida del papel que a las Cortes autonómicas corresponde en la búsqueda de la eficacia de los derechos y, por consiguiente en el logro de una sociedad cada vez más avanzada democráticamente. Y sobre todo, persona vista por la institución parlamentaria como la apropiada para dejar sentir en la ciudadanía la vitalidad de un Parlamento que es autonómico, porque es «próximo» y se identifica con su ámbito geográfico.

3. De ahí la necesidad de que esta institución represente Cortes con un sentido integrador, como síntesis de la sociedad valenciana, no de los partidos; discrepo por ello con la Profesora Sevilla<sup>58</sup> que no cree necesario que para desempeñar el cargo de Síndico con independencia se deba prohibir la militancia en «proyectos colectivos». Justamente la misma necesidad de que el Síndico represente una idea «unitaria» de la representación política y del interés general me lleva también a discrepar con Astarloa<sup>59</sup> quien ha sugerido la conveniencia de que este tipo de instituciones pudieran ser colegiadas, en concreto que sus funciones se desempeñaran por una Comisión parlamentaria olvidando así el inmediato riesgo de politización y de establecimiento de «cuotas» que se establecen sistemáticamente en virtud de una mala aplicación del principio de proporcionalidad.

De ahí, también, la conveniencia de que la institución parlamentaria que ha de ser representada (las Cortes valencianas) designen a la persona que, creyendo en la institución y en la efectividad de los derechos, goce de una probada imparcialidad que la Ley reguladora protege y que la propia Asamblea ha de promover y preservar. A la cautela que haya de guardar el Síndico en sus investigaciones y en la emisión de los informes ha de responderse con todos los medios a disposición de las Cortes para *perseguir* una labor que el Síndico *solamente puede iniciar*. De ahí, por último, la necesidad de una estrecha conexión, de una recíproca consideración de las dos instituciones que comparten *la misma tarea fundamental de defensa y promoción de los derechos*.

Es decir, no hay dos órganos tan diferenciados que sólo tengan como nexo de unión el nombramiento de uno por el otro y la exposición del informe anual, sino que el Síndico, con su total autonomía e independencia funcional, ha de verse como una «longa manu» del Parlamento regio-

58 Ob. cit., págs. 206 y 207.

59 Ob. cit., pág. 37.

nal para hacer posible lo que a éste es imposible: controlar al brazo ejecutor de las políticas del gobierno, haciendo un seguimiento del normal funcionamiento de la Administración autonómica e investigando, cuando proceda, las posibles disfunciones que se detecten en su seno, ya sean imputables a los funcionarios o simplemente derivadas de la complejidad de sus funciones o, incluso, de la inadecuación o inadaptación a la realidad de las propias medidas legislativas emanadas del Parlamento <sup>60</sup>.

En tal sentido el Síndico es un cauce excepcional de información que puede diferir de la que suele proceder de las asesorías técnicas de las propias burocracias dependientes del ejecutivo. No se olvide que la inmensa mayoría de las disposiciones proceden de proyectos de ley elaborados por el propio Gobierno situándose la asamblea en una posición cada vez más pasiva de recepción de tales propuestas sin grandes medios para probar siquiera las eventuales divergencias de parecer.

4. Desde las consideraciones apuntadas, las quejas individuales (aspecto tan destacado por los estudios dedicados al Síndic) no pierden su razón de ser como objeto inmediato de la atención del Síndico, pero sí pueden ser redimensionadas en pro de una interpretación más operativa y activa de la institución. Las quejas no dejan de ser síntomas puntuales de disfunciones más generales. Por ello, y sin perjuicio de la eficaz intervención del Síndico en casos puntuales, las quejas han de tomarse en cambio, como datos o indicios de la necesidad de una actuación más amplia que el Síndico debe exponer y razonar ante el Parlamento pero que éste ha de asumir como tarea propia. Por que, a mi juicio, el eventual fracaso, desconocimiento o falta de eco social del Síndico habría de verse como el correspondiente fracaso por parte de la institución parlamentaria que es la que le da el soporte institucional y lo nombra para que sea su *longa manu* en la defensa de los derechos <sup>61</sup>.

60 Como su propia Ley reguladora reconoce, puede sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de los actos y resoluciones de la Administración, según el artículo 28.1. En el párrafo 2º del mismo artículo se dispone: «si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales a los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma».

61 M. Pérez-Ugena crítica, por ejemplo, los excesivos retrasos en la designación del Defensor del Pueblo debidos a la dificultad en hallar un candidato «grato» para la mayoría cualificada exigida: «Puede, así, resultar desmoralizador para el ciudadano contemplar el espectáculo que se ha producido en torno a la elección de quien debe ser su máximo defensor ante las más altas magistraturas».

En esta línea de pensamiento discrepo con Visiedo cuando manifiesta su disconformidad con la Comisión elegida para la relación de las Cortes valencianas con el Síndico. Podrá discutirse, si se quiere, sobre la vitalidad de tal Comisión y sobre su necesario reforzamiento; pero, a partir de ahí, creo que es muy coherente y oportuna la Ley del Síndico cuando escoge la Comisión de Peticiones<sup>62</sup>; porque en ella concurren las condiciones más apropiadas para representar, junto al Síndico, a las Cortes sin acepciones partidistas<sup>63</sup> y para ser la más directa conexión con la sociedad valenciana, bien atendiendo las quejas de posibles atentados a los derechos o de simple descuido en el tratamiento de los mismos, bien escuchando sugerencias, propuestas, ideas provenientes de la sociedad sobre las que, tanto la Comisión como el Síndico, pueden ir investigando y canalizando sus propuestas en las instituciones correspondientes en cada caso (en el propio Parlamento o en otras instituciones u órganos).

Ello, a mi juicio, es también coherente con la deseada revitalización de la institución parlamentaria (sin forzar, en cambio, los clásicos esquemas de su función y significación política) y con la profundización en la consideración de los derechos ciudadanos como tarea fundamental de los poderes públicos y, en particular, del Parlamento. Por ello, afrontar la institución del Síndico con criterios partidistas es la mejor prueba (peor, en este caso) de que se desconoce la verdadera naturaleza de la igualdad y la libertad y de los derechos que expresan todas sus facetas. Sólo la incomprensión hacia el carácter generalizado de los mismos y la versatilidad de las situaciones en que todo ciudadano (incluso los que creen disponer de mayor poder) puede ver afectados sus derechos como ser humano<sup>64</sup>, puede explicar que una institución de esta naturaleza pueda utilizarse (o pretenderse siquiera) como bandera de uno o más partidos, cuando no como un «cogido» con que pagar pasadas o futuras fidelidades.

62 Sin que por ello, sin embargo, quepa confundir sus respectivas funciones (que confluyen pero no son totalmente coincidentes) en una sola, como indirectamente advierte F. Saiz Moreno, ob. cit., pág. 32.

63 Respecto de las medidas legislativas adoptadas al efecto para los Defensores del Pueblo autonómicos, ha de subrayarse en el caso valenciano el establecimiento de una mayoría cualificada para su nombramiento más elevada que en los restantes casos pues se exige la de 2/3 cuando los restantes suelen contar con la de 3/5. Pero, además, la Comisión de Peticiones ofrece un extraordinario interés desde las posturas que venimos defendiendo por no existir en ella representación proporcional y pudiendo, por consiguiente, matizarse los riesgos de una mala utilización del juego de la mayoría-minoría. En efecto, dispone el art. 44 del art. 44 del Reglamento de las Cortes Valencianas, que «la Comisión de Peticiones estará formada por la Mesa de las Cortes Valencianas, más un diputado en representación de cada Grupo parlamentario, adoptando las decisiones por el sistema de voto ponderado...».

64 R. SÁNCHEZ FERRIZ y L. JIMENA QUESADA: *La Enseñanza de los Derechos Humanos*, Barcelona, Ariel, 1995.

Josu Osés Abando  
LETRADO DEL PARLAMENTO VASCO

# INTERPELACIONES Y PREGUNTAS: SUGERENCIAS PARA SU REFORMA

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. LEGITIMACION ACTIVA PARA INTERPELACIONES Y PREGUNTAS.
- III. INTERPELACIONES: A la búsqueda de su especificidad sustancial. Limitación competencial. ¿Multilateralidad del debate? Conservación al final del periodo de sesiones. Mociones: legitimación; admisión a trámite; tramitación.
- IV. PREGUNTAS.— Consideraciones generales: La paradoja de las preguntas. Dos condiciones: Brevedad + rapidez. Requisito básico: frecuencia y estructura de las sesiones parlamentarias. Preguntante y preguntado. Preguntas urgentes. Preguntas de iniciativa popular.— Preguntas para respuesta oral en Pleno: Rapidez. Necesidad de ajustar y respetar los tiempos. Agilización de la tramitación. Ubicación de las preguntas en el orden del día. Reforma de los turnos de palabra en las preguntas.— Preguntas para respuesta oral en Comisión: Mayor flexibilidad y profundización en los temas. Conveniencia de la descentralización de las preguntas. Posible multilateralidad del debate. Garantía de convocatoria de las comisiones.— Preguntas para respuesta escrita: Diferencias con la información documentada. Incumplimiento de plazos. Publicación de la respuesta.
- V. GARANTIAS DEL EJERCICIO DEL CONTROL : Admisión a trámite.— Falta de respuesta a interpelaciones y preguntas. Publicación de demoras y silencios.— Comparecencia del Presidente del Ejecutivo. «Turnos de actualidad política».— Control del cumplimiento de las mociones.

## BIBLIOGRAFÍA

## I INTRODUCCIÓN

La finalidad de este trabajo no es otra que la de aportar algunos elementos de debate para una renovada proyección de los instrumentos de control con menor virtualidad jurídica, es decir las interpelaciones y preguntas. Instrumentos ambos sobre los que en algún momento se llegó incluso a dudar de su encuadre en la función de control, dado que su objetivo no alcanza a la disolución del vínculo de confianza del que emana la estabilidad gubernamental como fundamento del régimen parlamentario.

En la actualidad parece haberse impuesto la opinión contraria, pero, con independencia de las disquisiciones doctrinales, es indudable que la dinámica parlamentaria gira en gran parte en tor-

no a la actividad rogatoria ya que son, por lo menos desde el punto de vista cuantitativo, unas figuras de primer orden en el parlamentarismo contemporáneo, más allá de su despectivo moteamiento como «seudoderechos» (Laband), «consultas jurídicas gratuitas» (Duverger) o medio para que los parlamentarios «jueguen el papel de asistentes sociales» (Birbaum). por lo que no parece superflua una reflexión en torno a ellas.

La experiencia democrática de dos décadas de parlamentarismo en Cortes y más de tres lustros en sede autonómica nos permite ya avizorar con cierta perspectiva el alcance y los límites de las interpelaciones y preguntas desarrolladas en la rica experiencia de un Derecho Parlamentario español tan nuevo como diversificado en sus diecinueve cámaras representativas.

Obvio es señalar que las consideraciones que se exponen no tienen otra pretensión que la de poner en común con el lector aquellos puntos que pudieran de alguna forma hacer intuir algunos caminos, quizá modestos pero siempre necesarios, para la revitalización del protagonismo parlamentario.

Se hará referencia en primer lugar a la cuestión de la legitimación para el planteamiento de interpelaciones y preguntas, tema éste que incide de plano en la diferente configuración institucional de unas y otras, abordando a continuación los aspectos más susceptibles de reforma en cada modalidad rogatoria, para finalizar con el estudio de las garantías para el cabal funcionamiento de todas ellas.

## II LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA INTERPELACIONES Y PREGUNTAS

La primera cuestión que debemos abordar es la titularidad para el accionamiento de tales procedimientos. ¿Debe ser un derecho «intuitu personae» del parlamentario individual, o, por el contrario, debe atribuirse a su expresión colectiva, es decir, a los grupos parlamentarios?

Debe reconocerse que la posición dominante se inclina por acentuar el componente individual, considerando que interpelaciones y preguntas son el último reducto para el margen de actuación personal del parlamentario.

Pues bien, en nuestra opinión es bastante improbable que el parlamentarismo moderno recupere vitalidad en base a una atribución general de mayor protagonismo a las facultades individuales. Creemos, por contra, que el problema debe resituarse más en la esfera del sistema electoral y los partidos políticos y su funcionamiento. No se niega que por mor de modificaciones reglamentarias la vida parlamentaria pudiera desarrollarse con mayor dinamismo, pero sin perder nunca de vista que el problema tiene una raíz eminentemente política. El parlamentarismo decimonónico, de basamento individual y funcionamiento oral, obedece a unas circunstancias históricas -entre otras, la debilidad de los incipientes partidos políticos- hace tiempo periclitadas. El debate político actual debe basarse en la confrontación de proyectos políticos alternativos, lo que exige la conformación de grupos parlamentarios que representen a opciones políticas consistentes.

El art. 111 de la Constitución habla de las interpelaciones y preguntas que «se les formulen (al Gobierno y a cada uno de sus miembros) en las Cámaras» y, aunque a primera vista parece que, por ejemplo, el artículo 27.4 del Estatuto vasco parece acotar algo más el tema – «Los miembros del Parlamento podrán, tanto en Pleno como en Comisiones; formular ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones»–, vemos que a continuación se añade el inciso «en los términos que reglamentariamente se establezcan». De la misma forma que no es posible exigir que haya ineluctablemente interpelaciones «tanto en Pleno como en Comisiones» si el reglamento parlamentario ha optado por la vía exclusiva del Pleno, tampoco parece sostenible argumentar que el derecho a la interpelación esté directamente integrado en el estatuto individual del parlamentario, tratándose de un derecho de configuración reglamentaria.

Con esto adelantamos nuestra tesis de que las interpelaciones se reserven únicamente para los grupos, en coherencia con la revalorización política que deben experimentar aquéllas para ser diferenciadas de las preguntas.

Por el contrario, sí es plausible que puedan ser facultades individuales las preguntas (y, dicho sea de paso, la presentación de enmiendas no de totalidad a textos legislativos y mociones), por no comportar una alternativa política global, sino referirse a cuestiones más concretas.

Analizando las experiencias comparadas, observamos que los parlamentarismos más tradicionales preservan la legitimación activa de tipo individual. Así, en el Reino Unido es principio general (Standing Order 27) la exigencia de presentación individual de las mociones, de acuerdo con su tradición, al igual que respecto a las preguntas (S. O. 17). Es el mismo caso que Italia para preguntas (art. 128 ss. Reglamento de la Cámara y art. 145 del Senado) e interpelaciones (art. 137.3 Cámara y art. 155 Senado) e incluso para pedir comisiones de investigación (éstas con un procedimiento análogo a las mociones, art. 140 Cámara y art. 162.1 Senado).

Acudiendo a precedentes más recientes tenemos el caso portugués, cuya Constitución, art. 159. c) y e), y Reglamento, arts. 236 y 256, consagran el derecho de los diputados para hacer preguntas, mientras que las interpelaciones abren correctamente un debate de alcance general, y quedan reservadas a los grupos. La reforma de 1991 introdujo un elemento restrictivo ya que corresponde a los grupos la definición y anuncio del objeto de la iniciativa de los diputados en el caso de las preguntas<sup>1</sup>. En Alemania se distinguen las grandes interpelaciones de las preguntas «a título individual» (arts. 100 ss. y Anexo 4º del Reglamento del Bundestag). En la Asamblea Nacional del Quebec, como ejemplo comparado inédito pero que no deja de tener su fundamento, el derecho a interpelar está reservado a los miembros de la oposición.

En el Congreso de los Diputados se permite la presentación de las interpelaciones tanto a los parlamentarios como a los grupos (art. 180) — y en el Senado se faculta a cualquier senador (art. 170.1)—, pero deben tenerse en cuenta dos matices significativos:

- \* La Resolución de la Presidencia del Congreso de 6 de septiembre de 1983 otorga prioridad de tramitación a las formuladas por los grupos sobre las individuales. La urgencia la declara el Presidente (no la Mesa, que suele ser la norma general), condicionada al acuerdo unánime de la Junta de Portavoces. Por otro lado, al deber mediar cuando menos 15 días, y en demostración de la inoperatividad de este principio general, las calificadas como urgentes han sido las más abundantes, es decir que la norma secundaria se ha hecho de aplicación primaria.

<sup>1</sup> Ver el cuadro comparativo que incorpora el trabajo de Sánchez Navarro (p. 84).

- \* El texto de la reforma del Reglamento del Congreso <sup>2</sup> opta por concebir el derecho a la interpelación alternativamente como individual o grupal, pero con una importante matización: la exigencia, en el primer caso, del «previo conocimiento de su grupo parlamentario» (art. 212). Fórmula muy similar a la del Parlamento Vasco («Los parlamentarios, a través de su grupo... », art. 134), y que parece mostrar cuanto menos una relativización de la clásica concepción individualista.

Además, la citada reforma vuelve a reconocer de alguna forma el predominio del grupo en la inclusión de las interpelaciones en el orden del día ya que señala que será la voluntad del grupo la que en definitiva prevalezca cuando hay varias interpelaciones de diputados de un mismo grupo [art. 213.3.b) «in fine»]. Previsión que, a mayor abundamiento y ya no tan justificadamente, se extiende también al cupo para las preguntas orales en Pleno.

### III INTERPELACIONES

En la búsqueda de su especificidad, coincidimos con Montero y García Morillo en su «mayor o menor globalidad o concreción de lo formulado, que es el límite que distingue a las preguntas de las interpelaciones». Dichos autores dicen que las Mesas no son especialmente rigurosas en su calificación y eventual conversión en preguntas (181.2 Congreso, 170.3 Senado), «soliendo admitir muchas cuyo contenido es más bien propio de una pregunta» (p. 84).

El criterio de la «generalidad» como concepto jurídico indeterminado no es de fácil uso en la práctica porque pueden actuar como vectores contrapuestos el interés de la mayoría (muchas veces plasmado en la composición de la Mesa) y el afán de la oposición por utilizar masivamente las interpelaciones por su mayor trascendencia. Por eso debe exigirse un especial esfuer-

<sup>2</sup> Las referencias a este documento deben entenderse realizadas al último texto publicado, que corresponde al Dictamen de la Comisión de Reglamento (BOCC, Serie B, nº 149-9, de 7 de abril de 1993).

zo de equilibrio institucional y de lealtad mutua (al igual, por lo demás, que en toda la regulación del control e incluso en todo el reglamento) <sup>3</sup>.

En realidad no nos veríamos absolutamente distantes del sentido primigenio de la interpelación, concebida, sobre todo por la doctrina histórica alemana, como medio para ir transitando en el debate parlamentario hacia el objetivo final de la responsabilidad política. Admitiendo que la racionalización del parlamentarismo despojó irreversiblemente a las interpelaciones de sus consecuencias drásticas, desligándolas de la puesta en cuestión de la relación de confianza gobierno-parlamento, no podemos trasladarnos al extremo opuesto y concluir que carecen de sustantividad material, diferenciándose de las preguntas por detalles simple y tautológicamente procedimentales (como mantienen Subirats, p. 282, y Molas, p. 239).

Debe quedar igualmente remarcada las diferencias con la que juega la limitación competencial y subjetiva en la función de impulso (que permite un margen casi libérrimo), en la de control (que presupone la citada relación fiduciaria parlamento-gobierno) y en la función legislativa. Así en ésta última juega con toda su fuerza el componente jurídico, puesto que su mismo objeto, la posibilidad de crear normas, es decir iniciativas con vocación de insertarse en el ordenamiento jurídico, debe respetar y moverse entre los parámetros que exige dicho ordenamiento (principios de jerarquía y competencia), los cuales afectan a todo el procedimiento y a la misma materialidad de la iniciativa. En interpelaciones y preguntas el sujeto pasivo viene determinado por la llamada responsabilidad difusa que excluye el control de otros entes que no sean el gobierno respectivo y los órganos de él dependientes <sup>4</sup>. En esta línea, el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 128.2) exige que las interpelaciones se refieran a temas «que sean competencia del Consejo Ejecutivo o de algún Departamento» <sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Hay que señalar, en sentido contrario, la fórmula especial murciana que delimita el contenido de las interpelaciones en «aspectos o realizaciones concretas» de su política del Consejo de Gobierno (art. 142.1).

<sup>4</sup> Pero se plantea su vez la actualísima cuestión del control del «para-Stato», que también en el escalón autonómico alcanza una dimensión imponente. Ver las consideraciones generales de Santamaría Pastor (p. 16) e, «in extenso», Aragón Reyes (1994) y Peñaranda Ramos.

<sup>5</sup> El problema estrina en determinar si el alcance del término «competencia» se constriñe estrictamente al elenco competencial detallado en cada estatuto de autonomía, o si puede alcanzar un sentido político más amplio. A modo de ejemplo, se inadmitió una interpelación de Esquerra Republicana relativa «a los criterios de conducta del Consejo de Gobierno en relación con la prestación social sustitutoria y al voluntariado de los objetos de conciencia», considerando la Mesa que el tema planteado no era competencia de la Generalidad.

Otra cuestión interesante es la posible multilateralidad del debate en las interpelaciones. En Valencia se suprimió en 1989 el turno de fijación de posiciones de los demás grupos, consiguiendo de esta forma que la iniciativa no se diluya en un debate posterior que se alarga innecesariamente (Aguiló, p. 212; en el mismo sentido, García Morillo, 1990, p. 251)<sup>6</sup>. Es bien significativo que la reforma del RC (art. 214) proponga que se bilateralice el debate frente a la regulación del vigente art. 183.2.

La lógica obliga a primar al grupo interpelante en su interlocución crítica con el Ejecutivo, planteando la cuestión en un primer término desde una perspectiva bilateral, con los riesgos y ventajas que conlleva. Será en un segundo momento cuando la discusión se haga extensiva al conjunto de la asamblea (es decir, cuando pasemos del control en el Parlamento a la puesta en marcha de la dirección política por el Parlamento).

En el cupo de interpelaciones por Pleno se suele optar por la solución que se estableció en Congreso y Senado (arts. 188.2 y 172, respectivamente), primando a los grupos más numerosos en el cupo de inclusión en el orden del día. Este es un criterio que respeta el tamaño de los grupos (aunque también prime normalmente al partido o partidos que apoyan al gobierno). Pero no compartimos otro criterio que también es frecuentemente utilizado, cual es el otorgamiento de preferencia a las interpelaciones y preguntas presentadas por quienes no lo hubieran hecho con anterioridad, ya que se prima a los grupos y parlamentarios inactivos.

Sería conveniente que las interpelaciones no se convirtiesen en preguntas al final del período de sesiones, pues su entidad les dota de una mayor perdurabilidad e interés temporal, y así se remarcaría su especificidad respecto a éstas. Debería optarse por el respeto a la voluntad del interpelante si éste prefiere la preservación<sup>7</sup>.

Mención especial merecen las mociones subsiguientes a interpelaciones a las que vamos a dedicar las siguientes consideraciones:

— LEGITIMACIÓN: se observa en bastantes casos una contradicción entre la legitimación para presentar la interpelación y para presentar la moción subsiguiente. En Cantabria la interpelación la presentan los diputados y los grupos (art. 147) y la moción el grupo interpelante o aquél al que pertenezca el firmante (151.2); en Andalucía, las mociones sólo los grupos, en el

<sup>6</sup> Se reformó en idéntica línea el Reglamento del Parlamento de Canarias en abril de 1991.

<sup>7</sup> Como determina el artículo 136.3 del Reglamento del Parlamento Vasco (si bien con técnica mejorable).

Parlamento Vasco, las interpelaciones «el parlamentario a través de su grupo» (134) y las mociones «el interpelante a través de su grupo, o éste mismo (138.1). En el Congreso de los Diputados, la interpelación puede ser presentada por los Diputados y los Grupos Parlamentarios (180) y la moción por el grupo interpelante o aquél al que pertenezca el firmante (184.2). En el proyecto de reforma están legitimados los parlamentarios, previo conocimiento de su grupo, y los propios grupos (212), y para la moción el grupo interpelante o aquel al que pertenezca el firmante (215).

Estimamos como más apropiado que la moción la presenten los grupos por las siguientes razones:

a) Coherencia con la potenciación de la interpelación como instrumento de control más «fuerte» que la pregunta. Deberán ser los grupos parlamentarios quienes planteen cuestiones más generales e importantes

b) Oficializar lo que ya es control del grupo a través del «conocimiento».

– ADMISIÓN A TRÁMITE: es norma generalizada la exigencia de «congruencia» con la interpelación original. Para asegurar que la verificación de la congruencia se realiza adecuadamente, la norma supletoria de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 10 de abril de 1985 establece que deberá atenderse tanto a la formulación de la interpelación como a las manifestaciones hechas en su sustanciación, pero no a las referencias incidentales; deberá seguirse el mismo criterio para calificar las enmiendas presentadas a la moción. Es interesante esta contextualización de la moción para evaluar su congruencia.

*Tramitación:* en el proyecto de reforma del Reglamento del Congreso (art. 215.3) se permite que la moción se tramite en la misma sesión plenaria en que ha tenido lugar la interpelación, tras su inmediata calificación por la Mesa o, por delegación, el Presidente. Aunque esta modificación ha merecido algún juicio positivo (Fernández Segado, p. 274), puede verse la cuestión desde otro punto de vista. En efecto, si se reservan las interpelaciones para temas de enjundia puede ser prematuro exigir al grupo interpelante que anuncie la presentación de la moción nada más

acabar el debate, y que materialice la formulación del texto a los treinta minutos. Parece más pertinente otorgar al grupo interesado un tiempo para valorar la respuesta del ejecutivo en relación con la intención política original y tasar las posibilidades de concitar otros acuerdos para la eventual moción.

En definitiva, parece preferible que el grupo autor pueda estimar el alcance de la responsabilidad difusa que trata de activar en un lapso, breve por supuesto, de «enfriamiento». Esto, además, es coherente tanto con el carácter grupal del derecho a la interpelación, que exige una respuesta colegiada del grupo, como con la antelación ordinaria mínima para la presentación de la interpelación original, prevista en beneficio del Gobierno

En el terreno de la práctica, siguen esta orientación la mayoría de los reglamentos y, por ejemplo, en las Cortes de Aragón se permite un plazo de hasta tres días <sup>8</sup> (art. 187, completado por la Resolución de la Presidencia de 12 de noviembre de 1993 sobre la inclusión en el orden del día del Pleno de las mociones dimanantes de interpelaciones),

En un sentido parecido, son interesantes las normas supletorias de la Presidencia del Senado de 30 de noviembre de 1993, sobre tramitación de las mociones y las mociones consecuencia de la interpelación. En concreto, esta segunda fija el plazo de reflexión para «pensar» la moción en 24 horas desde la tramitación de la interpelación, garantizando su pase a la siguiente sesión (mismo plazo recogido en el reglamento cántabro, art. 151.2).

## IV. PREGUNTAS

— Las CONSIDERACIONES GENERALES sobre las preguntas obligan a señalar de partida una cierta paradoja que se suscita al empezar a considerar las preguntas: las formas más «humildes»

<sup>8</sup> Si el orden del día del Pleno ya ha sido fijado antes de la presentación de la moción, se permite con buen criterio la inclusión de ésta última siempre que haya sido distribuida con una antelación de 24 horas antes de la sesión.

(por tenues y poco relevantes jurídicamente) son las más utilizadas <sup>9</sup>. Paradoja que atinadamente centra Aja (p. 307) al indicar que «existe un cierto desprestigio de las preguntas parlamentarias por su supuesta falta de eficacia, en todos los regímenes, pero constituyen un medio indispensable para incidir en los múltiples sectores de la Administración; así, aunque puedan resultar un medio de control poco contundente, resultan insustituibles».

Por tanto, debe decirse que la necesidad de revitalización del mecanismo rogatorio se hace sentir de manera generalizada en la mayoría de los parlamentos de nuestro entorno. Iniciativas como la importación del «question time» británico, la aceleración de plazos, las consecuencias de la demora en las respuestas y otros, son motivo de recurrente atención por los actores parlamentarios y de soluciones cambiantes <sup>10</sup>. Nos encontramos, insistimos, ante un desiderátum en absoluto exclusivo de nuestro joven sistema democrático, antes bien en parlamentos con un arraigado acervo se debate continuamente, como veremos en algún caso que analizamos a continuación, cuáles pueden ser las fórmulas más idóneas de estos instrumentos que ocupan un tiempo muy apreciable del quehacer de las cámaras.

En Francia, Meny reconoce el ritual simbólico a que se ven reducidas las sesiones de preguntas de los miércoles en la Asamblea Nacional, que solo recobra una mayor eficacia cuando el tema es del interés de los medios de prensa, pudiendo entonces la minoría compensar su debilidad numérica y estructural apoyándose en la opinión pública.

De hecho, desde no mucho tiempo después del inicio de la V República se pusieron en práctica reformas diversas para realzar el valor político de las preguntas: preguntas con y sin debate, turnos de actualidad política (desde 1969), las llamadas preguntas-criba (introducidas en 1989, y que se presentaban sin anuncio previo) o las preguntas relativas a los temas comunitarios, han constituido el arsenal inquisitivo de los parlamentarios galos para, en sucesivos intentos más o menos fallidos, lograr una mayor repercusión.

<sup>9</sup> Se suele sostener que la primera pregunta parlamentaria de que se tiene noticia fue presentada en 1721 en la Cámara de los Comunes. Esto no quiere decir que con anterioridad no se recabase información mediante peticiones y escritos a los ministros de la Corona, pero la renuencia de éstos para su respuesta hizo necesaria la formalización de las preguntas.

<sup>10</sup> El programa electoral la coalición italiana gobernante «El Olivo» incluía la propuesta de «espacios semanales para preguntas no anunciadas», con respuesta inmediata del Gobierno.

La mejor prueba de que todas estas modalidades no respondieron a las expectativas suscitadas reside en el hecho de que el 6 de enero de 1994 se modificó el Reglamento de la Asamblea Nacional, suprimiéndose en su totalidad los artículos 135 a 138. Actualmente se han simplificado las anteriores modalidades y establecido que un número determinado de las preguntas para respuesta escrita no cumplimentadas por el Consejo de Gobierno pasen a ser respondidas oralmente.

En cuanto al preguntante, nadie plantea en el Estado Español la apertura del debate en las preguntas a otros que no sean el preguntante y el preguntado. De hecho, donde hay preguntas con debate abierto no hay interpelaciones, e incluso en algunos reglamentos que las recogen se da un declinar evidente (en Francia dejaron de tramitarse en 1978 en la Asamblea Nacional <sup>11</sup>).

Respecto al destinatario de las preguntas, la Constitución prevé en su artículo 111 que «el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras», fórmula repetida en los artículos 180 y 185 del Reglamento del Congreso (de la misma forma que en cada uno de los ordenamientos territoriales), configurándose de esta forma un autentico deber institucional de responder a las preguntas.

En el País Vasco la Ley 7/1980, obliga a que el Gobierno y sus miembros atiendan los ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones que el Parlamento les formule. Sin embargo, la práctica es la no vinculación entre el destinatario de la iniciativa y quien realmente la responde, siendo este hecho especialmente relevante en el caso del presidente del ejecutivo. La forma de mitigar esto pasaría por el establecimiento de la obligación de comparecencia periódica del Presidente del Ejecutivo, tal como se detalla más adelante en el epígrafe V.

Preguntas urgentes: no cabe duda de que suponen una mayor agilización del control, si tomamos como referencia los plazos habituales que recogen algunos los reglamentos. Sin embargo, parece necesario matizar en cada caso la relevancia de los plazos usualmente establecidos a la hora de verificar la mayor o menor celeridad en la tramitación. Tomando como ejemplo el vigente Reglamento del Congreso, las preguntas ante el Pleno deberán presentarse con una antelación mínima de 48 horas y máxima de una semana (art. 188.1, completado por la Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983).

11 En el Senado permanecen las preguntas con debate, pero también van siendo progresivamente abandonadas. En 1994, de 6 presentadas tan solo se tramitó una, frente a las 94 presentadas (89 tramitadas) sin debate.

Prueba de que tales requisitos temporales no parecen excesivamente perturbadores es el hecho de que en la anterior legislatura se tramitaron en el Congreso la nada desdeñable número de 1.610 preguntas. Por otro lado, el proyecto de reforma no introduce respecto a las preguntas demasiadas innovaciones en este terreno, al prescribir que deberán presentarse antes de las doce horas del lunes anterior al Pleno (art. 219.1).

Lo que es lamentable es que diversos reglamentos han invertido el plazo máximo similar al del Congreso configurándolo como mínimo, entre ellos el de Cantabria, que obliga al transcurso de una semana para la inclusión en el orden del día (art. 152.2), u ocho días de antelación respecto a la publicación de la convocatoria de la sesión (art. 143.1 en el Parlamento Vasco) <sup>12</sup>.

De la misma manera, la tramitación de las interpelaciones sí que experimentaron un cambio significativo con la Resolución de la Presidencia del Congreso de 6 de septiembre de 1983 anteriormente citada, puesto que la regulación reglamentaria (plazo de quince días desde la publicación) es ciertamente dilatoria. Ni la publicación debe ser el punto de inicio del cómputo (es preferible el día de su traslado al Ejecutivo), ni quince días es un plazo ordinario adecuado. Con mejor criterio, en la Asamblea cántabra el plazo es de diez días <sup>13</sup>.

De manera general creemos que es más inteligente poner reglas «normales», consistentes en unos plazos ágiles para todas las preguntas, por entender que, además de posibles intentos de abuso de los plazos «no ordinarios» — lo que al final conduciría a su banalización—, las Mesas respectivas podrían verse, y de hecho se ven, en serios problemas de admisión a la hora de apreciar la alegada urgencia (sobre todo si deben de contar con el acuerdo de la Junta de Portavoces, art. 155.2 en Cantabria y 144 en Euskadi).

12 Requisitos que no tienen demasiado sentido en ambos casos. En el caso cántabro el mismo Reglamento contiene una norma contradictoria con la expuesta: el artículo 153.1 «in fine» señala que será la Mesa quien fije la antelación con la que deberán presentarse los escritos de las preguntas. ¿Qué juego da este precepto con la necesidad del transcurso de una semana para la inclusión en el orden del día? Respecto al ejemplo vasco, se hace depender la tramitación de una cuestión diferente como es la publicación de la convocatoria de la sesión, que, precisamente, contiene el orden del día.

13 Si bien es obvio que la trascendencia objetiva de las interpelaciones, que deben incidir en asuntos claves de la política gubernamental, exigen una superior preparación de los debates. Arce Janáriz describe cada una de las muy diferentes regulaciones parlamentarias (p. 47).

Puede ser interesante y asumible en este sentido la norma general prevista en la reforma del Reglamento del Congreso que, como ya hemos señalado, permite presentar interpelaciones y preguntar hasta las doce horas del lunes anterior al Pleno. Parece ser un criterio sensato si se prevén plenos semanales; otra cosa son las preguntas en Comisión, cuya convocatoria también debe prever algún mecanismo garantista según sugeriremos después.

Para completar estas consideraciones generales comunes a las preguntas, debemos siquiera citar alguna otra posible modalidad rogatoria que se da en determinados parlamentos territoriales. Nos estamos refiriendo a la preguntas de iniciativa popular introducidas en la Asamblea Regional de Murcia (art. 141) y posteriormente asumidas por el Parlamento de Andalucía (art. 162). Consisten, en síntesis, en la facultad que se concede a toda persona, física o jurídica, de plantear preguntas al Consejo de Gobierno bien para su respuesta oral (Andalucía) o también escrita (Murcia), siempre que se asuman por algún diputado. Esta posibilidad, más cercana y solapable con el derecho de petición, no parece poder disolver el escepticismo que producen al comprobar empíricamente que únicamente se ha utilizado en 9 ocasiones en Murcia en la pasada legislatura, incrementado nuestra preferencia por no multiplicar «ad infinitum» los procedimientos de control, sino agilizando y vigorizando unos pocos pero incisivos.

— En cuanto a las PREGUNTAS PARA RESPUESTA ORAL EN PLENO, la cuestión capital estriba en la rapidez de su tramitación. Con el criterio de presentación propuesto (lunes anterior a la sesión plenaria) se puede posibilitar una razonable rapidez, siempre que, como señalábamos, se dé simultáneamente otra circunstancia: la obligación de celebración de Plenos con carácter semanal (o, al menos, quincenal).

Exigencia que, a su vez, nos lleva a considerar otro tema importante cual es la duración de los períodos de sesiones en las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del art. 143 de la Constitución y que ha sido afortunadamente resuelto en las respectivas modificaciones estatutarias<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Evitándose así que los órganos parlamentarios dejen de verse obligados a adoptar soluciones indirectas como la contenida en la Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional de Cantabria, de 12 de marzo de 1985, sobre cómputo de los períodos ordinarios de sesiones.

Respecto a la tramitación, es necesaria una segunda exigencia: el respeto de los tiempos establecidos. Cobra aquí toda su pertinencia la autorizada voz del antiguo presidente del Senado francés Alain Poher cuando consideraba en 1985 que «si dos voluntades se conjugan (en la brevedad), la pregunta al Gobierno cobra todo su sentido. Si, por el contrario, hay una o dos intenciones de extenderse, bien por parte de los ministros, bien por parte del autor, la pregunta queda vacía de contenido».

En tercer lugar, es también preciso que el preguntante formule su pregunta con pleno acomodo a las exigencias materiales del procedimiento. Cuando se añora el sistema del «question time» británico, se olvida muchas veces que para que pueda funcionar es indispensable la extrema concreción y concisión de la pregunta. De ahí que para las preguntas destinadas a Pleno se pueda y deba exigir que contengan un único interrogante, algo plenamente acorde con la rapidez procedimental que requieren.

En Cataluña, en un primer momento se concedían 5 minutos para su «formulación», y en la actualidad para su íntegra «substanciación» (opinando Subirats, p. 284, que se ha mejorado notablemente su agilidad). En Cantabria el tiempo asciende a 10 minutos en total, con 580 preguntas presentadas en la última legislatura.

En cuarto lugar, también es práctica habitual la tramitación de las preguntas como último apartado del pleno, una vez que ya se han debatido los textos legislativos y los de impulso. Esta circunstancia tiende a desvalorizar y marginalizar, siendo preferible que o bien se tramitan al inicio (como en Cataluña) o en sesiones monográficas de control.

Por último, se propone la reforma de la sustanciación de la pregunta en Pleno. No hace falta que intervenga primeramente el preguntante puesto que no debe aclarar el sentido de una pregunta que debe estar clara y escuetamente formulada en un interrogante, por lo que o bien el Presidente lee la pregunta, o bien responde directamente el gobierno (pues el texto de la iniciativa ya es conocido) en dos minutos; interviene a continuación para preguntas suplementarias el preguntante en un minuto; segunda respuesta del gobierno en un minuto e intervención final del preguntante en un minuto para que pueda manifestar su opinión final sobre la respuesta obtenida.

— PREGUNTAS PARA RESPUESTA ORAL EN COMISIÓN. Frente a la necesidad de imponer una tramitación rápida en Pleno, el procedimiento en comisión posibilita una mayor flexibilidad en su

tramitación, en el sentido de que es posible una mayor profundización en el tratamiento del objeto de la pregunta.

Parece, sin embargo, que los datos estadísticos muestran una infrautilización generalizada de esta vía descentralizadora, pese a sus características que posibilitarían una utilización más frecuente, permitiendo un fluido diálogo con el gobierno (De la Peña, p. 226). En el Parlamento Vasco (V legislatura, 16 en Pleno y 102 en Comisión), Cataluña (IV legislatura, 575 y 975 respectivamente) y Galicia (IV legislatura a 31.12.95., 274 frente a 1308), se sigue la tónica general del predominio de la sustanciación en Comisión, pero en otras Cámaras predomina el debate en Pleno, a veces en cómputo tan abrumador como en la Asamblea Regional de Cantabria (III legislatura, 580 en Pleno y 58 en Comisión).

Desde la Constitución de Weimar, y desde mucho antes en EE.UU., se han convertido las comisiones en sujetos activos y plurales del control parlamentario (Jiménez Campo, p. 478), como instancias más propicias para el control pormenorizado de la enorme actividad cotidiana de la moderna administración.

Sobre la posible multilateralización del debate: citemos el ejemplo de Castilla y León (art. 154.2) donde se da una apertura del debate a los procuradores no autores de la pregunta con un turno en el que pueden solicitar aclaraciones sobre el tema de la pregunta, que serán contestadas en un único turno. Esta previsión, no seguida en las demás Cámaras, asimila las preguntas con las comparecencias y conlleva necesariamente la dilatación de la tramitación.

Destinatarios: ya hemos dicho que es posible y deseable en esta vía una mayor flexibilidad, pueden comparecer, además de los miembros del gobierno, altos cargos (secretarios generales o directores, en Castilla y León, art. 154.2; viceconsejeros y directores generales en Canarias, 159.2; sólo viceconsejeros en Euskadi, art. 145.2). Aunque algún autor (Martínez Elipe, p. 565) cree que esta posibilidad desnaturaliza el control, es obvio que el procedimiento descentralizado en comisión permite una profundización mayor de los temas, que pueden ser abordados con mayor conocimiento por los altos cargos del departamento.

Otro punto básico es la garantía de convocatoria de la Comisión ya que puede éste ser el mayor problema a que se enfrentan las preguntas orales. En efecto, se hace absolutamente necesario prever un mecanismo similar a las sesiones plenarias periódicas, que puede ser de convocatoria automática quincenal o mensual (art. 57 de la reforma del Reglamento del Congreso).

— PREGUNTAS PARA RESPUESTA ESCRITA. Son el tipo más pacífico de pregunta, y también el más usado (salvo, curiosamente, en Galicia, Cantabria y La Rioja)<sup>15</sup> por su acomodación al actual parlamentarismo documental.

Se plantean dudas en ocasiones a las Mesas a la hora de calificar algunas preguntas para respuesta escrita, y su diferenciación respecto a las peticiones de documentación. Cabe citar el artículo 222 del proyecto de reforma del Reglamento del Congreso que prevé como causa de inadmisión que el contenido material de la pregunta se corresponda con la simple petición de información.

El mayor problema puede ser el incumplimiento de los plazos, como pone de manifiesto Portero Molina (P. 110). Se indicarán algunas posibles propuestas en este sentido en el siguiente epígrafe destinado a las garantías del control.

Es de destacar que, por ejemplo, la Asamblea Regional de Cantabria publica las respuestas a estas preguntas, lo cual permite su general conocimiento. Es indudable que factores como el bilingüismo impiden en otros parlamentos cumplir con esta saludable práctica que, además, suele venir exigida en los reglamentos.

## V GARANTÍAS DEL CONTROL

— ADMISIÓN A TRÁMITE: aunque ya se ha hecho referencia anteriormente a algunas garantías al tratar cada procedimiento en concreto es conveniente insistir en los siguientes puntos:

<sup>15</sup> Señalemos el ejemplo, ciertamente insólito, de la novedad más reciente en la materia que conocemos en el Derecho Parlamentario comparado, la Ley checa 90/1995, de 19 de abril, de Normas de procedimiento de la Cámara de los Diputados, en la cual se faculta al Consejo de Gobierno para responder a su elección a una pregunta por vía oral o por escrito.

- Debe ser la Mesa la instancia decisoria, no la Junta de Portavoces, el Pleno, etc. Es interesante destacar que en Aragón (Resolución de la Presidencia de 28 de mayo de 1984, sobre normas de organización del trabajo de la Mesa y Junta de Portavoces) y Extremadura (Resolución de la Presidencia de 14 de febrero de 1986, con el mismo título), se exige para la inadmisión de una iniciativa «una nota-informe suscrita por un letrado, en la que se hagan constar los defectos formales (...) así como la competencia de la Comunidad Autónoma».
- No se trata de que la Mesa (en su caso, de la Comisión) haga una mera función de notario trasladador de papeles, porque la buena marcha de los trabajos parlamentarios y la diferenciación de cada tipo de iniciativa puede exigir que la Mesa deba examinar tanto los aspectos formales (los más fáciles de escrutar) como la materialidad del contenido de un escrito, pero si tiene que realizar alguna verificación («liminar», según la conocida expresión del Tribunal Constitucional) debe efectuarla con arreglo a criterios lo más objetivos posible, y, desde luego, que estén expresamente consagrados en el Reglamento.

En palabras de Montero y García: «el juicio de admisibilidad de la Mesa no consiste en un pronunciamiento sobre el contenido sustantivo de la pregunta, sino en una mera constatación del cumplimiento de los requisitos exigidos» (Pág. 78). Esta opinión hay que matizarla: sí cabe, como hemos dicho, un pronunciamiento sobre el fondo, por ejemplo para diferenciar una interpelación de una pregunta, e incluso estos autores admiten que no se admitan preguntas «evidentemente ajenas a la actuación del Ejecutivo». Repetimos que no se trata de verificación de elementos formales, cuanto de elementos reglamentarios, es decir de elementos tasados y tipificados.

La mayor parte de los reglamentos establece, con uno u otro tenor, los siguientes requisitos:

- Que las preguntas no sean de interés personal del preguntante, ni consistan en una mera consulta jurídica.
- Inexistencia de ofensas al decoro de la Cámara o de sus miembros, instituciones u otra persona o entidad.
- Que no sean reiterativas respecto a preguntas, interpelaciones o mociones que se hayan tramitado en el mismo periodo de sesiones.

Me parece que es necesario ponderar estos requisitos desde un triple punto de vista:

- Pueden ser de difícil concreción jurídica y fuente de conflictos aplicativos, para cuya evitación debe mantenerse con vigor el principio «pro actione» en caso de duda.
- El «decoro» y el respeto deben propugnarse de cualquier iniciativa parlamentaria, y sobre todo de cualquier intervención (para lo que están previstas las llamadas al orden y la retirada del uso de la palabra). En todo caso, estos requisitos deben exigirse en general en el título dedicado a las «disposiciones generales de funcionamiento».
- Puede ser razonable impedir la reiteración de iniciativas redundantes pero, por lo menos, debe retirarse la referencia a las mociones como parámetro de redundancia para la admisión, pues no es ni mucho menos inimaginable que una pregunta se refiera precisamente al cumplimiento de una moción aprobada.

El Reglamento de las Cortes Valencianas de junio de 1994 contiene la quizá más particularizada regulación de los requisitos de admisión de las preguntas (originariamente introducidos por resolución de la Presidencia de 7 de junio de 1990):

- además de no admitir las de exclusivo interés personal del preguntante ni las que supongan una consulta de índole estrictamente jurídica, quedan proscritas las que se refieran a persona física o jurídica que no tenga una transcendencia pública dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma (art. 147.2), ni las que realicen valoraciones que pudieran ser ofensivas para terceras personas, salvo que el diputado que las hubiera formulado elimine tales expresiones (147.3).
- las que no supongan recabar del gobierno un criterio o valoración y que se circunscriban a solicitar información o documentación, se tramitarán como solicitud de documentación, previa comunicación al preguntante para la subsanación del requisito de conocimiento de su grupo.

Esta regulación persigue el establecimiento de unos criterios objetivos para evitar que existan claras contradicciones en las propias Mesas que, pese a lo que los diputados o Grupos Parlamentarios puedan pensar, no responden en muchas ocasiones a criterios políticos, sino a la ausencia de criterios objetivables (Aguiló, 1991, p. 289).

Tampoco tiene demasiado sentido que para las preguntas de respuesta en Pleno se exija un plus en cuanto a su contenido material, previsto, entre otros, en el Congreso, y en el artículo

155 del Reglamento cántabro, en el sentido de que deben preguntar «por un hecho, una situación, si el gobierno va a tomar una providencia o va a remitir un documento o informar sobre algún extremo». Me parece que es criticable porque pretendiendo acotar se trata de hecho de una lista en la que la cabe todo y que puede ser cumplimentada por todo tipo de preguntas.

Lo que, por contra, sí encontramos más razonable es la exigencia de que las preguntas en Pleno comporten un único interrogante, para lograr el necesario acomodo cronológico que por su naturaleza requieren<sup>16</sup>.

— FALTA DE RESPUESTA A INTERPELACIONES Y PREGUNTAS: hay que advertir que nos estamos ocupando de aquellos supuestos en los que el Consejo de Gobierno incumple su deber de respuesta, no a aquellos otros en los que se da una respuesta que el preguntante reputa como insatisfactoria. En este último caso, más frecuente que el otro, nos movemos en el terreno exclusivamente político, que no es de nuestro interés en este trabajo.

E, incluso, siguiendo a Montero y García Morillo (pág. 82), que destacan cómo en la mayoría de los ordenamientos extranjeros se prevé la posibilidad de que el gobierno se niegue a contestar a la pregunta, también en algunos reglamentos se prevé la comunicación del Ejecutivo denegando la información solicitada. Pero, en todo caso, se trataría de una negativa motivada.

Estamos pensando en las faltas de respuesta de hecho, sin motivación. Y es forzoso reconocer que los medios para combatir la pasividad gubernamental resultan insuficientes por la dificultad de articular sanciones que obliguen al Ejecutivo a la pronta satisfacción de la pregunta o interpelación (García Morillo, p. 302). Por eso se echan en falta sanciones realistas para garantizar un deber institucional sobre el cual, en Alemania el Tribunal Constitucional ha declarado que la respuesta a las preguntas es una obligación institucional del Gobierno, en especial en la tramitación de los presupuestos.

16 Como curiosidad cabe citar como el ejemplo comparado quizá más meticuloso en la imposición de requisitos materiales para las preguntas a la Cámara de Representantes australiana, que excluye: los relatos de hechos o personas (a menos que sean estrictamente necesarias); argumentos; imputaciones; epítetos; expresiones irónicas o asuntos hipotéticos. No se puede preguntar sobre: expresión de opiniones; el anuncio de una política del Consejo de Gobierno (pero sí sobre la aplicación de una política preexistente); opiniones jurídicas. Las preguntas no pueden hacer referencia a temas que se hayan debatido en el mismo período de sesiones o que estén debatiéndose en comisión. Por contra, si el Consejo de Gobierno no ha respondido a una pregunta en el plazo de 90 días, el preguntante puede instar del Presidente de la Cámara que así se haga saber al ministro aludido para que informe de la demora (Capítulo XI de las Standing Orders, consultables en Internet: <http://www.aph.gov.au/house/horso.htm>).

Es evidente, en cualquier caso, que es realmente difícil imaginar que un gobierno prefiera no responder que arriesgarse a una respuesta, por comprometida e insatisfactoria que ésta pueda ser.

Respecto a las preguntas, en Castilla y León, por medio de la Resolución de la Presidencia de 17 de marzo de 1992, se regula la conversión de las preguntas escritas que no hubiesen sido contestadas en el plazo establecido en orales ante la comisión competente, a instancia del preguntante, e incluyéndose en un plazo no inferior a tres días incluso si la Junta responde posteriormente por escrito (si no es retirada por su autor).

En las Cortes Generales, se prevé el aplazamiento para la respuesta en Pleno (arts. 188.4 Congreso, 163.3 y 171.3 Senado), la conversión en escritas de las de respuesta en comisión al acabar el período de sesiones (189.3 Congreso) y la conversión en oral en comisión de las escritas no respondidas (190.2 Congreso y 169.2 Senado).

Medidas como las citadas deberían establecerse en una escala progresiva y ascendente: las preguntas escritas no contestadas se convertirían en orales en Comisión y éstas en orales ante el Pleno, contando en todo caso con una tramitación preferente.

Cuestión distinta es ver qué acontece cuando finaliza un período de sesiones: el primer criterio debe ser el respeto a la voluntad del autor. Somos partidarios de aplicar una fórmula general que estableciese normas generales claras y expresas sobre la caducidad de las iniciativas. Así, en Andalucía el Título XIV, en su único artículo 183, preceptúa (con algunas imprecisiones terminológicas) que todas las iniciativas no legislativas pendientes de examen y resolución de las que deba responder o informar el gobierno, caducan al final del primer período de sesiones, con excepción de aquellas que deban sustanciarse por escrito. Por tanto, excluye a las mociones y a las preguntas de respuesta escrita, y también se exceptiona el primer período de sesiones posterior a la fecha de la sesión constitutiva.

Tan sólo hay que recalcar a este respecto que debe respetarse de forma prioritaria la voluntad del proponente. Si éste expresa su deseo de que la interpelación o la pregunta para respuesta oral preserve este carácter para ser tramitada en el siguiente período de sesiones, no cabría su reconversión en preguntas para respuesta escrita.

Otra posible previsión garantista sería la información pública de las demoras imputables al Gobierno o de las no respuestas. Desde julio de 1981, y al objeto de incentivar el celo del ejecutivo, frecuentemente criticado en su tardanza por los parlamentarios, en Francia se publica dos veces por año (en febrero y en julio) un recuento estadístico con la situación de las preguntas para respuesta escrita por ministerios. En el mismo sentido, en 1988 el mismo Primer Ministro recordaba, a través de la circular 3406 de 2 de noviembre, a sus ministros que «el respeto al legislador impone que los ministros respondan en los plazos adecuados a las preguntas escritas que les planteen los parlamentarios». Algo similar ocurre en Holanda y Bélgica.

— COMPARECENCIA DEL PRESIDENTE DEL EJECUTIVO: es una insistente reclamación tanto en Cortes como en sede autonómica. Lo cierto es que la práctica actual acerca a los presidentes a una cierta irresponsabilidad rayana en el presidencialismo, no siendo en absoluto abusiva la pretensión de la oposición de que el máximo responsable político se avenga a intervenir personalmente.

Vamos a analizar aquellos parlamentos que han establecido un procedimiento que podríamos denominar «turno de preguntas de actualidad política»<sup>17</sup>, en algunos de cuyos casos deben ser respondidas únicamente por el Presidente:

\* Extremadura: en el Parlamento extremeño, a través de la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de 19 de septiembre, se articula la comparecencia mensual del Presidente de la Junta a efectos de informar sobre «hechos, situaciones, informaciones y temas de la realidad extremeña de relevancia política, actualidad, urgencia, interés e importancia regional». Esta innovación se produce a iniciativa del propio Presidente de la Junta, y consiste en su comparecencia en el último Pleno de cada mes, y como último punto del orden del día, para contestar a nueve preguntas (distribuidas mediante cupo proporcional). Es destacable que las preguntas pueden presentarse con un antelación mínima de una hora antes del comienzo de la sesión y tienen asignado cada un tiempo total de tramitación de seis minutos<sup>18</sup>.

17 Esta denominación es la que, creemos, mejor se acomoda al objetivo y literalidad de los procedimientos que vamos a describir. No obstante, sus antecedentes comparados se refieren más a debates «de actualidad» que a preguntas. Así, los «debates de asuntos actuales» previstos en el artículo 106 y en el anexo V del Reglamento del Bundestag germano, adoptados también por los länder (por ejemplo, artículo 99 y anexo 2 del Reglamento del Parlamento de Renania-Westfalia), o los «debates sobre problemas de actualidad» previstos en el Parlamento Europeo (art. 64).

18 Para Aguiló (1992, p. 236) es más problemática la facultad del Presidente, no de la Mesa, para verificar la relevancia política, actualidad, urgencia, etc., así como el automatismo de que se tramiten ineluctablemente en el último Pleno mensual, lo que resta flexibilidad a este procedimiento.

- \* Cortes Valencianas: las preguntas deben ser «de interés general para la Comunidad» (art. 163), debiendo presentarse con una antelación de 48 horas respecto al comienzo de la segunda sesión de cada mes, habilitándose a tal efecto un tiempo total de 30 minutos. Se da la particularidad de que este tipo de preguntas están reservadas a los portavoces de los grupos (debiéndose entender que por su especial relevancia).
- \* Otros Parlamentos: en La Rioja (art. 123), Murcia (139) y Castilla León (art. 153 y Resoluciones de la Presidencia de las Cortes de 9 de marzo de 1990 y 17 de marzo de 1992) también existen una especie similar de preguntas cualificadas, si bien no hay obligación como tal de que responda el jefe del Ejecutivo.
- \* Congreso de los Diputados: desde 1993 el Presidente del Consejo de Gobierno central comparece semanalmente para responder a tres preguntas. El proyecto de reforma propone reglamentar esta práctica, determinando que «semanalmente, y dentro del tiempo de preguntas, se habilitará un tiempo de preguntas dirigidas al Presidente del Consejo de Gobierno por los portavoces de los Grupos Parlamentarios. La duración de este trámite será de quince minutos. El Presidente del Congreso, oída la Junta de Portavoces, establecerá el cupo de este tipo de preguntas que corresponda a los Grupos Parlamentarios en cada período de sesiones» (art. 220)<sup>19</sup>.

— CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS MOCIONES. A partir de la iniciativa pionera en Cataluña, se introdujo el mecanismo de control del cumplimiento de las mociones en Andalucía, Islas Baleares, Asturias, Extremadura, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León con unas pautas procedimentales bastante similares..

En el Senado según el art. 178, el Gobierno, «o el órgano correspondiente», deberá informar sobre el cumplimiento dado a las mismas dentro de los seis meses siguientes; el informe sobre el cumplimiento se publica en el *Boletín Oficial*.

Respecto al Congreso, CiU propuso trasladar el art. 178 del Senado que acabamos de comentar a la reforma de su Reglamento (enmienda nº 215). Si bien fue rechazada por mayoría, el informe de la ponencia precisó que «quedó abierta la posibilidad de buscar alguna fórmula

<sup>19</sup> El Grupo Popular pretendía que se pudiesen efectuar interpelaciones de carácter prioritario dirigidas al Presidente para «informar» sobre cuestiones de interés nacional o que afectasen a varios departamentos, a petición de la cuarta parte de los diputados (enmienda nº 143, BOCG, Congreso, serie B, nº 140-5, de 7 de octubre de 1992).

para mejorar el seguimiento y control de las iniciativas parlamentarias sobre p.n.l., mociones consecuencia de interpelaciones o propuestas de resolución aprobadas por la Cámara» (*BOCG-Congreso*, B 140-7 de 9 de febrero de 1993, p. 162), lo cual se materializó a través de una enmienda transaccional presentada por el Grupo Socialista aprobada por unanimidad en el artículo 227 del Dictamen de la Comisión (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 655), que indica que tras la aprobación de una de las iniciativas señaladas, consistentes en que se inste al Gobierno a adoptar medidas, formular una declaración o remitir a las Cortes un proyecto de ley, el Gobierno informará periódicamente a las Cámaras de las actuaciones realizadas en relación a las mismas (*BOCG-Congreso*, B 140-9 de 7 de abril de 1993) <sup>20</sup>.

En este sentido es necesario prever un plazo de control, que o bien será el señalado en la misma moción, o en su defecto un plazo general de, por ejemplo, tres meses (frente al art. 227.3 del borrador del Congreso que sólo habla de información «periódica», sin previsión temporal concreta). También en este caso la sede más propicia sería en principio las comisiones, reservando el pleno para los casos en los que el gobierno incumpliese la obligación de dación de cuentas de lo realizado.

Por último es evidente que, aunque quien fiscaliza es el parlamento como institución, la operatividad de esta mecanismo depende en buena parte de la actitud vigilante de la minoría opositora.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILÓ LÚCIA, LLUÍS: «La reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas», *Revista de las Cortes Generales*, 19 (1990).

<sup>20</sup> En realidad, deberíamos encaminarnos hacia un control orgánico e integral de todas las decisiones parlamentarias que afectaría tanto a las leyes (a través de la evaluación legislativa) como a las decisiones sin valor de ley, y que bien podría tener una regulación propia y específica en los reglamentos parlamentarios.

AJA, ELISEO: «El control parlamentario del gobierno en las Comunidades Autónomas», en GARRORENA, ÁNGEL (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid: Tecnos, 1990, p. 300-310.

ARAGÓN REYES, MANUEL: «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político* (1986), p. 12.

— «Información parlamentaria y función de control», en *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Madrid, C. E. C., 1994, p. 13-35.

ARCE JANÁRIZ, ALBERTO: «La distribución del control parlamentario entre los órganos de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas» en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario* (Palacio del Senado, 25 a 27 de enero de 1995), ejemplar mecanografiado. Ha sido publicado parcialmente en la *Revista Jurídica de Asturias*, 19 (1995), p. 1-31.

BRUYNEEL, GASTON: «Interpellations, questions et procédures analogues», *Informations constitutionnelles et parlementaires*, nº 115.

CAZORLA PRIETO, LUIS M<sup>a</sup>: *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid, Civitas, 1985.

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: «Crónica de Derecho Parlamentario: las normas e iniciativas de derecho Parlamentario relativas a las Cortes Generales durante 1992», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 5 (1993).

GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN: *El control parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.

— «Algunos aspectos del control parlamentario», en Garrorena, Ángel: *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 247-252.

JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER: «Sobre el control parlamentario en Comisión», en *Política y sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

LONGO, GIANNI: «Le interrogazioni a risposta immediata», *Quaderni Costituzionali*, 1 (1984).

— «Instrumentos de información parlamentaria de las Cámaras Parlamentarias Italianas», en *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias* (debate celebrado el 14 de marzo de 1994 en el CEC), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

MANCISIDOR, EDUARDO: «El control del Gobierno y de la Administración por la institución parlamentaria», en *Estudios sobre el estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo II, Oñati, IVAP, 1991.

MARTÍNEZ ELIPE, LEÓN: «Artículo 111. Las preguntas parlamentarias, las interpelaciones y mociones», en Alzaga, Óscar (dir.): *Comentarios a la Constitución*, tomo VIII, Madrid, Edersa, 1985.

MOLAS, ISIDRO: «El derecho de interrogación», en *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1985.

PEÑARANDA RAMOS, JOSÉ LUIS: «Información parlamentaria, poderes públicos y sector público», en *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Madrid, C. E. C., 1994, p. 37-80.

PORRAS NADALES, ANTONIO: «Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española», *Revista de Estudios Políticos*, 19 (1981).

PORTERO MOLINA, JOSÉ A.: «La actividad rogatoria en el Congreso: 1979-1981», *Revista de Estudios Políticos*, 24 (1981).

RESCIGNO, G. U.: *La responsabilidad política difusa*, Milán, Giuffrè, 1967.

RIDAURA MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> JOSEFA: «Las Preguntas parlamentarias en los Parlamentos Autonómicos», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, monográfico «Diez años de desarrollo constitucional» (1989).

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO: «El control parlamentario», *Revista parlamentaria de habla hispana*, 1 (1985), págs. 83-103.

SÁNCHEZ MUÑOZ, ÓSCAR: «La articulación del control parlamentario y del control político-electoral a través de la noción de responsabilidad política difusa», en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario* (Palacio del Senado, 25 a 27 de enero de 1995), ejemplar mecanografiado.

SÁNCHEZ NAVARRO, ÁNGEL J.: *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, JAVIER: «Las preguntas parlamentarias en la Asamblea de Madrid», en *Actualidad Jurídica de Madrid*, nº 6 (16-30 septiembre 1995).

SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO: «La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario», en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario* (Palacio del Senado, 25 a 27 de enero de 1995), ejemplar mecanografiado.

SOLE TURA, JORDI: «El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978», en *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1980. Ver p. 38-39.

SUBIRATS Y HUMET, JOAN: «Artículo 30.1», en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, tomo III, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 1990.

Joan Oliver Araujo

CATEDRÀTIC D'UNIVERSITAT DE DRET CONSTITUCIONAL VOCAL DEL CONSELL CONSULTIU DE LES ILLES BALEARS

# POSSIBILITATS DE REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE LES ILLES BALEARS DINS EL MARC DE L'ACTUAL CONSTITUCIÓ ESPANYOLA <sup>1</sup>

## SUMARI

- I. INTRODUCCIÓ : ¿QUÈ ÉS UNA REFORMA ESTATUTÀRIA I PER QUÈ ES FA?
- II. EL PROCEDIMENT DE REFORMA ESTABLERT A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE LES ILLES BALEARS: 1. INICIATIVA DE LA REFORMA. 2. APROVACIÓ PEL PARLAMENT BALEAR. 3. APROVACIÓ PER LES CORTS GENERALS.
- III. AMB LA VISTA POSADA EN EL FUTUR: REFORMAR L'ESTATUT DE 1983: 1. PRIMER BLOC: DEFINICIONS POLÍTIQUES. 2. SEGON BLOC: LA REFORMA DE LES INSTITUCIONS. 3. TERCER BLOC: AMPLIACIÓ DE LES COMPETÈNCIES. 4. QUART BLOC: EL FINANÇAMENT AUTONÒMIC. 5. REFLEXIÓ FINAL.

## I INTRODUCCIÓ : ¿QUÈ ÉS UNA REFORMA ESTATUTÀRIA I PER QUÈ ES FA?

El primer paràgraf de l'article 147 de la Constitució afirma que els estatuts d'autonomia són «la norma institucional bàsica de cada Comunitat Autònoma». En conseqüència, i des d'aquesta concreta perspectiva d'anàlisi, ofereixen una analogia notable amb els textos constitucionals, que per definició contenen les normes bàsiques que regulen els processos polítics a cada estat concret. Els estatuts són gairebé «miniconstitucions» regionals que tracten d'organitzar, en el seu precís àmbit d'aplicació espacial, un determinat model de convivència sociopolítica. És per tot això que estimam traslladable, *mutatis mutandi*, la teoria de la reforma constitucional al marc estatutari, i l'aplicam analògicament a la problemàtica específica de la reforma dels estatuts d'autonomia.

Els estatuts d'autonomia foren redactats en un moment històric concret i, a tot estirar, pogueren regular la realitat sociopolítica existent al temps de la seva aparició, l'*statu quo* d'aquell mo-

<sup>1</sup> Conferència pronunciada el dia 20 de novembre de 1997 a la Sala de Plens del Consell Insular de Menorca (Maó), dins les jornades *La reforma de l'Estatut. Una esperança en el futur*. Aquestes jornades varen ser organitzades per *La Veu de Menorca*.

ment. Tanmateix, la realitat està en continu i inexorable dinamisme, i el que avui és útil demà pot ser que no ho sigui. Les causes que poden convertir un estatut d'autonomia en un text anacrònic i insatisfactori poden ser de dos tipus: raons sociopolítiques, és a dir, transformacions en les condicions imperants en una comunitat; i raons d'ordre tècnic, les quals es concreten bàsicament en l'aparició de llacunes i d'imperficcions no detectades pel legislador estatutari i que el dinamisme polític s'ha encarregat de posar en relleu. Així doncs, el procediment de reforma constitueix l'instrument idoni per adequar el text de l'estatut a aquesta realitat sociopolítica canviant i a les necessitats tècniques que la pràctica autonòmica ha posat de manifest.

La reforma de l'estatut d'autonomia, com és sabut, consisteix a afegir, suprimir o modificar-ne un o alguns preceptes. I ofereix un cert paral·lisme amb una intervenció quirúrgica en un organisme viu, la qual cosa aconsella d'acudir-hi només quan és necessari i sempre amb molta prudència (Loewenstein).

La reforma de l'estatut d'autonomia és un tema d'una importància especial, puix que, com encertadament ha posat en relleu el professor López Menudo, «en el fons del sistema reformatori es troba la filosofia sobre el model autonòmic instaurat per la Constitució». Al nostre entendre, el procediment de reforma no és només un *modus procedendi*, sinó també i prioritàriament una garantia per a cada un dels estatuts davant les temptacions leviatàniques del poder central. Basti recordar que ni el Govern central ni les Corts Generals podran modificar un estatut autonòmic sense la voluntat del Parlament regional.

## II EL PROCEDIMENT DE REFORMA ESTABLERT A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE LES ILLES BALEARS

Els articles 68 i 24.6 del nostre Estatut d'autonomia (reproduïts i completats pels preceptes continguts en els articles 136 i 137 del Reglament del Parlament de les Illes Balears) estableixen

sinèticament el procediment que, si escau, haurà de seguir-se per alterar les prescripcions de la norma institucional bàsica de la Comunitat balear. Per assolir una major claredat expositiva, distingirem tres fases en el procediment reformador establert: iniciativa de la reforma, aprovació pel Parlament balear i, finalment, aprovació per les Corts Generals.

## 1 INICIATIVA DE LA REFORMA

L'estatut d'autonomia, com qualsevol llei, exigeix per a la seva alteració que determinades persones o entitats manifestin la seva voluntat d'iniciar els tràmits reformadors mitjançant una petició formal. D'acord amb el paràgraf primer de l'article 68 de l'Estatut balear, la legitimació per posar en marxa el procediment modificador de les disposicions estatutàries només s'atribueix a quatre subjectes: *a)* al Parlament balear, a proposta d'una cinquena part dels seus diputats; *b)* al Govern de la Comunitat Autònoma; *c)* al Govern de la Nació; i *d)* a les Corts Generals. Qualsevol d'aquests col·lectius pot, en un moment concret, proposar una modificació total o parcial de l'Estatut, oferint, simultàniament, un text alternatiu destinat a reemplaçar el que es vol substituir.

## 2 APROVACIÓ PEL PARLAMENT BALEAR

Cada vegada que un dels quatre subjectes legitimats posa en marxa el procediment previst a l'article 68, la proposta de reforma se sotmet a la consideració del Parlament balear. D'acord amb l'establert a l'article 137.1 del Reglament del Parlament, els projectes i les proposicions de reforma de l'Estatut d'autonomia es tramitaran conforme amb el que es disposa en el mateix Reglament per al procediment regulador d'uns i d'altres, segons pertoqui, en funció de l'òrgan que prengui la iniciativa.

La reforma, per prosperar, haurà d'obtenir el suport de la majoria absoluta dels diputats autònoms. No és el nostre Estatut un text especialment rígid, atès que una majoria circumstancial (per exemple, la que va votar la confiança al president del Govern autònom) pot aprovar una reforma que ha estat proposada per ell mateix, prescindint de l'oposició per important que sigui aquesta. Es destruiria d'aquesta manera el difícil «consens» aconseguit per aprovar el text originari. Una majoria de dos terços, com la que s'exigeix en els Estatuts de Catalunya (art. 56), Galícia (art. 56), Cantàbria (art. 57), La Rioja (art. 42), Aragó (art. 61), Extremadura (art. 63),

Madrid (art. 64) i Castella-Lleó (art. 43), o de tres quints, com la que es demanda en els Estatuts d'Andalusia (art. 74), Astúries (art. 56), Múrcia (art. 55) i València (art. 61), hauria donat una especial rigidesa al nostre Estatut, evitant que un sol partit pogués imposar-ne la reforma a la resta, encara que tengués el suport de la majoria absoluta del Parlament. Aquest perill de «revisió partidista» cobrarà especial gravetat quan hi hagi coincidència ideològica entre les forces majoritàries de les Corts Generals i les del Parlament balear.

Malgrat l'anterior, hem de precisar que el perill denunciat es veu atenuat per la clàusula continguda a l'apartat sisè de l'article 24 de l'Estatut, d'acord amb la qual per a l'aprovació d'una modificació de l'Estatut «serà necessari que la majoria suficient (concretament, la majoria absoluta) s'assoleixi, a més, pel vot favorable, computat de manera separada, dels parlamentaris que representin, si més no, dues illes diferents». Com afirma Josep Maria Quintana, amb la fórmula «computat de manera separada», que l'Estatut estableix, es vol que la majoria absoluta s'obtingui no només en el conjunt del Parlament, sinó també almenys en dues illes, computant els vots illa per illa. «Caldrà, doncs, per exemple, que els diputats elegits per Menorca, de manera separada, i els elegits per Mallorca, també de manera separada, votin per majoria absoluta la reforma. Aquest és el sentit autèntic de la clàusula de cautela que s'introduí a l'Estatut com a element substitutiu de la paritat». La finalitat d'aquest precepte és obvia, evitar que l'illa de Mallorca pugui imposar una reforma estatutària rebutjada per les altres illes de l'arxipèlag balear.

Aprovat el projecte o proposició de llei de reforma de l'Estatut pel Parlament balear, el president d'aquesta cambra ho remetrà a les Corts Generals perquè se'n faci la tramitació pertinent (art. 137.2 del Reglament del Parlament de les Illes Balears). Malgrat el silenci legislatiu, entenem que la presentació de la proposta haurà de fer-se davant la Mesa del Congrés dels Diputats, atès que — d'acord amb l'establert a l'article 87.2 de la Constitució— aquesta cambra és la competent per iniciar, en tots els casos, la tramitació de les proposicions legislatives de les comunitats autònomes (Ribas Maura).

### 3 APROVACIÓ PER LES CORTS GENERALS

Finalment, un cop que la proposta de reforma ha obtingut el suport de la majoria absoluta dels diputats del Parlament balear, és tramesa a les Corts Generals, on ha de ser aprovada mitjançant una llei orgànica. Aquest requisit, que es concreta amb l'exigència de ratificar el text per

«majoria absoluta del Congrés, en una votació final sobre el conjunt del projecte» (art. 81.2 de la Constitució), ve recollit a l'incís final de l'art. 68.2 del nostre Estatut. Tanmateix, hem de recordar que l'establiment d'aquest tràmit no depenia de la voluntat dels nostres «legisladors pre-autonòmics», ja que l'apartat tercer de l'article 147 de la Constitució, que es refereix als estatuts de via lenta, afirma que la seva reforma haurà d'ajustar-se al procediment que ells mateixos estableixin i requerirà, en qualsevol cas, l'aprovació de les Corts Generals, mitjançant llei orgànica. És doncs, una exigència constitucional, per a tots els estatuts que han seguit la via de l'art. 143, finalitzar el procediment de reforma amb una decisió favorable de les Corts Generals, testimoniada a través dels tràmits d'una llei orgànica.

En aquest punt del tràmit legislatiu, ens hem de demanar quin és el marge de maniobra de les Corts Generals durant la tramitació de la proposta de reforma estatutària que li ha tramès el Parlament balear: ¿està obligat a ratificar-la o rebutjar-la tal com li arriba o pot alterar-la substancialment? A judici del professor Manuel Aragón Reyes, que ha estudiat amb rigor i en profunditat aquesta qüestió, s'han de rebutjar les dues postures extremes: la que afirma que les Corts Generals poden, aprofitant la reforma iniciada, alterar tal com els véngui de gust el text presentat i prescindir de l'opinió del Parlament autonòmic; i la que sosté que les Corts Generals només poden aprovar o no la reforma presentada, però no poden introduir-hi modificacions.

Al nostre judici, s'ha de reconèixer a les Corts la potestat il·limitada d'alterar la proposta de reforma, però al mateix temps s'ha d'atorgar al Parlament autonòmic iniciador del procés la facultat de retirar el text de les Corts, abans que se'n faci l'aprovació definitiva, si discrepa de les esmenes introduïdes. Només d'aquesta manera podran contrapesar-se la força dels dos Parlaments, sense imposar-se l'un a l'altre. La Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats de 16 de març de 1993 i la Resolució de la Presidència del Senat de 30 de setembre de 1993, dictades amb motiu de la tramitació de la reforma d'estatuts de comunitats de via lenta, també accepten aquesta solució eclèctica.

Al marge de les tres etapes que integren el procediment de reforma de l'Estatut de la Comunitat balear, volem fer dues puntualitzacions complementàries. En primer lloc que, en el que no està previst a l'article 68 de l'Estatut, s'atindrà, d'acord amb el paràgraf tercer d'aquest mateix precepte, «a les disposicions de la Constitució sobre aquesta matèria». I en segon lloc que, a di-

ferència del que succeeix en altres estatuts (Catalunya, Galícia, Andalusia, Cantàbria, La Rioja, Aragó, Castella-La Manxa, Extremadura, Madrid i Castella-Lleó), en el nostre no s'ha introduït cap clàusula que prohibeixi que la proposta de reforma que no hagi prosperat sigui sotmesa novament a tràmit fins que hagi transcorregut un any des del fracàs de l'intent anterior.

### III AMB LA VISTA POSADA EN EL FUTUR: REFORMAR L'ESTATUT DE 1983

Malgrat la seva decidida voluntat d'autogovern, expressada tant a la Segona República (aprova -ció d'un Avantprojecte d'estatut en 1931) com a l'última transició política (manifestació de més de cinquanta mil persones el 29 d'octubre de 1977 que demanaven l'autonomia), les Illes Balears no aconseguiren veure aprovat el seu Estatut d'autonomia fins a finals del mes de febrer de 1983. Balears es va convertir tard en una Comunitat Autònoma i amb un marc competencial molt limitat, la qual cosa no deixa de sorprendre si es té en compte que aquestes terres històricament han estat Regne independent i que tenen una llengua pròpia distinta de la que és oficial a l'Estat.

Amb l'Estatut d'autonomia, les quatre illes es varen disposar a contruir un futur comú i suggestiu, la qual cosa no era gens senzilla tenint en compte els segles de desencontres i recels. L'instrument jurídic amb el qual es contava com a punt de partida era modest, però hi havia una càrrega important d'il·lusió i esperances d'ampliar a curt termini el ventall de competències.

Han transcorregut quasi quinze anys i els partits polítics han decidit, després del fracàs del text de 1991, agafar el bou per les banyes. En efecte, el Ple del Parlament balear a la sessió de dia 29 d'abril de 1997 va aprovar la constitució d'una ponència encarregada d'estudiar la reforma de l'Estatut. Aquesta Ponència, on són presents tots els grups parlamentaris, va iniciar la feina en els primers dies del passat mes de setembre. No obstant això, es tracta d'una tasca molt complexa, perquè són molts els interessos que estan en joc, tant entre els partits com dins cada partit.

En la nostra opinió, la reforma de l'Estatut haurà de centrar-se en quatre blocs de matèries: les definicions polítiques, les institucions, les competències i el finançament. Sense cap propòsit d'exhaustivitat, volem assenyalar algunes de les qüestions que convendria analitzar si han d'esser objecte de reforma.

## 1 PRIMER BLOC: DEFINICIONS POLÍTIQUES

En aquest apartat, hi hem inclòs les següents qüestions: la definició de la Comunitat Autònoma, el tema de si s'ha de reconèixer la condició de «nacionalitat» a les Illes Balears, la qüestió de la llengua catalana i el tema de la bandera. Considerem breument aquests aspectes:

### A) *La definició de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears*

El primer paràgraf de l'article 1 de l'actual Estatut d'autonomia de les Illes Balears (EAIB) diu que «el poble de les Illes Balears, com a expressió de la seva identitat històrica», es constitueix en Comunitat Autònoma. Creiem que seria convenient substituir «el poble de les Illes Balears» per «els pobles de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera», atès que, ara per ara, no es pot parlar seriosament d'un poble balear. La fórmula que proposam, que, a més a més, està en consonància amb la redacció de l'actual article 9 de l'EAIB, posa en relleu l'existència d'històries i d'idiosincràsies pròpies i diferenciades a cada una de les quatre illes habitades de l'arxipèlag balear.

En coherència amb aquesta proposta, seria també convenient modificar l'art. 19 de l'EAIB quan diu que «el Parlament representa el poble de les Illes Balears», i afirmar en el seu lloc que «el Parlament representa els pobles de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera».

És evident que aquests canvis no són un impediment perquè en el futur pugui existir un «poble balear», sinó que el que fan és reconèixer, i no dissimular, la realitat que hi ha actualment. El que és desitjable és que les Illes Balears s'arribin a convertir en un projecte comú arrelat en la gent, però això s'ha d'aconseguir des del respecte mutu, l'aproximació, la cooperació i la solidaritat. Mai des de l'uniformisme centralitzador de Mallorca.

B) *El tema de si s'ha de reconèixer a les Illes Balears la condició de «nacionalitat»*

Encara que es tracta d'una qüestió més simbòlica que una altra cosa, proposam que — tal com han fet les darreres reformes dels Estatuts de Canàries i d'Aragó— es reconeixi a les Illes Balears la condició de «nacionalitat», ja que gaudeixen de trets més que suficients d'identitat diferencial. De fet, aquesta expressió no té cap abast jurídic, si be té un sentit polític i emocional no menyspreiable: la voluntat de subratllar la pròpia identitat enfront dels altres pobles de l'Estat espanyol i el desig d'aprofundir fins al màxim constitucionalment possible en la capacitat d'autogovern. En cas d'incloure's la fórmula «nacionalitat», hauria de recollir-se a l'article 1, darrera de la referència a la seva «identitat històrica».

C) *La qüestió de la llengua catalana*

La fórmula de l'article 3 de l'EAIB («La llengua catalana, pròpia de les Illes Balears, tindrà, junta amb la castellana, el caràcter d'idioma oficial. Tots tenen el dret de conèixer-la i d'usar-la i ningú no podrà ésser discriminat per causa de l'idioma») va ser fruit d'un llarg procés, ple de dificultats i entrebancs. Es per això, perquè va ser fruit d'un consens molt difícil, perquè és prou satisfactori i per les imprevisibles conseqüències que se'n derivarien de la proposta de reforma, que proposam que romanguí inalterat.

D'acord amb el que s'ha dit anteriorment en favor de la concòrdia, creiem que, a l'esmentat article 3, s'hi podria introduir un altre paràgraf que insistís en l'obligació dels poders públics de dur a terme totes les mesures necessàries per fer efectiu aquest bilingüisme de tots els habitants de les Illes Balears. A tall d'exemple, pensam que es podria afegir un precepte semblant a l'article 3.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: «La Generalitat garantirà l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes, prendrà les mesures necessàries per tal d'assegurar llur coneixement i crearà les condicions que permetin d'arribar a llur igualtat plena quant als drets i deures del ciutadans de Catalunya».

D) *El tema de la bandera*

L'article 4.1 de l'EAIB, que regula la bandera de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears («constituïda per quatre barres roges horitzontals sobre fons groc, amb un quarter situat a la

part superior esquerra de fons morat i amb un castell blanc de cinc torres en mig»), també va ser objecte d'importants polèmiques. És per això que creiem que no se n'ha d'acceptar cap modificació, especialment ara que comença a tenir un cert arrelament en la societat balear.

## 2 SEGON BLOC: LA REFORMA DE LES INSTITUCIONS

És en aquest àmbit on el legislador autonòmic trobarà una major llibertat, ja que els aparells centrals dels partits amb implantació estatal no tenen un interès especial en els temes organitzatius interns de la nostra comunitat, donat que molts cops ni tan sols es preocupen d'entendre'ls. Per això, és previsible que deixin una àmplia llibertat a llurs organitzacions territorials en aquesta matèria. És, doncs, el moment propici perquè es corregeixin les disfuncions i es resolguin les deficiències i omissions que han posat de manifest quinze anys de vida autonòmica.

Creiem que els nostres legisladors, en els temes institucionals, haurien de reflexionar sobre les qüestions següents: la doble condició de parlamentaris i consellers insulars, la possibilitat que el president del Govern pugui dissoldre anticipadament el Parlament, l'aplicació dels períodes de sessions del Parlament balear, la retribució dels parlamentaris i consellers insulars, l'ampliació del nombre de membres del Govern amb responsabilitats executives, la introducció de la institució del referèndum i la possibilitat que el senador autonòmic no sigui diputat del Parlament balear. Són qüestions complexes, les quals no tenen una única solució correcta, però cal afinar els sentits jurídic i polític per trobar la solució més adient a la nostra pròpia realitat. Analitzem-les una per una:

### A) *La doble condició de parlamentaris i consellers insulars*

El punt més polèmic de l'actual procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears és, sens dubte, si s'ha de mantenir o reformar la doble condició de parlamentaris i consellers insulars que, actualment, ostenten els representants autonòmics.

Els Consells Insulars, concebuts com a conseqüència de la geografia pluriinsular de la nostra Comunitat Autònoma, tenen encomanat el govern, l'administració i la representació de les illes de Mallorca, Menorca i Eivissa-Formentera, i poden assumir l'ampli ventall de competències executives que recull l'article 39 de l'EAIB. Però el que més crida l'atenció d'aquests òrgans és

la seva peculiar composició, única a l'àmbit polític de l'Estat espanyol: «cadascun dels Consells Insulars serà integrat pels diputats elegits per al Parlament a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera» (art. 38.1). En conseqüència, els representants autonòmics exerceixen llurs activitats en dos òrgans prou diferenciats: la funció legislativa i de control polític al Govern en el Parlament, i la funció d'administració i govern a l'àmbit de cada illa. Tal com ha assenyalat, amb encert, el professor Andreu Ribas Maura, l'explicació d'aquesta peculiar composició es troba en la recerca d'una solució a les històricament difícils relacions entre les illes. En els debats que varen conduir a l'aprovació de l'Estatut d'autonomia es va destacar que aquesta doble condició «ha de fer possible l'equilibri i la concòrdia entre l'existència d'una sola Comunitat Autònoma i les illes que la integren» (Gregori Mir Mayol, 11 de gener de 1983), ja que «per la coincidència de les persones es produirà una articulació vertadera entre les Illes Balears» (Rodolfo Martín Villa, 19 de gener de 1983).

Aquesta era la teoria. La pràctica, no obstant això, ha posat en evidència que aquesta doble condició de parlamentaris i consellers insulars és font de problemes, assenyalant-se que en nombroses ocasions és molt difícil, per no dir impossible, atendre degudament les obligacions que es deriven de la pertinença a ambdós òrgans, especialment quan ambdues institucions han d'actuar simultàniament. La insatisfacció actual, que s'arrossega des de ja fa anys, ha fet que es manegin diverses alternatives de reforma, que tenen avantatges i inconvenients. Bàsicament, s'han apuntat tres possibilitats: mantenir la llista única augmentant les incompatibilitats (actualment només són incompatibilitats els càrrecs de president de la Comunitat Autònoma i de president del Parlament amb el de conseller insular), separar les llistes (amb o sense possibilitat de repetir noms) i optar per una elecció indirecta pels regidors dels Ajuntaments. Analitzem aquestes tres propostes:

a) *La primera proposta de reforma*, la qual és la més conservadora, consisteix — com hem dit — a mantenir la llista única augmentant les incompatibilitats. Un document elaborat per la Federació Socialista de Menorca-PSOE el mes de març de 1997 defensava aquesta opció en base a les següents consideracions:

- La valoració positiva de la doble condició dels Consells Insulars com a òrgans de govern i òrgans de règim local.

- La conveniència que els Consells Insulars participin en el control del Govern de la Comunitat Autònoma i en els processos legislatius.
- La posició de força que tenen actualment els Consells Insulars per fer d'interlocutors de la pròpia illa i per participar en les competències compartides amb el Govern de la Comunitat.
- La creència que la dualitat de càrrecs (parlamentari-conseller insular) en les mateixes persones és la garantia que «es fa efectiva la construcció de la Comunitat Autònoma a través d'aquestes institucions pròpies i insulars».

Per tots aquests motius, el document esmentat es declarava favorable al fet que els parlamentaris segueixin essent, com fins ara, consellers insulars. S'afegia, no obstant això, que «per facilitar i garantir la bona gestió al Consell», es podia ampliar el nombre d'elegits en la llista única, cosa que semblava apuntar cap a una ampliació dels càrrecs incompatibles.

b) La *segona proposta de reforma* consisteix a separar les llistes de parlamentaris i consellers insulars. D'aquesta manera, en arribar la data establerta, els electors de Balears votarien tres llistes en tres urnes diferents: regidors al seu Ajuntament, consellers insulars al seu Consell Insular i parlamentaris autonòmics. Aquest sistema, que és el que se segueix a la Comunitat Canària per a l'elecció dels *Cabildos Insulares*, ha estat defensat públicament per alguns professors de la Universitat balear. Avel·lí Blasco, Andreu Ribas i jo mateix hem escrit articles a la premsa diària valorant positivament aquesta solució. En concret, el professor Avel·lí Blasco, en un magnífic article titulat «*La doble identitat de diputats y consellers*», ha exposat de forma sintètica però rotunda els arguments que – segons el seu judici – aconsellen la separació de llistes. Ha agrupat els arguments en el cinc blocs següents:

1r. La doble condició de parlamentaris i consellers insulars provoca en algun d'ells una sobrecàrrega de treball. Escriu el catedràtic de Dret Administratiu: «Pensem per exemple en els consellers que pertanyen al grup polític que governa en cada Consell o que pertanyen als grups minoritaris: el que succeeix en aquests supòsits és que una mateixa persona forma part de 6 ó 7 comissions en el seu Consell (a Eivissa i a Menorca arriben a ser 12 en alguns casos) i, al mateix temps, de 3 ó 4 comissions més en el Parlament. En total, un mateix *conseller-diputat* arriba a fer part de 12 ó 13 comissions, xifres que es veuran incrementades en el futur, a

mesura que es vagin fent les transferències de la Comunitat Autònoma als Consells Insulars. Amb aquestes dades, em sembla evident que és materialment impossible que una mateixa persona pugui atendre en les condicions adequades aquest cúmul de comissions a què pertany».

2n. Un altre inconvenient de l'actual dualitat de càrrecs és la desatenció dels assumptes del Consell Insular quan hi ha sessions en el Parlament balear. Ningú no pot estar en dos llocs al mateix temps. A més a més, aquest problema té un agreujant especial a les illes menors, ja que els seus consellers s'han de traslladar a Palma, seu de la cambra legislativa.

3r. El tercer problema que presenta el sistema actual és que els electors, vulguin o no, han de votar el mateix partit per a dos òrgans molt diferents: el Parlament balear i el Consell Insular respectiu, quan tal vegada preferissin diversificar el seu vot. Tot això implica, sens dubte, restringir «la capacitat i el pluralisme de vot» dels ciutadans.

4t. D'altra banda, com veurem tot seguit, la dualitat de càrrecs en les mateixes persones dificulta enormement o impedeix — segons les interpretacions— dissoldre anticipadament el Parlament per part del president del Govern. Possibilitat que seria interessant d'introduir.

5è. L'articulació entre el Parlament i els Consells Insulars no té perquè produir-se a nivell personal, com succeeix en aquests moments, políticament és més important que es produeixi a nivell organitzatiu i institucional.

En coherència amb aquests arguments, el professor Avel·lí Blasco conclou amb les paraules següents: «Crec, per tot això, que la reforma de l'Estatut hauria de dirigir-se cap a una separació completa de les llistes electorals al Parlament i als Consells: en aquest sentit, la proposta que es maneja en alguns mitjans d'efectuar una incompatibilització només parcial entre les llistes, mantenint la identitat dels components restants, suposa resoldre alguns dels problemes exposats, però conservant un model organitzatiu clarament inadequat en el seu conjunt».

Amb el mateix criteri, el professor Ribas Maura ha escrit: «Crec que el més oportú i funcional seria aprofitar l'ocasió de la reforma de l'Estatut per separar les eleccions autonòmiques i les insulars. Al cap i a la fi, són dues administracions ben diferents i la seva interferència mútua provoca uns problemes considerables que només acaben de començar».

c) La *tercera proposta de reforma*, francament molt minoritària, consisteix a elegir els consellers insulars de forma separada dels parlamentaris, però no a través d'una tercera llista (que era la proposta anterior), sinó de forma indirecta a través dels regidors dels Ajuntaments. Aquest sistema, que és el que es segueix per a la composició de les diputacions provincials (arts. 204-209 de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general), té l'inconvenient d'allunyar l'elecció dels ciutadans i reduir la legitimitat democràtica d'aquests òrgans de govern insular.

En conclusió, i recordant tot el que s'ha dit, al nostre judici, la solució més adient és l'establiment de llistes electorals separades per al Parlament i per als Consells Insulars. Malgrat això, si el que es pretén és que «determinades persones simultanegin els dos càrrecs públics, la solució menys dolenta a aquest problema no és el sistema d'una llista única per a ambdues institucions (ni tan sols amb incompatibilitats parcials entre elles), sinó en dues llistes separades on puguin figurar alguns noms repetits» (A. Blasco). Repeticions que, tanmateix, s'haurien d'acceptar de forma taxada i molt restrictiva.

#### B) *La possibilitat que el president del Govern pugui dissoldre anticipadament el Parlament*

Una de les característiques dels sistemes parlamentaris és l'equilibri de poders entre el Govern i el Parlament. Aquest pot fer caure a aquell mitjançant una moció de censura i, en compensació, el Govern pot dissoldre el Parlament, convocant eleccions anticipades. Doncs bé, en el sistema autonòmic balear es dona un parlamentarisme desequilibrat, ja que està prevista la moció de censura però no la dissolució anticipada.

Aquesta absència, provocada pels Acords Autonòmics de 1981 entre el Govern d'UCD i el PSOE, ha motivat reiterades crítiques dels distints partits polítics, que han argumentat que en el supòsit d'una crisi política de la Comunitat podríem entrar en un carreró sense sortida. En efecte, és possible que, davant d'una situació de gran fragmentació parlamentària, un govern no pugui aconseguir l'estabilitat necessària i l'oposició no pugui fer prosperar una moció de censu-

ra constructiva; en aquests casos, el més lògic seria acudir al dipositari de la sobirania — el poble— perquè, com a àrbitre, acabés amb la paràlisi institucional; no obstant això, en el nostre sistema autonòmic aquesta situació no s'ha previst. És per tot això que, en aquest moment de reforma, propugnam la incorporació de la facultat del president del Govern per poder dissoldre anticipadament el Parlament.

Hem de precisar que, tal i com s'ha incorporat a l'Estatut d'autonomia Canari, propugnam una dissolució limitada, en el sentit que el mandat del nou Parlament només seria fins al dia en què hauria d'haver acabat la legislatura del Parlament dissolt. Per tant, no es rompria la convocatòria electoral simultània en totes les comunitats de via lenta, ja que, en qualsevol cas, les eleccions autonòmiques se celebrarien el quart diumenge de maig de cada quatre anys.

Acte seguit, hem d'incorporar un nou element de reflexió: si el Parlament es dissol, ¿què succeïx amb els Consells Insulars? O dit d'una altra manera: amb l'actual dualitat de càrrecs (parlamentaris-consellers insulars), ¿és possible la dissolució del Parlament? En aquest punt la doctrina s'ha mostrat dividida. Així, el professor Ribas Maura ha respost afirmativament, indicant que la dissolució del Parlament provocaria la substitució dels primers consellers insulars pels nous diputats sorgits de les eleccions anticipades (quan aquests haguessin pres possessió). En sentit contrari s'ha pronunciat el professor Avel·lí Blasco, el qual entén que la dissolució dels Consells, tant en el seu vessant d'institucions autonòmiques com en el d'entitats locals, és «manifestament contrària a la Constitució». Tesi que nosaltres compartim.

### C) *L'ampliació dels períodes de sessions del Parlament balear*

Una reforma cada cop més peremptòria és l'ampliació dels períodes de sessions del Parlament balear, reduïts ara a quatre mesos («El Parlament es reunirà durant quatre mesos a l'any, en dos períodes de sessions compresos entre setembre i desembre el primer, i entre febrer i juny el segon»). Aquesta restricció temporal, fruit de l'Acord Autonòmic de juliol de 1981 entre el Govern d'Unió de Centre Democràtic i el Partit Socialista Obrer Espanyol, no es pot seguir mantenint, ja que el Parlament haurà d'augmentar les seves tasques legislatives i de control polític al Govern en la mesura que la Comunitat Autònoma de les Illes Balears assumeixi noves competències. Quant a l'abast d'aquesta ampliació, pensam que s'hauria de doblar la durada de cada

període de sessions, és a dir que el Parlament estàs reunit un total de vuit mesos a l'any. No sembla que el consens en aquest punt sigui molt conflictiu, ja que, fins i tot amb el nivell competencial actual, la pràctica política ha fet veure la necessitat d'una activitat més continuada del Parlament.

D) *La retribució dels parlamentaris i consellers insulars*

Una altra qüestió que també convé abordar és la manera de retribuir els parlamentaris i consellers insulars, perquè el sistema actual de dietes alça polèmiques i suspicàcies innecessaris. Cal, doncs, suprimir l'article 23.2 de l'EAIB («els diputats no percebran retribució fixa pel seu càrrec representatiu, sinó únicament les dietes que se determinaran per l'exercici d'aquest»), perquè puguin rebre periòdicament una compensació econòmica proporcional a la importància i a la intensitat de la seva feina. Òbviament, aquesta modificació obligarà a revisar i, si escau, agreujar la llista d'incompatibilitats.

E) *L'ampliació del nombre de membres del Govern amb responsabilitats executives*

El consens sembla fàcil en la no limitació del nombre de membres del Govern balear. Per dur endavant aquesta reforma serà suficient amb suprimir el segon incís de l'art. 33.2 de l'EAIB («El nombre de consellers amb responsabilitat executiva no excedirà de deu»), introduït arran dels pactes entre el Govern d'UCD i el PSOE en 1981. La càrrega major de treball de l'executiu autonòmic, fruit de la gestió d'un nombre superior de competències, justifica, amb escreix, la supressió d'aquell límit.

F) *La introducció de la institució del referèndum*

Creiem, d'altra banda, que la reforma que s'ha iniciat és una bona oportunitat perquè s'introdueixi a l'Estatut d'autonomia alguna institució de democràcia directa, i de manera especial el referèndum. En concret, es podria incorporar un referèndum consultiu semblant al que preveu

l'article 92 de la Constitució (tal com ha fet l'Estatut d'autonomia de Canàries) o, fins i tot, preveure les dues modalitats de referèndums legislatius: el referèndum legislatiu de ratificació (per aprovar projectes de llei) i el referèndum legislatiu abrogatiu (per derogar lleis que estan en vigor), tal com feia el Projecte de constitució en els primers tràmits del procés parlamentari.

El referèndum és una finestra oberta a la participació de les forces socials a la vida pública sense haver de passar pel tamís dels partits polítics. És convenient que, davant de certes decisions de transcendència especial per a la Comunitat balear, es permeti al poble que de manera directa i vinculant expressi la seva voluntat. La qual cosa serà útil, sens dubte, per completar i compensar la democràcia representativa.

G) *La possibilitat que el senador autonòmic no sigui diputat del Parlament balear*

Entenem que no hi ha cap necessitat d'obligar el Parlament balear a haver d'elegir el senador autonòmic entre els seus propis membres. En aquest sentit, som partidaris d'augmentar les possibilitats d'elecció i suprimir el segon incís de l'article 28.1 de l'EAIB («El o els designats hauran d'ésser diputats del Parlament de la Comunitat»). De fet, l'article 69.5 de la Constitució espanyola no recull aquesta exigència, sinó que es remet al que disposi cada estatut.

### 3 TERCER BLOC: AMPLIACIÓ DE COMPETÈNCIES

Els nostres legisladors autonòmics tenen al seu davant els tres models aprovats recentment: el canari, l'aragonès (ambdós el desembre de 1996) i el castellà-manxec (el juliol de 1997). La Comunitat Canària ha aconseguit els seus màxims objectius competencials (gràcies, en bona mesura, a l'acció política de Coalició Canària sobre el Govern central), Aragó ha aconseguit, si fa no fa, la meitat de les seves pretensions (allò que s'ha aconseguit es deu, entre d'altres coses, a la bona sintonia entre el Partit Aragonès Regionalista i el Partit Popular), i la Comunitat de Castella-La Manxa s'ha hagut de conformar amb un marc competencial molt més reduït, que és el que, des de Madrid, es vol imposar a totes les comunitats de via lenta que no duguin a terme una acció política agressiva enfront de l'Estat central. Per tant, com veiem, els processos de reforma que han emprès diverses comunitats autònomes de règim comú no pretenen un augment competencial genèric i igualador, ja que el sostre assolit per cada una d'elles depèn de

factors d'oportunitat política, i no de consideracions de racionalitat jurídica .

Al nostre parer, els legisladors autonòmics de les Illes Balears han d'exigir majors nivells competencials, cosa que no és molt difícil si es té en compte que partim d'una realitat ben esquinçada. Aquesta postura reivindicativa davant de l'Estat central ha de mantenir-se fins al punt de reclamar l'«autonomia màxima o plena», és a dir, la que s'atorgui a Catalunya o al País Basc. Tal vegada de moment només es donin algunes passes, però hem de tenir ben clar l'objectiu que volem aconseguir. Com afirma el professor Ribas Maura, «la qüestió serà comprovar si ja des d'aquí es renuncia, o no, a tan legítima aspiració».

Aleshores, a curt termini, el marc competencial canari seria el més desitjable però, observant la situació política actual i tenint en compte les experiències anteriors, el que és més probable és que prenguem com a guia el model aragonès o, fins i tot, el més restrictiu de Castella-La Manxa. Això dependrà de la capacitat i voluntat de pressió del PP i del PSOE de Balears sobre llurs executives centrals respectives.

#### 4 QUART BLOC: EL FINANÇAMENT AUTONÒMIC

En aquest apartat quart només ens volem referir a la conveniència que es consagri a l'Estatut d'autonomia un règim fiscal especial per a Balears, el qual permeti compensar els costos de la insularitat (tant respecte de la península com entre les mateixes illes de la Comunitat) i el desgast de les infraestructures a causa d'un turisme de masses i depredador del territori.

#### 5 REFLEXIÓ FINAL

La classe política balear té al davant una tasca ben difícil, en la qual haurà d'abocar voluntat de consens, màxima ambició i sentit realista.

Encara que, ara per ara, el Partit Popular pot imposar una reforma partidista sense tenir en compte les aportacions d'altres partits, aquesta opció seria molt negativa pel normal desenvolupament de la nostra convivència autonòmica. S'ha d'arribar a un gran acord entre tots els partits parlamentaris sobre què s'ha de reformar i en quin sentit. Tots hauran de cedir, perquè les propostes dels distints partits i de les diferents illes dins d'un mateix partit són molt diverses. En cada decisió s'ajunten, de manera inescindible, els interessos de les Balears com a Comunitat, de cada illa considerada individualment, de cada partit i de cada polític. Esperem que els interessos col·lectius prevaleixin damunt els partidistes i damunt els particulars en aquest nou procés que s'ha començat.

Sebastián Fernández Miralles

DIPUTADO DE LAS CORTES VALENCIANAS. IV LEGISLATURA

# EL CONTROL DEL GOBIERNO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO VALENCIANO: LAS COMPARECENCIAS DEL PRESIDENT DEL CONSELL

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. EL CONTROL DEL GOBIERNO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO VALENCIANO: A) CONCEPTO. B) FUENTES: 1) *Fuentes de ámbito estatal*. La Constitución española de 1978. El Reglamento del Congreso de los Diputados. 2) *Fuentes de ámbito autonómico*. El Estatuto de Autonomía Valenciano. El Reglamento de las Cortes Valencianas. La Ley del Gobierno Valenciano. C) CLASES. D) SUJETOS DEL CONTROL: 1) *Activos*. 2) *Pasivos*. E) PRESUPUESTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO. F) LOS INSTRUMENTOS DEL CONTROL.
3. LA COMPARECENCIA DEL PRESIDENT DEL CONSELL: A) REGULACIÓN ACTUAL. B) OBJETO DE LA COMPARECENCIA. C) LA CALIFICACIÓN POR LA MESA DE LAS CORTES. D) LÍMITES DE LA COMPARECENCIA: 1) *Objetivos*. 2) *Subjetivos*. E) PROCEDIMIENTO. F) EFECTOS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Hablar en estos momentos del *control del Gobierno* significa, sin duda, referirnos a una de las funciones primordiales de los parlamentos, y por ende de los parlamentarios dentro de la configuración genérica de un sistema político «parlamentario». Estaremos hablando de una función primordial de una institución básica del ordenamiento del Estado o de las Comunidades Autónomas al ser donde radica la representación popular que legitima la existencia del propio Gobierno.

El control Parlamentario ha sido objeto de importantes estudios por parte de diferentes autores. Sin duda ha sido objeto de atracción de los estudiosos, no sólo analizar las características del control, sus elementos diferenciadores, sus formas e instrumentos, sino quizá con más énfasis, y con un especial afán investigador, se han inclinado por la configuración del propio control, sus efectos y consecuencias, así como los problemas que genera el ejercicio diario de esta función.

No cabe duda que si la función de un Parlamento es controlar al Gobierno, y la del parlamentario ejercer ese control, bueno será que éste conozca su «oficio» a la perfección. De su parte está la ejecución de la acción de control y las «artes parlamentarias puestas a su servicio», pero sin duda el procedimiento de ejecución, las formas y modos que proporciona el Derecho, son de obligado cumplimiento y conocimiento del parlamentario. Este es, sin duda, el mejor servicio que puede hacer a la colectividad que le legitima y a la que representa.

Sin embargo, al hablar de control Parlamentario, lógicamente convenía concretar algo más. Los límites del estudio del control Parlamentario, desde cualquiera de sus latitudes, son infinitos. Por ello, a pesar de hacer un análisis somero del control Parlamentario en general, dentro del sistema de Derecho Parlamentario Valenciano, se hace un análisis más profundo de una de las figuras de control: *Las Comparecencias del President del Consell*, o Presidente del Gobierno. Sin duda analizaremos un instrumento de control caracterizado por la escasez de estudios al respecto por un lado, y la importancia que está adquiriendo actualmente por otro, pese a que no todos los Reglamentos Parlamentarios lo recogen.

No será este trabajo ningún intento de emular a estudiosos de gran talla, y mucho menos superar sus acertadas, cada una en su sentido, valoraciones, sobre este singular instrumento del Derecho Parlamentario. Muy al contrario pretende ser esta una humilde aportación al estudio del tema desde la óptica de un curioso estudiante de Derecho, embarcado en la apasionante vida de parlamentario, más con un afán de aprender que de pretender enseñar \*.

4 Por ello quiero en primer lugar agradecer a los Letrados de las Cortes Valencianas, y especialmente al secretario del ANUARIO, Francisco Visiedo, que me den la oportunidad de colaborar en esta importante publicación de Derecho Parlamentario, y en segundo lugar dedicar este trabajo al Molt Honorable President de la Generalitat Valenciana, D. Eduardo Zaplana Hernández-Soro.

## 2. EL CONTROL DEL GOBIERNO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO VALENCIANO

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) configura, en su Capítulo II, a la Institución Parlamentaria como un órgano con funciones propias, diferenciadas de las correspondientes a los otros poderes, Ejecutivo y Judicial, y que le proporcionan una autonomía dentro del conjunto de instituciones de autogobierno de la Comunidad.

Las Cortes Valencianas, cumplen una serie de funciones recogidas en los artículos 10 y 11 del Estatuto de las que cabe destacar cuatro funciones primordiales <sup>1</sup>:

- a) Legislativa.
- b) Presupuestaria
- c) De impulso de la acción del Gobierno
- d) De control de la acción del Gobierno

A esta Institución le corresponden además otras funciones, encomendadas por el propio Estatuto y por otras Leyes Valencianas, consistentes en la designación, propuesta o nombramiento de titulares de determinados órganos, la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, presentación de recursos de inconstitucionalidad, iniciativa de reforma constitucional, iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía, firma de Convenios, relaciones con el Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo Valenciano) y la Sindicatura de Cuentas, etc.

Por lo que respecta al tema que nos ocupa, la función de control, se recoge concretamente en el artículo 11, según el cual corresponde a las Cortes Valencianas «*controlar la acción del Gobierno Valenciano, exigir, en su caso, la responsabilidad política del Presidente y del Gobierno y ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalidad Valenciana*».

<sup>1</sup> LLUÍS AGUILÓ LÚCIA: «Funciones de las Cortes Valencianas», en *Introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Valencia, 1994, Tirant lo Blanch (pp. 73).

Parece que partimos de una posición objetiva de dependencia del poder ejecutivo del legislativo, o por lo menos así se desprende del artículo 18 del EACV que especifica el sometimiento del Gobierno Valenciano a las Cortes Valencianas ante las que responde políticamente de forma solidaria.

En cualquier caso ese sometimiento obedece a la relación de confianza <sup>2</sup> que se deposita en el Gobierno desde su investidura, que debe permanecer viva durante toda la Legislatura, y que, precisamente a través de la función de control, se ve sometida a continuas revisiones, exámenes e incluso a su retirada definitiva a través de la moción de censura.

Sin embargo esta aparente libertad del control Parlamentario queda limitada desde el momento que concretamos las posibilidades de exigencia de responsabilidad y control. Esto se produce además dentro de un sistema en el que prima el principio de la mayoría parlamentaria como base de una estabilidad política muy demandada en la actualidad y que arranca desde la finalización de la II Guerra Mundial con el llamado «parlamentarismo racionalizado» <sup>3</sup>.

A esto responde perfectamente el hecho de que nuestro Estatuto regule la moción de censura constructiva que garantiza, en el caso de prosperar, la existencia de un Gobierno, basado, eso sí, en una legitimación diferente, la «parlamentaria», que asegura la estabilidad política e institucional.

De todos modos, el control Parlamentario aparece actualmente como una función necesaria por dos motivos fundamentales: Por un lado porque actúa como límite ante la evidente e importante concentración de poder en manos del ejecutivo; por otro como revulsivo o impulso del Parlamento dentro del sistema.

En cualquier caso, sobre esta y otras cuestiones, iremos reflexionando a lo largo del análisis del concepto, fuentes, clases, sujetos, presupuestos e instrumentos del control Parlamentario.

<sup>2</sup> VISIEDO MAZÓN, FRANCISCO, en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano*, tomo II, Capítulo II, relativo a las «Función de Control parlamentario del Gobierno, por las Cortes Valencianas». Valencia, 1996 (pp. 105 y ss.).

<sup>3</sup> Referencia en estudio anterior. STC 16/1984, de 6 de febrero (p. 107).

## A) CONCEPTO

Al plantearnos el estudio del control Parlamentario del Gobierno, y antes de adentrarnos en sus características, es, metodológicamente correcto proceder a delimitar conceptualmente el control.

Sin embargo, la necesidad de definir y de delimitar conceptualmente el control se encuentra ante la dificultad que supone la diversidad de aportaciones de la doctrina especializada sobre el mismo.

Quizá haya una definición de control que más acogida ha tenido entre los estudiosos del Derecho Parlamentario y que puede perfectamente servir de base a este estudio. Es la definición que hace STEFFANI<sup>4</sup>.

Para este autor con la expresión control Parlamentario se designa «el proceso parlamentario de examen y determinación del comportamiento de otros (Gobierno y Administración), por inmediata (mayoría parlamentaria) y/o mediata (oposición) capacidad de sanción en la forma de las cuatro fases de adquisición de información, tratamiento de la información, valoración de la información y posición política decisoria o decisión jurídicamente vinculante». Lo que este autor resume en: «examen parlamentario del Gobierno por inmediata o mediata capacidad de sanción».

Se permite Steffani hacer también una interpretación del control Parlamentario estableciendo seis formas de utilizar el término «control» en las relaciones Gobierno-Parlamento:

- 1º Control como examen posterior por el Parlamento de las acciones del Gobierno y de los órganos de la Administración a él subordinados.
- 2º Control como vigilancia, por parte del Parlamento, que acompaña a la acción del Gobierno y de los órganos de la administración a él subordinados.
- 3º Control en el sentido de adopción de decisiones vinculantes producto de esa vigilancia.

<sup>4</sup> Tal como se recoge en el trabajo de ANTONIO EMBID IRUJO «El Control Parlamentario del Gobierno y principio de la Mayoría Parlamentaria. Algunas reflexiones», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 25, 1.º Cuatrim. 1992 (pp. 10, 11, 12).

- 4º Control como competencia del Parlamento de obligar al Gobierno y a la Administración a dar cuenta públicamente de sus actos. A esa competencia se uniría la propia competencia parlamentaria de emitir dictámenes y de influir sobre terceros que pueden acabar con el Gobierno (por medio de las elecciones).
- 5º Control para referirse a la competencia del Parlamento de obligar al Gobierno y a la Administración a dar cuenta pública de sus actos. Esa competencia estará vinculada con la capacidad de emitir dictámenes y de revocar a los miembros del Gobierno.
- 6º Por último, control en sentido inverso: posibilidad, como tarea del Gobierno, de conducir políticamente al Parlamento cuando tenga mayoría en el marco de sus competencias.

De este análisis del término «control» se desprende que si limitamos el concepto de «control» a «una crítica pública», este control pertenece a la oposición, a la minoría. Si consideramos el control desde una perspectiva más amplia, dotando al Parlamento de una capacidad decisoria propia, por definición la tarea es de la mayoría parlamentaria. Por tanto el control no tiene por qué ser únicamente crítica a la gestión y en nuestro Ordenamiento jurídico, tanto estatal como autonómico, se da especial importancia a la estabilidad del Gobierno. Esto hace que el control Parlamentario, desde el punto de vista de la capacidad decisoria propia del Parlamento, se configura como el control de la mayoría. Sólo la mayoría parlamentaria puede remover al Gobierno (moción de censura exige mayoría absoluta); sólo una mayoría simple es capaz de otorgar la confianza en el Presidente del Gobierno (cuestión de confianza); que en su regulación en el Estatuto de Autonomía Valenciano, Reglamento de las Cortes Valencianas y Ley del Gobierno Valenciano es muy significativa en esa tendencia a la estabilidad y a evitar «crisis ficticias» del sistema<sup>5</sup>.

Sin embargo, esta realidad no sólo se hace patente por lo que respecta a los mecanismos de que la mayoría dispone para exigir la responsabilidad del Gobierno. También se produce, aunque indirectamente en el control ejercido por la minoría, ya que existen una serie de paráme-

<sup>5</sup> Véase, sobre la cuestión de confianza, FRANCISCO VISIEDO MAZÓ N: «La Cuestión de Confianza: Singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, nº 4, Extraordinario, 1997 (pp. 443 y ss).

tros que demuestran el peso de la mayoría.

Así, señala Antonio Embid Irujo <sup>6</sup>, como elementos demostrativos de esta tendencia, una serie de exigencias para el ejercicio del control que lo ponen de manifiesto:

- La composición de la Mesa del Parlamento se corresponde con la mayoría de la cámara, independientemente de la necesaria presencia de la minoría (art. 35 Reglamento de la Cortes Valencianas).
- Mayoría para crear comisiones de investigación, y para aprobar sus conclusiones (art 50 R.C.V).
- Principio de proporcionalidad, en función de las mayorías, a la hora de asignar recursos, subvención, a los grupos parlamentarios, que son fuente de apoyo al ejercicio del control Parlamentario (art 27 R.C.V).
- Las leyes, mociones y proposiciones no de ley que aprueba el Parlamento, a través de mayoría y que tienen una influencia vinculante sobre el Gobierno, jurídica en el primer caso, y política en los restantes.

Pero, como apunta este autor, si estamos hablando de control Parlamentario como control de la mayoría, no es menos cierto que no se trata de un control ilimitado. El poder de la mayoría está limitado precisamente para defender a la minoría, garantizándose su presencia en órganos, y disponiendo de ejercicio de iniciativas que no requieren una mayoría para su formulación, tal es el caso de las interpelaciones, preguntas, etc.

Ejemplos de ese límite a la mayoría:

- Tiempo mínimo para preguntas a la semana dentro de cada sesión ordinaria (art. 152 RCV).

<sup>6</sup> ANTONIO EMBID IRUJO: «El Control Parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 25, 1er Cuatrimestre 1992.

- Limitación del uso del trámite legislativo de lectura única, para garantizar el derecho de la minoría parlamentaria para expresar sus opiniones, generalmente contrarias, y poder plantear las enmiendas convenientes al texto propuesto (art. 129 RCV).

Embid Irujo se está refiriendo al control Parlamentario en sentido amplio, como todo tipo de actuaciones en las que se desarrolla un efecto, una influencia del Parlamento sobre la actuación del Gobierno. Ese efecto de influencia es de muy distinto signo (distinción o grados de Steffani).

Por tanto, en este concepto amplio incluiría todos los mecanismos de control que se producen desde el nacimiento de un Gobierno, investidura, hasta su muerte. No se buscará tanto la obtención de una sanción directa (como ocurriría con la moción de censura o la cuestión de confianza), cuanto ejercer un examen de la actividad del Gobierno y de la Administración que, por su carácter público, conlleve una sanción indirecta del propio electorado (como acontecerá del uso de otros instrumentos de control, de carácter más dinámico, preguntas, interpelaciones, comparecencias, solicitudes de información).

## B) FUENTES

### 1. FUENTES DE ÁMBITO ESTATAL

#### LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978

Sin duda la norma suprema del Estado es la Constitución Española aprobada por las Cortes Generales el 31 de octubre de 1978 y ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978, reformada en 1992 en su art. 13.2.

Podríamos hablar de la Constitución desde una doble vertiente: *a)* Como fuente de eficacia directa, inmediata; *b)* como fuente de eficacia indirecta. Como base e inspiración en la redacción de las normas de autogobierno.

a) *Como fuente directa:*

En la Constitución está la base y el fundamento de la existencia de las instituciones de autogobierno fruto de la consagración del derecho a la autonomía (art. 2) y de la organización política como Estado de las Autonomías, o como algunos prefieren llamar, Estado Autonómico <sup>7</sup> (arts. 137 y ss.).

Las referencias concretas a la sedes parlamentarias, en sus diferentes denominaciones, se recogen por en el (art. 147) donde, al establecer el contenido mínimo de los Estatutos de las Comunidades, se exige establecer la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. Así mismo, al reflejar las competencias propias de las comunidades Autónomas (art. 148) se enuncia la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno; de entre las cuales, las asambleas legislativas son instituciones primordiales.

Conviene referirse también al art.152.1 que recoge por un lado la base de la organización institucional autonómica: Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y un Presidente, y por otro la plasmación constitucional de la relación de confianza Parlamento-Gobierno, que es la esencia del propio control, al señalar que *«el Presidente será elegido por la Asamblea Legislativa, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea»*.

A propósito del art. 152, cabe cuestionarse si esta organización institucional y esta responsabilidad del ejecutivo frente al legislativo se debería aplicar a todas las Comunidades Autónomas y estar recogido en sus estatutos correspondientes. Parece razonable el planteamiento si atendemos al tenor literal del art. 152 *«En los Estatutos aprobados según lo dispuesto en el art. anterior...»* del cual se desprende que sólo las Comunidades cuyo estatuto esté aprobado según el 151 tienen la obligación de tener esta organización institucional. A esta cuestión el Tribunal Constitucional resuelve afirmando que del texto constitucional no se desprende que no sea obligatoria para el resto de Comunidades. En la práctica todas asumen lo dispuesto en el art. 152.

<sup>7</sup> Véase JUAN FERNANDO BADÍA: *Estudios de Ciencia Política*, 4ª edición, 1996, Tecnos (pp. 628 y ss); J. J. RUIZ RUIZ: «La Reforma Constitucional del Senado en España y la asimetría del Estado Autonómico: La igualdad en la representación de las Nacionalidades y Regiones» en *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, Tecnos, 1996 (p. 395).

b) *Como fuente indirecta:*

La Constitución ha sido base, «patrón» a la hora de la redacción de los diferentes Estatutos de Autonomía. Base, no en cuanto a los mandatos imperativos que la norma magna recoge, y que obedecería más a esa función de fuente directa y de obligado cumplimiento, con la salvedad hecha del art. 152, sino en cuanto molde a la estructura de los textos estatutarios, atendiendo, lógicamente a las realidades intrínsecas y propias de cada territorio autónomo objeto de regulación.

Esta función de fuente indirecta se refleja claramente, en lo que respecta a la función de control del Gobierno. Si hacemos una comparación entre el Estatuto de Autonomía Valenciano y la Constitución podremos descubrir:

Art. 108 C.E. «El gobierno responde solidariamente de su gestión ante el Congreso de los Diputados.»

Art. 18 E.A.C.V. «El Consell responde políticamente de forma solidaria ante las Cortes Valencianas»

Art. 66.2 C.E. «Las cortes Generales (... ) controlan la acción del Gobierno (...).»

Art. 11 b) E.A.C.V. «Las cortes Valencianas controlan la acción del Gobierno Valenciano.»

Son estos artículos, entre otros, un ejemplo claro del paralelismo que existe entre el Texto Constitucional y el Estatuario, y que afianzan la tesis de la función de fuente indirecta.

#### EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Al analizar la función de control parlamentario es de obligado análisis las fuentes del Derecho Parlamentario. Es evidente que la fuente común de todos los reglamentos y normas de Derecho parlamentario es el Reglamento del Congreso de los Diputados (R.C.D).

Si siguiéramos la distinción realizada anteriormente respecto de la Constitución, efectivamente el Reglamento del Congreso de los Diputados sería fuente indirecta respecto del Reglamento de las Cortes Valencianas.

Si hacemos un estudio histórico del proceso autonómico en la Comunidad Valenciana descubrimos que desde 1982 en que se constituyen las Cortes Valencianas hasta que se aprueba el Reglamento de la Cámara en 1983, es el Reglamento del Congreso de los Diputados, con las adaptaciones pertinentes, el que se aplica.

Sin embargo, la evolución del Estado de las Autonomías, el aumento progresivo de los ámbitos competenciales y la participación de los parlamentos en ese desarrollo autonómico, ha producido el efecto contrario respecto del R.C.D. Efectivamente hoy día los reglamentos de las asambleas autonómicas, superan en algunas cuestiones al propio Reglamento del Congreso de los Diputados.

Ejemplo de esto es, sin duda, la singular regulación de la cuestión de Confianza del Reglamento de las Cortes Valencianas que, a diferencia del R.C.D, permite la posibilidad de que el Presidente del Consell plantee una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley <sup>8</sup>.

## 2. FUENTES DE ÁMBITO AUTONÓMICO

### EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA VALENCIANO

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana el Estatuto de Autonomía es la norma básica. Es el instrumento legislativo base del autogobierno de los valencianos, «*de las provincias valencianas*» como dice literalmente el preámbulo del Estatuto. Su aprobación se lleva a cabo por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y que se ha sometido a dos modificaciones hasta la fecha (13 marzo de 1991 y 24 de marzo de 1994).

<sup>8</sup> Véase FRANCISCO VISIEDO MAZÓN: «La cuestión de Confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en CORTES. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, nº 4, Extraordinario, Valencia, 1997 (p.443 y ss.).

El Estatuto de Autonomía dedica su Capítulo II a las Cortes Valencianas, dentro del cual se regula la función de control de las Cortes sobre la acción del Gobierno y la Administración (art. 11). Asimismo los Capítulos III y IV se refieren al President de la Generalitat, que a su vez lo es del Consell, y del Gobierno Valenciano, y de la responsabilidad política directa, en un caso, y solidaria en el otro, ante las Cortes Valencianas.

Se produce de esta manera la consolidación estatutaria de la función de control por el Parlamento. Un control que se configura, tal como hemos manifestado a lo largo de este trabajo, como un examen, una inspección e incluso una autorización de la actuación del Gobierno.

#### EL REGLAMENTO DE LAS CORTES VALENCIANAS

El artículo 14.1 del Estatuto de Autonomía contempla el mandato a las Cortes Valencianas de aprobar su Reglamento de Régimen Interno, que faculta a las Cortes Valencianas a dotarse, además del Reglamento Parlamentario, de otras normas de funcionamiento, como son los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior y otras disposiciones normativas <sup>9</sup> (normas sobre Blasones, etiqueta y formulario o las propias Resoluciones de Presidencia).

Siguiendo el mandato estatutario las Cortes Valencianas aprueban su Reglamento el 4 de marzo de 1983, modificado el 24 de mayo de 1989. El 30 de junio 1994 se aprueba un nuevo Reglamento.

La Reforma de mayo de 1989, por lo que respecta al control Parlamentario de la acción del Gobierno, va a ser muy beneficiosa a la hora de impulsar el ejercicio de esta función.

Sin embargo la Reforma más destacada va a ser la de 1994, a partir de la cual Las Cortes Valencianas se van a dotar de un Reglamento acorde a las necesidades de la realidad autonómica después de tres legislaturas de experiencia parlamentaria dentro de la nueva organización territorial e institucional que posibilita la Constitución de 1978.

El Reglamento de las Cortes Valencianas es, por tanto, la norma básica que regula el funciona -

<sup>9</sup> LLUÍS AGUILLÓ LÚCIA: *Les Corts Valencianes: introducció al Dret Parlamentari valencià*, Tirant l Blanc, Valencia, 1994 (pp.29, 48).

miento del Parlamento Valenciano. Es una manifestación de su autonomía reglamentaria (art. 14.1 EACV) con el único límite de la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Fue precisamente este nuevo Reglamento de 1994 el que introduce el artículo 163 que regula la comparecencia del Presidente y que a su vez se desarrolla en la resolución de Presidencia de las Cortes Valencianas 3/III.

#### LEY DEL GOBIERNO VALENCIANO

Al referirse Lluís Aguiló Lúcia a otras fuentes del Derecho Parlamentario Valenciano además de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, lo está haciendo a otras leyes de la Generalitat que se aprueban en las Cortes y que hacen referencia a las Cortes, a obligaciones que éstas deben asumir, etc.

Tal es el caso de la Ley del Gobierno Valenciano de 30 de diciembre de 1983, que regula en su Título III las relaciones entre el Consell y las Cortes Valencianas. Recoge esta Ley una serie de disposiciones que profundizan en la colaboración entre los dos poderes, ejecutivo y legislativo, así como en el control que desde las Cortes Valencianas se ejerce sobre la actuación del Gobierno Valenciano. Así se recoge en el Título III dedicado a «las relaciones entre el Consell y las Cortes Valencianas».

Esta Ley del Gobierno Valenciano en su última modificación por Ley 6/95 de 3 de abril trata de adaptarla al nuevo Reglamento de las Cortes Valencianas que se aprueba en 1994 con el objetivo, como señala el preámbulo de la Ley 6/95 de 3 de abril, de racionalizar los grandes debates parlamentarios: especialmente el debate de investidura, el debate de política general, la cuestión de confianza y la moción de censura.

## C) CLASES

Montero distingue entre: *a)* control ejercido por la mayoría; y *b)* control de la minoría. En el primer caso el criterio a utilizar como parámetro de la actuación del Gobierno sería el mismo programa del partido político mayoritario, (o los acuerdos de Gobierno en caso de pactos entre diferentes fuerzas políticas con representación parlamentaria). El criterio utilizado por la minoría no podría ser evidentemente ese programa, sino un programa alternativo.

Respecto del «*control por la mayoría*» podría dudarse que la mayoría ejerza realmente control sobre el Gobierno, al que apoya. Podríamos hablar de un control formal.

En este sentido, y refiriéndose al control de la mayoría parlamentaria, STEIN señala que «*el Parlamento no puede controlar en sentido propio al Gobierno. A lo sumo sería una autocrítica de los partidos gubernamentales*». Cabe dudar que el Gobierno deba rendir cuentas a los diputados de su propio partido sobre el mayor o menor cumplimiento del Programa.

En cuanto al «*control por la Minoría*»: El objetivo del control es diferente. Aquí se contrasta con parámetros aportados por la minoría y que por tanto no se corresponden con la voluntad popular mayoritaria. Lo que la minoría pretende es comparar la actuación del Gobierno con unos objetivos de futuro a conseguir, al objeto de motivar en las elecciones siguientes un cambio en la voluntad del electorado.

Algunos autores, como es el caso de Aragón Reyes, en su trabajo «El control parlamentario como control político»<sup>10</sup> se refiere a: *a)* control por el Parlamento; y *b)* control en el Parlamento. Al hacer esta distinción entre el agente y el ilocutí pretende expresar que el control no sólo se puede llevar a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara (en procedimientos legislativos, moción de censura, cuestión de confianza), sino también a través de la actuación de los parlamentarios o los Grupos, en la Cámara (preguntas, interpelaciones, comparencias).

10 En *Revista de Derecho Político*, nº 23, 1986 (p. 27).

Ambas distinciones concuerdan. Mientras que el control «*por el Parlamento*» corresponde a la mayoría, el control «*en el Parlamento*» corresponde a la minoría, a la oposición, y goza de una contrastada eficacia fiscalizadora de la actuación del Gobierno por su incidencia pública (fuera del debate de la cámara) y sus efectos en la opinión pública y en la intención electoral de la sociedad. Pero esta realidad resulta evidente no sólo en el caso del control de la minoría o en el Parlamento, que es el objeto del mismo, sino también en el control ejercido por la mayoría que apoya al Gobierno. Si el objetivo del control de la oposición es el desgaste del Gobierno, es hacer públicos los defectos del Gobierno, el objetivo de los partidos gubernamentales será el contrario, es decir, evidenciar, hacer llegar a la opinión pública, la efectiva, beneficiosa y acertada gestión del Gobierno al que sustenta como mayoría parlamentaria.

#### D) SUJETOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

##### 1. *ACTIVOS*

La función de control corresponde a las Cortes Valencianas, tal como se desprende del propio Estatuto de Autonomía, al que ya me he referido anteriormente.

Decir que la función de control corresponde a las Cortes Valencianas es como decir que el control corresponde al pueblo valenciano, como se desprende de la propia Constitución y del Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, no es menos cierto, que el ejercicio de esa representación popular, y por ello de ese control Parlamentario, corresponde a los diputados y diputadas que componen el órgano Parlamentario según el régimen electoral establecido.

Estos diputados y diputadas, integrantes de la mayoría o la minoría, son elemento básico del Parlamento, y entre sus derechos está precisamente el derecho a formular preguntas e interpellaciones, pedir comparencias y documentación, etc. En este contexto, no cabe duda que los Grupos Parlamentarios adquieren una importancia mayor a la hora de ejercer ese control Parlamentario sobre un Gobierno determinado (fundamentalmente interpellaciones y comparencias).

Ocurre, como señala Lluís Aguiló Lúcia en su monografía sobre las Cortes Valencianas, que «El reglamento de las cortes no escapa a la tendencia general del Derecho Parlamentario contemporáneo de primar la actuación de los partidos políticos y coaliciones dentro del Parlamento».

## 2. PASIVOS

Hablar de control del Gobierno coloca al ejecutivo en la posición de sujeto pasivo del mismo. Así, el «Consell», órgano colegiado de Gobierno, responde políticamente ante las Cortes Valencianas (art. 18 Estatuto de Autonomía).

El control Parlamentario se encuadra en las amplias relaciones entre Gobierno y Parlamento, ejecutivo y legislativo, poniendo de manifiesto el sometimiento del ejecutivo al legislativo, aunque tasado, limitado, pero efectivo desde el punto de vista de la garantía constitucional.

En este sentido conviene hacer alguna matización. El control parlamentario, o control político, se realiza no sólo sobre el órgano de poder, el Consell, sino también sobre los actos que despliega ese órgano.

Sería más acertado hablar más que de sujeto pasivo del control, de objetos mediato e inmediato del mismo. El objeto mediato sería el propio órgano, mientras que el objeto inmediato será la actividad concreta realizada por el órgano de Gobierno, cuyo abanico de posibilidades va desde una actuación política genérica hasta un acto legislativo propiamente dicho, (proyecto de ley) incluso cabe la posibilidad de controlar actividades de futuro, valoración de proyectos o declaraciones de intenciones realizadas por el Gobierno de importante trascendencia política.

Pero al referirnos al control del Gobierno, lo hacemos también al control de *la Administración*. El Estatuto de Autonomía Valenciano explicita esta cuestión al señalar que el Consell dirige la Administración, situada bajo la autoridad de la Generalitat Valenciana (art. 17).

Esta afirmación coincide plenamente con el concepto de control parlamentario aportado por STEFFANI .

Es interesante en este sentido las aportaciones de algunos autores (ejemplo: Francisco Rubio Llorente) en el sentido de que la actividad de control de los parlamentos no tiene que centrarse necesariamente, o mejor dicho, exclusivamente, en el Gobierno, para afirmar que ese control se puede realizar también sobre la Administración.

Estas matizaciones nos llevan a introducirnos en un ámbito interesante, que será objeto de mención a lo largo de este estudio, y que es la importancia de la información en el control parlamentario. Realmente el objetivo fundamental del control Parlamentario es proporcionar información hacia la opinión pública sobre cuestiones de interés. De ahí que el sujeto pasivo del control Parlamentario sea el Gobierno y todo el aparato administrativo que le rodea, que le es dependiente, y que ha sido foco, en los últimos años de actuaciones censuradas *políticamente*, es decir, controladas por el Parlamento a través de los instrumentos que el derecho parlamentario aporta, y censuradas algunas, o por censurar, *jurídicamente* otras.

#### E) PRESUPUESTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Podemos hablar de presupuestos del control parlamentario para referirnos a aquellas actuaciones, previas al ejercicio del control, que pueden determinar el propio ejercicio, en un caso, y condicionar la mayor o menor eficacia del mismo, en otro. Estamos hablando concretamente de dos presupuestos que constituyen un asunto de importancia vital en el propio ejercicio y que suponen no pocos conflictos a la hora de determinar el objeto y límites de los mismos.

Estos presupuestos del control Parlamentario son: a) La calificación de los asuntos por las Mesas; b) El derecho de información del Parlamento <sup>11, 12</sup>.

Por lo que respecta a «la calificación por la Mesa» la base que inspira la regulación por parte de los reglamentos parlamentarios en España se encuentra en el artículo 31.1.4. del Reglamento del Congreso de los Diputados según el cual «corresponde a la Mesa las siguientes funciones: cali-

11 En ANTONIO EMBID IRUJO: *Control Parlamentario del Gobierno en la Jurisprudencia TC*. (pp. 184 y ss.).

12 En A. EMBID IRUJO: *El Control Parlamentario del Gobierno y el Principio de la Mayoría Parlamentaria* (p. 18).

ficar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». En el mismo sentido se regula por el artículo 32.1.6. del Reglamento de las Cortes Valencianas, entre las competencias de la Mesa de las Cortes Valencianas «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». Por tanto, y de acuerdo con el Reglamento de las Cortes Valencianas La Mesa es el órgano colegiado que rige la Cámara y ostenta, entre otras, la función de calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria declarando su admisión o inadmisión, y decidiendo su tramitación<sup>13</sup>.

Como puede observarse, desde el principio, con una simple lectura al articulado del Reglamento, la Mesa dispone de un Poder importante a la hora de admitir la realización del control. Esto genera no pocos problemas jurídicos importantes relacionados, sobre todo, con los criterios de calificación de los documentos, y políticos en cuanto al exceso de poder de las Mesas y su posible conexión con una estrategia política de la mayoría parlamentaria con el Gobierno para «evitar» el control.

Sobre este tema se concretará más en este trabajo al hablar de la Comparecencia del President del Consell. En cualquier caso se aconseja la lectura de las aportaciones de Embid Irujo en esta materia y el análisis que este autor hace de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a este respecto.

Por lo que respecta al *Derecho de Información del Parlamento* como presupuesto de control Parlamentario partimos de su diferenciación con lo que es el propio derecho de información tradicional que constituye un control en sí mismo (a través de preguntas, interpelaciones, comparecencias). Nos referimos al derecho de información cuya regulación hacen tanto el RCD (arts. 7, 8) como el RCV (arts. 9, 10). En ambos reglamentos se recoge la prerrogativa, la facultad de los Diputados y Diputadas, «... para mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas». «La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia (del Congreso/Cortes), y la administración requerida deberá facilitar la información o documentación solicitadas o manifestar al Presidente,

13 En LLUÍS AGUILÓ LÚCIA: *Corts Valencianes: introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994 (p. 54).

en plazo no superior a 30 días, y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan».

Se trata de actividades de información, internas, sin publicidad, preparatorias del control parlamentario y cuyo objetivo fundamental es el obtener documentación que fundamente una posterior actuación concreta de control (pregunta interpelación... ).

A este respecto, y aunque no sea objeto de análisis en este trabajo, me interesa levantar la curiosidad sobre el efecto que este presupuesto previo produce no sólo para el agente del control, para el parlamentario, sino también para el propio Gobierno que va a ser sujeto pasivo de ese control por cuanto que le puede orientar sobre las intenciones que la minoría u oposición tiene en su labor política de desgaste del mismo.

#### F) LOS INSTRUMENTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Podríamos partir de la afirmación inicial de que el control Parlamentario no se circunscribe a procedimientos concretos sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias. El control parlamentario está presente en todos los procedimientos de la Cámara, convirtiéndose en función primordial, incluso en *«imprescindible para la existencia misma del Parlamento como cámara de crítica y no de resonancia de la política Gubernamental»*<sup>14</sup>.

Por ello a pesar de que las preguntas, interpelaciones, moción de censura, cuestión de confianza, las comparecencias y el control de la legislación delegada sean los instrumentos más característicos de la función de control en el Derecho Parlamentario Valenciano, se puede realizar la función fiscalizadora también en el proceso legislativo y demás funciones que desarrollan las Cortes.

<sup>14</sup> Importante matización que hace MANUEL ARAGÓN REYES en su trabajo *El Control Parlamentario como Control Político* al afirmar que hoy día en la actividad de control reside la misión primordial de las cámaras, ya que la formación de la Ley es, en el presente, más bien una prolongación de la voluntad independiente de los parlamentarios.

De cualquier manera al hablar de los instrumentos del control parlamentario debemos concretar. Para ello analizamos el RCV del que se desprenden los diferentes mecanismos de control y que van desde el más complicado, la moción de censura, hasta el más simple como la solicitud de información <sup>15</sup>.

#### 1. LA MOCIÓN DE CENSURA <sup>16</sup>:

La moción de censura viene regulada en los artículos 16 de EACV, 138, 139, 140 del RCV y 53, 54, 55 y 56 de la Ley del Gobierno Valenciano con las reformas de la Ley 6/95, de 3 de abril.

El Estatuto de Autonomía cuando habla de la moción de censura se está refiriendo a la función de exigencia de responsabilidad política del Presidente y del Gobierno, y no propiamente a la de control. Sin embargo conviene matizar que según la concepción que hemos utilizado de «control» en ella se incluye tanto el control como examen, vigilancia, como el control como exigencia de responsabilidad pública y capacidad de revocación.

En cuanto a su ejercicio, la moción de censura que se recoge en la Constitución Española, y que es la base de las regulaciones por las Comunidades Autónomas adopta la fórmula de moción de censura «constructiva», lo que significa la exigencia de presentar una candidatura alternativa a la Presidencia del Gobierno, limitando esto el ejercicio del control a través de este instrumento. Sin embargo conviene resaltar la regulación de la Comunidad Valenciana que exige para ello un nº mayor de parlamentarios (al menos la quinta parte de los diputados, frente a la décima parte exigida por la Constitución) así como el escrito motivado de la misma, y que aumenta si cabe esa limitación. Requisitos estos, que deberá comprobar la Mesa de las Cortes. En cualquier caso, se exige la mayoría absoluta para su aprobación y sólo podrá ser presentada una moción de censura durante la duración de la Legislatura.

<sup>15</sup> Considerada no como un presupuesto del Control, sino como control parlamentario propiamente dicho. Ver presupuestos del Control.

<sup>16</sup> Véase FRANCISCO VISIEDO MAZÓ N, sobre la moción de censura, en *Estudio del Estatuto Valenciano*, Tomo segundo, *Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana*, Valencia, 1996 (pp. 109 y ss.).

Desde el punto de vista de la eficacia, en cuanto al control, que se puede obtener del ejercicio de una moción de censura no está tanto en el efecto, revocación, cuanto en el debate que el ejercicio de la misma genere en el debate parlamentario.

Como señala Aragón Reyes, la moción de censura puede tener poca eficacia como control «por el Parlamento», debido al juego de las mayorías, pero no pierde por ello su capacidad fiscalizadora como control «en el Parlamento».

## 2. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA <sup>17</sup>:

La cuestión de confianza se regula en el art. 18 del EACV y 135, 136, 137 del RCV, así como en arts. 57 y 58 de la Ley del Gobierno Valenciano con las modificaciones de la Ley 6/95, de 3 de abril.

Se produce en este caso la situación inversa al esquema de la moción e censura y, en general, del resto de mecanismos de control. En la cuestión de confianza en titular es el Gobierno. Es el propio Presidente el que, previa deliberación del Consell, se somete a la confianza de la Cámara con la intención de confirmarla y afianzarla.

La cuestión de confianza se presentará ante la Mesa de las Cortes en escrito motivado y con certificación del Consell, y requerirá el voto de la mayoría simple. A diferencia de la regulación de la Constitución y el RCD, en el Estatuto de Autonomía y RCV se prevé la posibilidad de presentar la cuestión de confianza, no sólo sobre un Programa o una declaración de política general, sino también sobre un proyecto de Ley, incluso la Ley de Presupuestos. Como explica Lluís Aguiló <sup>18</sup> la introducción de esta singularidad permite que la aprobación o no de un proyecto de ley que el President del Consell considere básico para su política pueda ir ligado a una cuestión de confianza entendiéndose que si el President gana ésta, el proyecto de ley se considera aprobado.

<sup>17</sup> Véase FRANCISCO VISIEDO MAZÓ N: «La cuestión de Confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, nº 4, Extraordinario (pp. 443-468).

<sup>18</sup> Cita en *Les Corts Valencianes: introducció al Dret Parlamentari valencià*, Tirant lo Blanch, 1994 (p. 88).

### 3. *LAS COMPARENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO ANTE LAS CORTES:*

Se trata de una práctica generalizada en el parlamentarismo la comparencia de miembros del Gobierno ante el Parlamento para informar de temas relacionados con las competencias de su/s departamento/s correspondiente/s. La regulación en el Derecho Parlamentario Valenciano parte del Estatuto de Autonomía que, como ya se a señalado anteriormente, recoge en el art. 18 la dependencia del Consell de las Cortes Valencianas ante las que responde políticamente de manera solidaria. De esta manera el Capítulo III del Título X del RCV se dedica a las informaciones del Consell. Sin contar la Comparencia del President del Consell, a la que nos referiremos más adelante, son dos los modos o procedimientos de comparencia de los miembros del Consell ante las Cortes Valencianas.

A su vez la Ley del Gobierno Valenciano dedica el Capítulo I de su Título III al impulso de la acción de control del Gobierno regulando estas comparencias en art. 51.

Una primera posibilidad se regula en el art. 161 RCV. Se celebrará a petición propia del Conseller o cuando lo solicite la comisión correspondiente. Se trata de una «sesión informativa» que se realiza sólo ante la Comisión (no en Pleno) en la que el Conseller hace una exposición oral a la que, tras una suspensión máxima de 45 minutos, los diputados y diputadas formulan las preguntas y observaciones convenientes, y que finaliza con la contestación del Conseller.

En segundo lugar, y con más incidencia práctica, está la comparencia que regula el art. 162 RCV. Se realizará a petición propia, de un grupo Parlamentario o de una décima parte de los miembros de las Cortes o de la Comisión correspondiente. Requiere el acuerdo conjunto de la Mesa y de la Junta de síndics, y se realizará ante el Pleno o la Comisión correspondiente. El Conseller hace una exposición oral, seguida de una intervención de un representante del Grupo o Diputados solicitantes (10 minutos) y del resto de grupos para fijar su posición (5 minutos). Después el Conseller contesta y cabe la posibilidad de réplica que acaba con la intervención del Conseller.

#### 4. *LAS PREGUNTAS:*

A pesar de que las preguntas entran dentro del ámbito propio del Diputado que las formula, con lo que podrían considerarse como un instrumento de información del mismo, podemos configurarlas como un verdadero instrumento de control por lo que suponen de examen, crítica y, en definitiva, control del Gobierno.

El RCV regula las preguntas en los arts. 146 a 153. Recoge tres tipos de preguntas: escritas, orales en comisión, orales en Pleno. La iniciativa de las mismas corresponde a los Diputados y Diputadas individualmente con el objetivo de obtener una respuesta del Conseller sobre un aspecto concreto de su política.

Cobra especial interés, y sobre ello se apuntará más a lo largo del trabajo, la intervención de la Mesa de las Cortes a la hora de calificar, admitir o no admitir a trámite la pregunta.

La doctrina autorizada considera a las preguntas parlamentarias como un instrumento ágil y rápido de control. Sin embargo, la práctica el resultado no es muy satisfactorio. Se trata de una experiencia bastante negativa <sup>19</sup>.

#### 5. *LAS INTERPELACIONES*<sup>20</sup>:

La interpelación, como la pregunta, es un instrumento de control parlamentario que consiste en cuestiones, preguntas, planteadas por un diputado, o un grupo parlamentario en este caso, al Gobierno, o a algún Conseller sobre un tema de política general. Se trata de un instrumento caracterizado por su eficacia y singularidad con respecto a la pregunta.

Las diferencias con las preguntas versan en cuanto a los posibles sujetos activos, diputados o grupos parlamentarios; el objeto de la interpelación que es más amplio, política general; la duración de las intervenciones, 10 minutos frente a los 5 de la Pregunta; y sobre todo la posibilidad de que en el plazo de un día desde la interpelación se puedan presentar, por el Grupo que

<sup>19</sup> LLUÍS AGUILÓ LÚCIA: *Les Corts Valencianes: introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994 (p. 90).

<sup>20</sup> Véase RAFAEL MALUENDA VERDÚ: «Control del Gobierno: las interpretaciones», en *CORT. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*, nº 4, Extraordinario, Valencia, 1997 (pp. 219-239).

interpela o al que pertenece el diputado interpelante, una moción <sup>21</sup>.

Otra característica que singulariza a las interpelaciones en la imposibilidad de intervención de otros grupos, que si podrán hacerlo, para fijar postura, en la moción subsiguiente que se pudie - ra surgir como consecuencia de la interpelación.

#### 6. *EL CONTROL DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS:*

Nuestro Estatuto de Autonomía no recoge este instrumento de control parlamentario. Ha sido la legislación posterior, el RCV (Título VI) la Ley del Gobierno Valenciano (Capítulo IV del Título III), las que se han hecho eco de esta laguna legislativa y han sentado las bases de un instru - mento cuya regulación es muy similar a la recogida en el RCD.

Aspecto importante será el de los efectos del control de los decretos legislativos y las conse - cuencias en caso de incumplimiento del Gobierno respecto de la delegación legislativa de las Cortes <sup>22</sup>.

#### 7. *LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN:*

Pese a que anteriormente hemos hablado del derecho de información del Parlamento como un presupuesto del control, es decir, como un paso previo al ejercicio del control, no es menos cierto que podemos calificar las solicitudes de información del Parlamento al Gobierno y a la Administración como «control para controlar».

Partiendo de esta premisa, hablamos de solicitudes de información como un instrumento más de control parlamentario del Gobierno que en el Derecho Parlamentario Valenciano encuentra su regulación en el RCV (art. 9) y en la Ley del Gobierno Valenciano art. 51.2 con la reforma introducida por la Ley 6/95, de 3 de abril.

<sup>21</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *Derecho Constitucional español*, Fundación Universitaria San Pablo, 1995.

<sup>22</sup> Véase FRANCISCO VISIEDO MAZÓ N: *Estudio sobre el Estatuto Valenciano*, Tomo segundo, *Instituciones de la Comunidad Valenciana*, Valencia, 1996 (pp. 115-117).

Conviene resaltar la obligatoriedad de la Administración Valenciana de facilitar esa información, documentación o explicar su imposibilidad. No están, por el contrario, obligadas otras Administraciones a las que se solicitase.

### 3. LAS COMPARENCIAS DEL PRESIDENT DEL CONSELL

*La Comparecencia del President del Consell* ante la cámara autonómica que, como ya hemos señalado reiteradamente, es donde reside la soberanía del pueblo valenciano, tiene una importancia que trasciende a lo puramente parlamentario. Estamos hablando de las relaciones entre la máxima representación del pueblo y el máximo representante del Gobierno Valenciano.

La inclusión de esta fórmula de control en el reglamento de las Cortes Valencianas, práctica no generalizada en el conjunto de autonomías, y que tampoco recoge una mención específica en el R.C.D, fuente de Derecho parlamentario, hace pensar en el interés del legislador valenciano de impulsar la presencia del Presidente del Gobierno ante la Cámara.

Se trata de un instrumento de control parlamentario muy peculiar, ya que su objetivo no es tanto exigir la responsabilidad del Gobierno por su actuación, como ocurre con la moción de censura, ni hacer un examen de política general propio del debate regulado al efecto, ni tampoco entra en los límites de las interpellaciones, preguntas, o incluso de las comparecencias de los miembros del Consell.

Se trata de una figura que está generando una expectación importante en el ámbito del derecho parlamentario comparado. Son seis las comunidades que, junto con las Valenciana, recogen ya una fórmula de control de características similares, aunque con algunas matizaciones a las que se hace referencia en un reciente artículo publicado en este anuario <sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Ver «El Control Parlamentario: Las preguntas al Presidente del Gobierno», por FERNANDO CASTELLÓ BORONAT, CORT. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, nº 4, Extraordinario, Valencia, 1997 (pp. 87-105).

## A) REGULACIÓN ACTUAL

La base del siguiente análisis es el contenido del artículo 163 del Reglamento de las Cortes Valencianas y de la resolución de Presidencia de las Cortes 3/III, de 18 de septiembre de 1994 <sup>24</sup>, que regula el procedimiento parlamentario de las comparecencias del President del Consell que contempla el citado artículo.

### *Artículo 163 R.C.V.*

1. El President 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 Sindic 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.

### *Resolución de Presidencia 3/III:*

*Primero:* Los síndics de los Grupos Parlamentarios deberán presentar 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 President del Consell.

*Segundo:* Los síndics, 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 President del Consell, indicando, expresamente, que se trata del citado procedimiento.

<sup>24</sup> BOCV, 219 (p. 16.156).

*Tercero:* Las preguntas presentadas por los síndics serán comunicadas al President 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, como mínimo de 24 horas de antelación a la reunión en que se desarrolle la comparecencia, sin perjuicio de su posterior publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*.

*Séptimo:* Las comparecencias del President del Consell se realizarán preferentemente a partir de las 10.30 en la reunión del Pleno del 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 President, alguno o algunos de los síndics no hubiesen intervenido, la siguiente sesión se iniciará por éste 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 sindic, contestará el President del Consell. Aquél podrá intervenir para replicar y tras la nueva intervención del President 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 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 art 163 RCV.

## B) OBJETO DE LA COMPARECENCIA

La comparecencia del President del Consell se realiza para contestar a las preguntas de interés general para la Comunidad Valenciana que formulen los síndics de los Grupos Parlamentarios.

La cuestión es qué entendemos por preguntas de interés general para la Comunidad Valenciana. El RCV no hace ninguna puntualización sobre el significado de ese interés general. Lo único que se desprende del tenor literal del artículo 163 del RCV es que debe ser la Mesa de las Cortes Valencianas quien formule la calificación de las preguntas formuladas por los síndics.

Tampoco aporta muchas soluciones la resolución de Presidencia 3/III que regula el procedimiento de este instrumento de control. La disposición quinta de la citada resolución reitera la capacidad de la Mesa de las Cortes Valencianas para rechazar todas aquellas preguntas que no se refieran a asuntos de interés General para la Comunidad Valenciana, remitiéndose, por lo demás, a lo dispuesto en el art. 147 RCV que recoge los requisitos de las preguntas y que establece que no se admitirán:

- Preguntas de exclusivo interés personal de quien las formula
- Preguntas que se refieran a persona física o jurídica que no tenga una transcendencia pública dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma.
- Preguntas que supongan una consulta de índole estrictamente jurídica.

- Preguntas que en su preámbulo o formulación realicen valoraciones que pudieran ser ofensivas para terceras personas.
- Preguntas que no recaben del Consell un criterio o valoración.

En cualquier caso parece que debe entenderse por interés general de la Comunidad Valenciana, todas aquellas cuestiones que afecten al desarrollo de la misma que dependan directa o indirectamente de la acción del Gobierno Valenciano <sup>25</sup>. No debemos olvidar que estamos ante un instrumento de control parlamentario, cuyo objetivo son las acciones, incluso de futuro, del Gobierno.

Estas matizaciones ponen de manifiesto el amplio margen que se concede a la Mesa de las Cortes Valencianas a la hora de calificar la procedencia o improcedencia de una pregunta. Sobre esta cuestión existe una nutrida doctrina y una importante jurisprudencia del Tribunal Constitucional (T. C.).

### C) LA CALIFICACIÓN POR LA MESA DE LAS CORTES

La configuración de esta cuestión en el Reglamento de las Cortes Valencianas, y en el del resto de las asambleas autonómicas, encuentra su fuente de inspiración en el Reglamento del Congreso de los Diputados al señalar su artículo 31.1.4. que «corresponde a la Mesa... calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos».

Como he apuntado anteriormente la posición de la Mesa de las Cortes Valencianas a la hora de calificar las preguntas es de privilegio al quedar en sus manos la admisión o inadmisión de aquellas preguntas que se formulen por los síndics de los grupos Parlamentarios.

En esta misma línea se manifiesta Antonio Embid Irujo, en un trabajo titulado «El control Parlamentario del Gobierno y el principio de la Mayoría Parlamentaria. Algunas reflexiones» al considerar a la calificación de los asuntos o documentos que van a dar lugar a la práctica del control (solicitud de información, pregunta, enmienda, moción, petición de comparecencia, etc.) por las Mesas como un presupuesto del control parlamentario.

<sup>25</sup> En RAFAEL MALUENDA VERDÚ, véase aportaciones al Concepto de interés General. «El Control del Gobierno: las interpelaciones», CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, nº 4, Extraordinario, Valencia, 1997 (pp. 219-239).

Se trata de una cuestión de importancia vital y que conlleva unas consecuencias jurídicas y políticas determinantes. Consecuencias estas que parten, fundamentalmente de la escasa delimitación de los criterios de calificación de asuntos (tal como se demuestra en el apartado anterior), y que podrían desencadenar en desvirtuar la propia esencia del control. Pensemos en el supuesto, habitual por otra parte, de la correspondencia entre la mayoría parlamentaria, la Composición de la Mesa y el Gobierno que es sujeto pasivo del control. Estaríamos hablando de que una actuación arbitraria de esa Mesa pondría en peligro el propio derecho de cualquier parlamentario a desarrollar sus funciones.

Sin embargo, no es menos cierta la dificultad a la hora de poder detectar arbitrariedades, ya que la escasez de parámetros de calificación no sólo afectan a la calificación en sí, sino también a la detección de posibles arbitrariedades.

En cualquier caso, con lo que hace referencia a la calificación propiamente dicha, y a las dificultades para determinar la efectividad de la misma, sirva de muestra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este sentido hay una sentencia del TC 23/1990, de 15 de febrero, que resuelve un recurso de amparo planteado contra un acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, y de la que se obtienen algunas conclusiones sobre los límites de la calificación de los asuntos por parte de las mesas de los parlamentos que inciden en el criterio de la competencia de las Cortes Valencianas <sup>26</sup>.

Parte de la Doctrina opina que el TC concede a las Mesas unos poderes de actuación basados en la posibilidad que ésta tiene a la hora de rechazar la tramitación de documentos que excedan del marco competencial de la institución. Este es el caso concreto de la sentencia mencionada, que se inclinó claramente por la Mesa de las Cortes Valencianas.

Parece, por el momento, que las soluciones aportadas a este tema circulan por el camino de sumar a los criterios formales, exigidos para la formulación de los asuntos o documentos para el control, criterios materiales de calificación.

<sup>26</sup> Véase análisis STC realizado por ANTONIO EMBID IRUJO en «El Control Parlamentario del Gobierno en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 31 (sept.-dic. 1991) (p. 186).

Si hablamos en concreto del instrumento de control que es objeto de estudio, podríamos concluir que, además de los requisitos formales de presentación de la pregunta, se une el requisito material de tratarse de cuestiones de interés para la Comunidad, y que por tanto desecharían cualquier otro tema de ámbito diferente.

En cualquier caso, a mi juicio, existe todavía bastante indeterminación en este tema. Quizá se trate de una indeterminación necesaria para adaptarse al sistema político caracterizado por su flexibilidad.

#### D) LÍMITES DE LA COMPARECENCIA

Al referirnos a la comparecencia del President del Consell como un mecanismo de control parlamentario debe puntualizarse que se trata de un medio de control del gobierno que no es ilimitado. De la regulación que de su ejercicio hacen el RCV y la Resolución 3/III se deducen una serie de límites relativos al procedimiento (objetivos) y otros relativos a los sujetos legitimados para ponerlos en práctica (subjetivos) y de los que también se desprenden una serie de efectos o consecuencias que alcanzan a los derechos de los diputados en el ejercicio de su función de representación dentro del Parlamento.

##### 1. *LÍMITES OBJETIVOS*

a) Momento y duración de la comparecencia tasados (art. 163.1 y pto. séptimo de la resolución 3/III): El President del Consell comparecerá durante un tiempo máximo de treinta minutos habitualmente en la segunda sesión de cada mes natural, preferentemente a las 10.30 horas de la reunión del jueves (Las sesiones Plenarias normalmente se desarrollan en dos reuniones, miércoles y jueves). Hay que salvar las excepciones que se contemplan en el mismo artículo.

b) Plazo máximo de presentación del escrito que contiene la pregunta (art 163.2 y pto. primero de la Resolución 3/III): Los síndics de los Grupos Parlamentarios presentarán la pregunta a formular con 48 h de antelación a la sesión en la que se deba desarrollar la comparecencia del President del Consell.

c) Número de preguntas por síndico tasado (art. 163.2 y pto. segundo de la resolución 3/III): Los síndics de los Grupos parlamentarios sólo podrán presentar una pregunta en cada una de las sesiones en las que esté prevista la Comparecencia del President del Consell.

## 2. LÍMITES SUBJETIVOS

El artículo 163 del RCV establece la comparecencia del President del Consell para responder a las preguntas de los Síndics de los Grupos Parlamentarios, excluyendo la posibilidad de que la realice cualquier otro Portavoz adjunto o Diputado. Tema interesante sería qué ocurre ante la posibilidad de que esté constituido un Grupo Parlamentario Mixto compuesto por diputados de diferentes formaciones o tendencias ideológicas.

Podría plantearse esta cuestión como un límite al ejercicio de los derechos de cualquier parlamentario como representante de la voluntad del pueblo. Sin embargo, esta posibilidad, aunque no en su totalidad, parece mitigarse sin tenemos en cuenta que el sistema parlamentario actual está basado en el principio del mandato representativo y en el papel cada vez más relevante de los partidos políticos con representación parlamentaria. En este sentido podríamos hablar de una delegación tácita del derecho del Diputado en el Síndic o Portavoz del Grupo del que forma parte. En el hipotético caso apuntado anteriormente de los grupos mixtos, ante la ausencia de regulación al respecto, cabría hablar de la cortesía parlamentaria entre los diferentes portavoces a la hora de formular la pregunta.

Esta diferente regulación, así como ubicación en la estructura del propio RCV, de la Comparecencia del President del Consell, permite diferenciarla de la que se ocupa de «las preguntas» que efectivamente si pueden formular los diputados, tal como dice el art. 146 RCV, al Consell y a cada uno de los Consellers.

## E) PROCEDIMIENTO

La práctica de este medio de control parlamentario se asienta sobre un esquema singular que contiene, por un lado elementos propios de la comparecencias de miembros del Gobierno de los artículos 161 y 162 del RCV, y por otro características y requisitos exigidos para las interpe-laciones y preguntas en el Capítulo I del Título III del mismo reglamento (arts. 141 a 153).

El procedimiento para desarrollar esta Comparecencia podría dividirse en las tres fases siguientes:

1ª *Fase inicial o de preparación:*

Cada Síndic de los Grupos parlamentarios deberán presentar, con 48 horas de antelación ante la Mesa de las Cortes por escrito y según los requisitos de contenido y forma exigidos por el RCV, la pregunta que desean formular al President del Consell.

De la misma se da conocimiento al Propio President del Consell.

2ª *Fase intermedia o de calificación:*

La Mesa de las Cortes, recibidas las preguntas de los síndics de los Grupos Parlamentarios, se reúne con la mayor brevedad con el objetivo de calificar la procedencia o no de las preguntas formuladas.

Realizada la calificación, las preguntas admitidas a trámite serán objeto de un doble proceso de publicidad. Por un lado se reproducirán y repartirán como mínimo con 24 horas de antelación a la reunión en la que deba desarrollarse la comparecencia. Por otro serán objeto de publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas.

3ª *Fase final o de ejecución:*

Es en esta fase donde se realiza de forma efectiva la labor de control. Es la fase en la que se materializa el derecho de los síndics.

Esta fase comienza a las 10.30 horas de la mañana del jueves correspondiente a la segunda sesión de cada mes de las Cortes Valencianas para la que se hubiera previsto por la Mesa de las Cortes la celebración de la comparecencia, y siempre que no coincidiera con un pleno en el que se debata una cuestión de confianza o una moción de censura, en cuyo caso se trasladará a otra semana del mismo mes.

El orden de intervenciones se iniciará por el Síndic del grupo parlamentario de mayor importancia numérica en la cámara y se terminará por el grupo parlamentario mixto (siempre que estuviera constituido, y respecto al «portavoz»).

El tiempo para realizar la comparecencia es de máximo 30 minutos. Esto hace que la disposición 3/III contemple la posibilidad de que transcurrido ese plazo sin la intervención de alguno de los síndics, la siguiente sesión se iniciará por la intervención de éstos. En este supuesto, las preguntas deberán ser reiteradas ante la Mesa de las Cortes si se desea mantener para la siguiente sesión.

El Síndic realizará de forma «escueta» (no ocurre normalmente en la práctica) la pregunta a la que procederá a contestar el President del Consell. El portavoz del grupo que pregunte podrá volver a intervenir en un turno de réplica que será contestada por el President del Consell dando por concluido el debate con el Síndic en cuestión. Este proceso se producirá sucesivamente con el resto.

El Presidente de las Cortes Valencianas distribuirá los tiempos de intervención sin que en ningún caso, formulación y contestación, puedan exceder de 5 minutos.

#### F) EFECTOS

Referirnos a los efectos del control, en general, y del la Comparecencia del President del Consell, en particular, significa hacer referencia al resultado buscado por el ejercicio de la función de control. Dice con acierto Aragón Reyes que el control político por el mero hecho de ponerse en marcha está ya implicando el resultado de mostrar que se realiza una fiscalización del poder. En definitiva, que las actividades públicas están sometidas a una crítica y valoración pública e institucionalizada.

Efectivamente, cuando hablamos de control Parlamentario y después de haber analizado los diferentes instrumentos legales puestos al servicio del mismo, llegamos a la conclusión de que, a diferencia del control Jurídico que realizan los tribunales de Justicia, el control político no lleva siempre una sanción. Tan sólo se produce esta sanción (anulación del acto, revocación del titular del Gobierno) cuando se ejercita con éxito una moción de censura, o cuando el Presidente se somete a una cuestión de confianza y la pierde, o cuando del control de la legislación

delegada se deduce que el Gobierno no ha cumplido con el mandato de las Cortes en cuyo caso la disposición legislativa puede ser perder su vigencia.

Los supuestos en los que no se produce una sanción efectiva, lejos de quedar vacíos de efectividad, despliegan en si mismos unos efectos importantes de desgaste del Gobierno, de la mayoría política que le sustenta, motivando la crítica pública del cuerpo electoral y augurando una sanción posterior a través de las urnas.

Este es el caso de la Comparecencia del President del Consell. El control en este caso no se manifiesta a través de la mayoría de la Cámara, es un control en el *Parlamento* y no *por el Parlamento*, pero que posee una importante capacidad de fiscalización del Gobierno, directamente en su Presidente, que puede debilitarlo, incidir en la opinión pública y pulsar el control social en los procesos electorales.

Pero no es menos cierto que la experiencia parlamentaria demuestra que no sólo la minoría, la oposición, pretende obtener un beneficio, una rentabilidad política de futuro con las preguntas que realizan al President del Consell. La Mayoría, el Grupo o Grupos que dan sustento parlamentario al Gobierno también buscan algo. Efectivamente no se tratará de un efecto negativo. Será muy al contrario un efecto positivo el que pretenda. De la pregunta realizada al Presidente se puede, se quiere y se debe obtener una respuesta que permita hacer llegar a la opinión pública una determinada actuación del Gobierno que va en beneficio de la colectividad, un proyecto de futuro, un problema resuelto gracias a la eficaz y eficiente intervención del Gobierno, e incluso un reproche a la actitud de la oposición respecto de cuestiones que se califiquen de «Interés General». Todo este, y mucho más, es el abanico de reacciones, efectos, que se pueden buscar de la comparecencia del Presidente.

Podríamos llegar a afirmar que este medio de control puede buscar más el efecto externo, hacia la opinión pública, que el puro hecho de obtener una respuesta concreta a una pregunta, e incluso el de contestar a ella.

Y sin embargo, en mi modesta opinión, no pierde por ello virtualidad la función de control del Parlamento. Muy al contrario gana en importancia no sólo por la resonancia pública que pueda

tener un asunto concreto, sino también por el acercamiento de la institución parlamentaria a los ciudadanos, que en algunas ocasiones adolece de falta de contacto e incluso conocimiento de su labor.

De lo apuntado se desprende que, por lo que respecta a los efectos, tiene gran importancia la relación Parlamento-opinión pública y el papel que en ello juegan los medios de comunicación social como vehículos y creadores de la opinión pública, e incluso como orientadores del propio control parlamentario a partir de noticias a las que dan una importancia relevante y que acaban siendo objeto de debate parlamentario <sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Véase ENCARNA FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO: *El Control Parlamentario y la opinión pública*, Tecnos, 1995, Asociación Española de Le - trados de Parlamentos (pp. 191-195).

María Vicenta García Soriano

PROFESORA AYUDANTE DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA-ESTUDI GENERAL

# LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMATIVA ELECTORAL

## SUMARIO

- I EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMATIVA ELECTORAL.
- II NATURALEZA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.
- III LA UTILIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS DE CONTROL DIRECTO. 1) EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD 1.1) *La virtualidad de su utilización por los distintos legitimados.* 1.2) *La doctrina constitucional contenida en las SSTC 40/1981, 154/1988, 28/1991, 45/1992.* 1.3) *Efectos de las sentencias.* 2) LA UTILIZACIÓN DEL RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU RESOLUCIÓN MEDIANTE LAS SSTC 132/1983 Y 72/1984. 3) EL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES MEDIANTE LA DECLARACIÓN 1-7-1992: LA CONDICIÓN DE CIUDADANO Y EL DERECHO DE SUFRAGIO.
- IV LA UTILIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS DE CONTROL INDIRECTO. 1) LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD UN SÓLO EJEMPLO, LA STC 19/1991 QUE VUELVE A TRATAR DEL TEMA DE LAS INCOMPATIBILIDADES-LA «AUTOCUESTIÓN» DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA STC 103/1996 RESPECTO DE LA EXCLUSIÓN DEL CONTROL JUDICIAL.
- V ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.

## I EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMATIVA ELECTORAL

A pesar de que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional se producen, sobre todo, como consecuencia de la verificación de la regularidad del proceso electoral y de que, sin duda, en estos se contiene la mayor riqueza doctrinal, nos hemos decantado por analizar aquellos que se originan como consecuencia de la impugnación de la normativa electoral pues juegan un papel en absoluto desdeñable, para la garantía de la Constitución, al fijar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley<sup>1</sup>. Esto es, examinaremos no la incidencia práctica de las

1 De esta opinión, J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, «Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral» *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990, p. 135.

2 Obras de interés en la materia son las de C. Schmitt, *La defensa de la Constitución*, Madrid, 1983, F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La jurisdicción constitucional en España*, Madrid, 1984, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1982, AAVV, *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, Madrid, 1995, I. M. LOJENDIO IRURE, «Antecedentes y normativa de las cuestiones de inconstitucionalidad en el ordenamiento español», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 18, 1987, J. RODRÍGUEZ ZAPATA, «Los tratados internacionales y los controles de constitucionalidad» en AAVV *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, 1983. En relación al control de constitucionalidad en derecho comparado puede verse, M. CAPPELLETI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità*

garantías jurisdiccionales que aseguran la regularidad del cauce más emblemático del derecho de participación política, el proceso electoral, sino de la propia regulación del mismo a través del control de la normativa que rige en su ejercicio.

Para ello será imprescindible analizar todas las resoluciones del Alto Tribunal producidas con ocasión del sometimiento al mismo de la legislación estatal y autonómica, y el examen, no sólo la normativa estrictamente electoral, sino también de aquellas otras normas legales que podían contener algunas disposiciones que afectasen al derecho de participación política. Consecuentemente, nos referiremos a las sentencias recaídas con ocasión tanto de procesos de control directo de la constitucionalidad de la ley mediante el recurso de inconstitucionalidad, así como del control indirecto, a través de la cuestión de inconstitucionalidad, contemplados en la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional (LOTC).

De otro lado, no podemos omitir la incidencia que, en esta materia, ha tenido el desaparecido recurso previo de inconstitucionalidad. Aunque el infausto procedimiento ya no está vigente, generó dos significativas sentencias: la STC 38/1983 y la STC 72/1984. Asimismo, dedicaremos un apartado a la previsión constitucional, contenida en el art. 95 CE, y desarrollada por el art. 78 LOTC, del instituto de control previo de la constitucionalidad de los Tratados, que debe dictaminar el Tribunal Constitucional a instancia de cualquiera de las dos Cámaras. Además, se da la circunstancia de que, la única vez que la misma se ha aplicado, fue con ocasión de la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea en relación con el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales de los ciudadanos europeos.

Por último, dentro de los procesos de control indirecto de constitucionalidad, no podemos olvidar la utilización por parte del Alto Tribunal del mecanismo contenido en el art. 55.2 LOTC y que se ha denominado *cuestión interna de constitucionalidad* o, con mejor acogida por parte de la doctrina, *autocuestión de inconstitucionalidad*, que fue elevada al Pleno en el proceso constitucional de amparo que dio lugar a la STC 103/1996.

*lità delle leggi nel diritto comparato*, Milán, 1978.

3 Es el caso de la STC 19/1991 de 31 de enero que tenía por objeto decidir sobre la constitucionalidad del art. 29.2.f) de la Ley 30/1984 de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

4 Nos referimos a la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 del 7 de 1992.

## II NATURALEZA DE ESTOS PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Tribunal Constitucional está considerado como un órgano jurisdiccional por la índole de sus procedimientos<sup>5</sup>, y no creemos que sea el lugar adecuado para retomar la manida cuestión de si la naturaleza de la jurisdicción constitucional es política o jurisdiccional, considerada a estas alturas como puramente ociosa<sup>6</sup>.

No obstante, el control de constitucionalidad, dentro del multifacetismo de la Justicia constitucional, presenta numerosas diferencias con el resto de procedimientos. Por consiguiente, consideramos oportuno apuntar que, sobre la polémica respecto de la naturaleza de la actividad del Tribunal en la realización de una de las funciones consideradas por la mejor doctrina como principal y la que motivó su nacimiento sigue abierta. Todavía algunos autores descartan el carácter materialmente jurisdiccional de la verificación de constitucionalidad de las leyes y sostienen que es estos procesos el Tribunal tienen una función de contenido legislativo. Argumentan que se trata de un control legislativo, en cuanto el órgano encargado del mismo participa de la función legislativa y que, al anular una ley por inconstitucionalidad, se realiza una formulación normativa de alcance general similar a la norma suprimida. Se trataría de una elaboración de leyes de signo negativo al impedir que, tanto en el control preventivo como sucesi-

5 Como observa Rubio Llorente «jurisdicción constitucional», se emplea frecuentemente con diversos sentidos, sólo parcialmente coincidentes. A veces se identifica con jurisdicción protectora de derechos fundamentales, en tanto que otras se restringe hasta reducirlo a aquella jurisdicción que puede resolver sobre la constitucionalidad de las leyes. Nosotros, como él, lo utilizamos en sentido lato o funcional, entendiéndolo por tal la actuación total del Tribunal Constitucional al que, por la fuerza de las cosas, se le atribuyen otras competencias como la resolución de la constitucionalidad de las leyes y el amparo electoral. Ver F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, 1993, pp. 573 y 574.

6 En este sentido se itera una reciente publicación de F. RUBIO LLORENTE, «Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa», en *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, Madrid, 1998, p. 155. Incluso en el caso de la Declaración de 1-7-1992, el Tribunal afirmó categóricamente que al responder a la consulta no perdía su condición de órgano jurisdiccional, y a pesar de que a esta resolución no podía denominarse sentencia porque no pone fin a un litigio, produce los efectos propios de la cosa juzgada.

7 Al respecto del control de constitucionalidad de la ley ver J. JIMÉNEZ CAMPO, «Los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad», en AAVV, *Los procesos constitucionales*, Madrid, 1992, pp. 16 y ss.

8 En este sentido, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, consultada la ed. Madrid, 1973, p. 562 y ss.

9 F. SANTAOLAYA LÓPEZ, «Naturaleza...», *op. cit.* p. 145, que trae a colación las afirmaciones realizadas por H. KELSEN en «La garantie juridictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle)», *Revue de Droit Public de la Science Politique*, tomo XIV, París, 1928.

vo, una norma se comporte como tal<sup>10</sup>. Con todo, los que sostienen la naturaleza materialmente legislativa de la verificación de constitucionalidad de las leyes, reconocen la existencia de elementos formalmente jurisdiccionales como la resolución a través de una sentencia.

Por nuestra parte consideramos que no es éste el lugar para reproducir el debate pues hemos querido decantarnos por un estudio que se adentre en el funcionamiento efectivo de estos institutos (sin inmiscuirnos en la construcción dogmática), con la intención de propiciar una reflexión sobre la incidencia de los mismos (evidenciada por la práctica jurisdiccional) sobre los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE. Sin embargo, no podemos obviar que su utilización, la mayoría de las veces, ha tenido una función política.

Pero antes de adelantar conclusiones, veamos ahora cuál ha sido, sobre la experiencia de la que disponemos hasta el momento, la incidencia de los procesos de control de constitucionalidad atendiendo a quiénes, de entre los legitimados, han utilizado el recurso, qué órganos jurisdiccionales han planteado la cuestión de inconstitucionalidad, cuáles han sido los pronunciamientos del Tribunal, y la repercusión legislativa de los mismos<sup>11</sup>.

### III LA UTILIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS DE CONTROL DIRECTO

#### 1. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Se ha definido como el cauce procesal encaminado al control objetivo de la constitucionalidad de la ley que conforma una garantía dirigida a ofrecer protección frente a aquellas normas que

<sup>10</sup> En este sentido, C. SCHMITT, «La defensa...» *op. cit.* p. 89 y ss.

<sup>11</sup> F. SANTAOLAYA LÓ PEZ, «Naturaleza...» *op. cit.* p. 155.

<sup>12</sup> Modestamente, intentamos, en relación a la materia electoral, llevar a cabo las sugerencias realizadas por J. JIMÉNEZ CAMPO «El control de constitucionalidad de la ley en el derecho español», en *Estudios...* *op. cit.* p. 64, de realizar un estudio empírico.

vulneren, o afecten, limitándolo, el contenido esencial de los derechos fundamentales<sup>13</sup>

Si atendemos a lo predicado por el art. 53.1 de la *Norma Normarum*; en él se establece que los derechos fundamentales se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el art. 161.a) de la misma, aparentemente, se previene un mecanismo de tutela específico para los derechos fundamentales. Sin embargo, en rigor, estamos ante una garantía aplicable a cualquier ley o disposición con fuerza de ley y no únicamente a las que regulen los derechos fundamentales. Nos encontramos, pues, ante una de las denominadas *garantías genéricas* en cuanto su objeto consiste en efectuar un control abstracto de las normas.

Por otra parte, las leyes se configuran como el resultado de un acuerdo político entre mayorías y minorías parlamentarias y el recurso de inconstitucionalidad, que en principio constituye la garantía de la supremacía de la Constitución, queda en realidad, subordinado, asimismo, a la existencia de acuerdo político. Como acertadamente se ha puesto de relieve, si éste se da, aun que una ley tenga visos de ser inconstitucional, no habrá peligro de que la misma se impugne ante el Alto Tribunal en el plazo previsto para su interposición<sup>14</sup>.

Si el plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad es de tres meses, la norma que los sobrepase sin haber sido recurrida ya no puede ser objeto de control por acción directa de inconstitucionalidad, al haberse perdido la oportunidad de hacerlo. La importancia del plazo radica en que, la limitación impuesta por éste, se considera coherente con el origen político de dicho recurso en el sentido de que el debate político debe tener un término cierto<sup>15</sup>. Una vez finalizado, se abre paso al instrumento que asegura la depuración continua del ordenamiento: la cuestión de inconstitucionalidad.

13 Aunque existe abundante bibliografía al respecto nos han resultado de gran utilidad las obras de AAVV *Los procesos constitucionales*, Madrid, 1992, AAVV. *La jurisdicción constitucional en España*, Madrid, 1994, J. AROZAMENA SIERRA «El recurso de inconstitucionalidad», en *El Tribunal Constitucional*, vol. I, Madrid, 1981, F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, A. J. GÓ MEZ MONTORO, M. MEDINA GUERRERO, J. L. REQUEJO PAGÉS, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Madrid, 1997, A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El recurso de inconstitucionalidad. El proceso directo de inconstitucionalidad*, Madrid, 1992, F. RUBIO LLORENTE y J. JIMÉNEZ CAMPO *Estudios...* op. cit. p. 8, F. SANTAOLAYA LÓ PEZ, «Naturaleza...» op. cit. pp. 117-157.  
14 M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El recurso de inconstitucionalidad...*, op. cit. p. 134.  
15 Límite impuesto no ex *constitutionem* sino por el art. 33 LOTC.  
16 J. JIMÉNEZ CAMPO, «El control ...» op. cit. p. 69.

Dentro de estos tres meses posteriores a la publicación de la normativa que afecta al derecho de sufragio sólo se han planteado cuatro recursos de inconstitucionalidad. Han sido con ello cuestionados algunos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 4/1981 de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de Euskad<sup>17</sup>, la Ley 28/1983 de 25 de noviembre de Elecciones al Parlamento Vasco<sup>18</sup>, la LO 1/1987 de 2 de abril de modificación de la LO 5/1985 de 19 de junio de Régimen Electoral General<sup>19</sup>, y la Ley 8/1986 de 26 de noviembre reguladora del Régimen Electoral para la Comunidad de las Islas Baleares<sup>20</sup>. No cabe duda que todos ellos vinieron a prolongar, vía constitucional, controversias de origen político.

#### 1.1. LA VIRTUALIDAD DE SU UTILIZACIÓN POR LOS DISTINTOS LEGITIMADOS

En la regulación de este instituto se ha querido dar un carácter institucional a la legitimación activa, vinculada a órganos o fracciones de órganos concretos, por ello todos los sujetos legitimados tienen naturaleza *política*<sup>23</sup>, de modo que tanto los litigantes como el Tribunal son poderes públicos. Ello implica que el órgano legitimado tiene un cometido constitucional, integrándose esta facultad en el conjunto de competencias que le corresponden.

Así, en los casos anteriormente citados, el Presidente del Gobierno ha recurrido la Ley 4/1981 de 18 de marzo (STC 40/1981) y Ley 28/1983 de 25 de noviembre (STC 154/1988), ambas del Parlamento Vasco, respondiendo a la lógica de que los recursos planteados por éste lo sean contra leyes autonómicas y operando, en principio, criterios de oportunidad política. Ambos se plantearon frente a leyes autonómicas, convirtiéndose en los llamados recursos *conflictuales*<sup>24</sup> que, además de propiciar la constitucionalidad de la ley, buscarían dotar al Gobierno de un instrumento de control no ya sobre la ley sino sobre el legislador autonómico cuyas determinacio

17 Capítulo aparte son los recursos previos de inconstitucionalidad.

18 Publicada en el BOPV, núm.17, de 12 de mayo de 1981, y recurrida el 15 de julio de 1981 por el recurso 208/1981. Resuelto por la STC 40/1981.

19 Publicada en el BOPV y recurrida el 10 de marzo de 1984, mediante el recurso 162/1984. Resuelto por la STC 154/1988.

20 Publicada en el BOE, núm. 80, de 3 de abril de 1987 y recurrida el 22 de junio de 1987, mediante el recurso 852/1987. Resuelto por la STC 28/1991.

21 Publicada en el BOB, núm. 40, el 20 de diciembre de 1986, y recurrida por el recurso 365/1987 de 20 de marzo. Resuelto por la STC 45/1992.

22 Art. 162.1.a) CE y el art. 32 LOTC prevén que están legitimados, tanto órganos unipersonales (Presidente del Gobierno y Defensor del Pueblo), como colegiados (50 Diputados, 50 Senadores, y los órganos ejecutivos colegiados y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) casos en el que se necesitará acuerdo adoptado al efecto. Ver M. A. GARCÍA MARTÍNEZ *El recurso...*, op. cit. p. 152.

23 AAVV, Jurisdicción...o. cit. p. 38.

24 Ver F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder...*, op. cit. p. 584 respecto a la utilización de esta denominación.

nes pueden quedar en suspenso durante cinco meses<sup>25</sup>. De este modo han funcionado como una pieza más *del sistema de equilibrios institucionales de nuestro Estado Autónimo*<sup>26</sup>.

En cuanto a la legitimación de las Comunidades Autónomas<sup>27</sup>, tiene su razón de ser en el mismo concepto de autonomía reconocido en la Constitución. Pero el ámbito de sus posibilidades está notablemente restringido: sólo podrán recurrir las normas que puedan afectar a su ámbito de autonomía. Asimismo, las normas susceptibles de ser impugnadas se circunscriben a las estatales, de modo que una Comunidad no puede recurrir por inconstitucionalidad las de otra, aunque le pudieran afectar en su ámbito de autonomía<sup>28</sup>. En una sola ocasión han planteado un recurso: el interpuesto por el Parlamento Vasco, contra la LO 1/1987 de 2 de abril, al entender que la norma estatal podía afectar a la autonomía de dicha Comunidad.

Por último, y en virtud de las previsiones contenidas en la LOTC, 56 Diputados, que actuaron representados por un comisionado nombrado al efecto, plantearon un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1986 de Régimen Electoral de las I.Baleares. En este caso, como en aquellos en que este recurso es promovido por parlamentarios legitimados, se trataba de una minoría parlamentaria que hizo uso de este medio de impugnación cuando no se consiguió acuerdo entre mayorías y minorías sobre la regulación de una determinada materia: los escaños atribuidos en una determinada circunscripción electoral<sup>29</sup>. Sorprendentemente, en este supuesto, al contrario de lo que suele ser habitual, la disposición conflictiva no se localiza en una ley estatal sino en una Ley autonómica.

Vemos pues que, de todos los órganos legitimados, no han hecho uso de la facultad que les confiere la LOTC ni los 50 Senadores, ni el Defensor del Pueblo. Este último, cuya legitimación se configura como la menos política dentro de la articulación del art. 32 LOTC se caracteriza por su escasa actividad hasta la fecha por lo que no resulta de extraño, pero sí censurable, que no haya intervenido ni una sola vez en la materia analizada.

25 Sólo en el caso de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno frente a leyes autonómicas su interposición puede tener efectos suspensivos de la aplicación de la disposición de la ley impugnada en opinión de J. JIMÉNEZ CAMPO, «El control...» *op. cit.* p. 68 y ss.

Este importante efecto suspensivo atribuido al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno cambia sino su naturaleza, sí su función. Solo en el primer caso, invocando el art. 161.2 CE en relación con lo dispuesto en el art. 30 LOTC se pidió la suspensión.

26 *Ibidem*, p. 72.

Como observa M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, «El recurso...» *op. cit.* p. 152, los recursos que se han planteado por el Presidente del Gobierno siempre lo han sido contra leyes autonómicas.

27 La legitimación sólo la tendrán los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas Legislativas.

28 Puede verse un análisis detallado en M. A. GARCÍA MARTÍNEZ *El recurso... op. cit.* pp. 155 y ss.

29 *Ibidem*, p. 154.

1.2. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL CONTENIDA EN LAS SSTC 40/1981, 154/1988, 28/1991 Y 45/1992

La intervención del Tribunal ha dado lugar, en todas las resoluciones a que nos vamos a referir, a una doctrina que luego ha tenido gran trascendencia sobre la materia electoral, especialmente por lo que se refiere al derecho de sufragio pasivo. Por ello, y como han sido pocas las sentencias recaídas en recursos de inconstitucionalidad, las examinaremos todas; aunque, para no resultar excesivamente farragosos, nos circunscribiremos a aquellos aspectos que puedan ofrecer mayor interés.

a) *La exigencia a los Senadores de una determinada condición política*

En el caso resuelto por la STC 40/1981, se recurrió una ley del Parlamento Vasco, la Ley 4/1981, en que se regulaban las condiciones de elegibilidad y duración del mandato de los Senadores representantes de dicha Comunidad Autónoma. Se adujo, por parte de los recurrentes, la posible infracción de los arts. 69.5 y 70.1 CE ocasionada por los requisitos establecidos en la misma para la designación de Senadores por la Asamblea Legislativa del País Vasco. En primer lugar, al respecto de la problemática exigencia de la *condición política de vascos* que los mismos deben ostentar, el Tribunal considera que siendo el Senado una Cámara de representación territorial, integrada tanto por miembros directamente elegidos por el Cuerpo Electoral como por otros designados por las CCAA, el citado requisito podía ser perfectamente aceptable por cuanto no era una exigencia discriminatoria y podía, por consiguiente, adicionarse a las situaciones previstas por el art.70.1 CE como causa de incompatibilidad específica.

b) *Qué debe entenderse por una adecuada representación proporcional*

De otro lado, con respecto a la *adecuada representación proporcional* que deben asegurar los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas cuando su Asamblea Legislativa designen los Senadores, y que viene recogida en el art. 28.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, el Alto Tribunal estimó que la dificultad de alcanzarla de suyo se incrementaba todavía más cuando los puestos a cubrir eran escasos. Por consiguiente, aunque el sistema previsto en la Ley 4/1981 no

fuese estrictamente proporcional, no por ello resultaría inconstitucional en relación a las exigencias contenidas en el art. 69.5 CE, pues, a pesar de todo, permitía la representación de otros grupos políticos distintos al mayoritario.

c) *La vinculación del mandato senatorial a la legislatura autonómica*

La última cuestión sobre la que, en la precitada sentencia, tuvo que pronunciarse el Tribunal afectaba a la previsión contenida en el art. 6 de la Ley 4/1981 que establecía la duración del mandato de los Senadores en cuatro años, disponiendo que su mandato terminaba cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara, sin efectuar distinción alguna entre las dos clases de Senadores. En el caso de la Ley vasca se vinculaba el mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea autonómica, opción sobre cuya idoneidad opina el Tribunal que no debería pronunciarse a pesar de que, la misma, no se hubiese contemplado en el Estatuto (no obstante lo dispuesto en el art. 69.6 CE) sino en una Ley. Con todo, el Juez de la constitucionalidad considera tal vinculación plenamente admisible, por lo que, en virtud de lo dispuesto en dicho precepto, acabado el mandato del Senado antes de acabar el del Parlamento Vasco, éste deberá comprometerse a seguir representado por los Senadores anteriormente designados.

d) *La conexión entre el derecho de sufragio y la inscripción censal y sus consecuencias*

En el recurso que dio lugar a la STC 144/1988, el Presidente de Gobierno impugnó ciertos artículos de la Ley 28/1983 del Parlamento Vasco. La pretensión de inconstitucionalidad vino a controvertir la conformidad con las disposiciones contenidas en el art. 149.1.1, 8 y 34 de la Constitución de algunos preceptos de aquélla, relativos al Censo electoral.

30 Al respecto puede verse el comentario de J. DÍAZ DELGADO «Censo electoral. Ley electoral vasca» *Revista General de Derecho*, núm. 537, 1989, pp. 3641-3652.

Antes de referirse a la cuestión controvertida, nos parece relevante la advertencia del Tribunal, en el F.J. 1, de que los recursos de inconstitucionalidad – a diferencia de los conflictos de competencias– no tienen como función institucional definir en abstracto el modo de ajuste entre las competencias estatales y autonómicas, sino la de enjuiciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las disposiciones legales impugnadas. Aun cuando tal enjuiciamiento deba llevarse a cabo partiendo de normas que tienen contenido competencial.

Por lo que se refiere a las disposiciones impugnadas, el recurrente mantenía que la Comunidad Autónoma del País Vasco no ostentaba competencias en relación al Censo Electoral. Argumentaba que el art. 10.3 del Estatuto no contenía referencia alguna a dicho aspecto ni podía considerarse que el mismo estuviese incluido en la regulación de la elección de los miembros del Parlamento Vasco que había de contener la Ley Electoral cuyo objeto eran los aspectos procedimentales y organizativos, pues el Censo no tiene tal naturaleza.

Ante todo, el Tribunal puso de manifiesto que el Censo, como instrumento administrativo esencial para el procedimiento electoral, puede adscribirse al ámbito sustantivo de toda *legislación electoral*. Por otro lado, resulta indudable la existencia de una conexión inescindible entre el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal, pues, la inclusión en dichas listas constituye un requisito indispensable para su ejercicio. Si bien es cierto que se trata de dos derechos de naturaleza distinta – la inscripción censal es de naturaleza declarativa y no constitutiva de la titularidad del voto–, no existe, sin embargo, un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, el cual comprende el de ser inscrito en el Censo. Con esta consideración resulta congruente, para el Tribunal, la protección que en la LO 5/1985 (LOREG) se dispensa ex art. 38.5, y la posibilidad de interponer un recurso de amparo frente a una exclusión indebida en las mencionadas listas.

Si el Censo constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio, cada Comunidad Autónoma, al ejercer su competencia en materia electoral, ha de tener presen

tes las normas estatales del desarrollo del derecho reconocido en el art. 23 CE, y las que regulen las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio, en relación con lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE. Dichas normas estatales se contienen, exclusivamente, en la LOREG que regula todo lo referente al Censo electoral en el Capítulo Cuarto del Título I.

Por otro lado, la LOREG entró en vigor con posterioridad a la Ley controvertida por lo que la modificación del marco normativo estatal conllevó efectos trascendentes en relación a esta Ley autonómica. A partir de su entrada en vigor, la LOREG deviene en parámetro de constitucionalidad de los preceptos controvertidos, según el tenor literal de los cuales *corresponde al Gobierno Vasco, a través de la Dirección de Estadística, elaborar y tener al día el Censo Electoral*. A la vista de todo ello, el Tribunal declaró la incompatibilidad de las disposiciones de la LOREG y las autonómicas, pues, la formación del Censo corresponde en exclusiva a un órgano de la Administración del Estado. De ahí la inconstitucionalidad del art. 13.1. de la Ley 28/1983. Al desconocer la unidad del Censo y propiciar la desconexión entre dicho Censo y el utilizable en las elecciones autonómicas, ya que no resultaba conciliable con el art. 149.1.1 CE que el requisito de inscripción censal pudiera ser diversamente reconocido, respecto a un mismo elector, para unas y otras elecciones.

Por último, teniendo en cuenta que la configuración de la Administración Electoral relativa a cualquier proceso electoral ha de responder a un esquema de integración personal, de determinación competencial y de funcionamiento orgánico de cada tipo de Junta en ella incluida, el Tribunal advierte que esta configuración uniforme, en lo sustancial, de los órganos de la Administración Electoral, forma parte del ámbito de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas cuyo establecimiento corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18 CE. Consecuentemente, también resultaron inconstitucionales las disposiciones que atribuían a las Junta Electoral de Comunidad Autónoma, de Territorio Histórico y de Zona competencias sobre el Censo por contravenir lo dispuesto en la LOREG, que atribuye tales competencias a la Oficina del Censo Electoral.

e) *La posibilidad de establecer nuevas incompatibilidades parlamentarias*

En el recurso promovido por la Asamblea Legislativa del País Vasco, que dio lugar a la STC 28/1991, se cuestionaba la constitucionalidad de dos preceptos de la Ley Electoral añadidos

por la LO 1/1987: el art. 211.2.d) LOREG que predica que la condición de parlamentario europeo resulta incompatible con la de miembro de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, y el art. 214 LOREG, según el cual, la circunscripción para la elección de Diputados al Parlamento Europeo es el territorio nacional.

El recurrente fundamentó la inconstitucionalidad del primer precepto en su contradicción con el art. 5 del Acta relativa a la elección al Parlamento Europeo adoptada por el Consejo Europeo el 20 de septiembre de 1976, contradicción que supondría, a su juicio, una vulneración de los arts. 93, 96.1 y 9.1 CE, así como del art. 14 CE. Respecto del segundo no desarrolló argumento propio alguno.

Para el Tribunal, resulta evidente que el art. 211.1.d) LOREG influye claramente en la situación jurídica de los miembros del Parlamento Vasco, a los que se impone con ello una limitación adicional, distinta de la ya arbitrada por el constituyente sobre la no acumulación de actas, en el art. 67.1 CE. Dicha limitación puede incidir, incluso, en la composición misma de la Asamblea autonómica toda vez que el art. 211.3 LOREG determina que la incompatibilidad *resuelve a favor de la condición parlamentaria adquirida en último término*.

Para poder efectuar el contraste suscitado, el Tribunal tenía que dilucidar si el art. 5 del Acta Electoral Europea es norma que integre el *corpus* constitucional aplicable en virtud de lo dispuesto en los arts. 93 y 96.1 CE en relación a la vinculación de España al Derecho de las Comunidades Europeas. El Juez constitucional determinó que dicha vinculación no dotaba a las normas de Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales, por lo que una eventual disconformidad de la legislación nacional con aquél no afectaba a los citados preceptos constitucionales y, por tanto, no podía fundamentar un recurso de inconstitucionalidad y no debía ser resuelto por el Alto Tribunal.

En cuanto a la posible vulneración del art. 14 CE por el cuestionado art. 211.2.d) LOREG, el Tribunal sostiene que en el mismo se otorga igualdad de trato a los parlamentarios nacionales y autonómicos pues la incompatibilidad afecta a todos los Diputados, a los autonómicos pero también a Diputados y Senadores de las Cortes Generales. Con todo, reconoce que la conclusión alcanzada no impedía el uso de los medios de defensa judicial legalmente configurados para alzarse contra la pretendida antinomia por parte de los candidatos afectados por la incompatibilidad, siendo los órganos judiciales ordinarios quienes, en los procesos correspondientes,

habían de pronunciarse sobre la contradicción como paso previo a la aplicación del art.211.2.d) LOREG, a cuyo fin están facultados para pedir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 177 del Tratado, una declaración interpretativa acerca del art. 5 del Acta Electoral.

En este caso, el recurrente pretendía que fuese el Alto Tribunal el que, utilizando el procedimiento previsto en el art. 177 del Tratado se dirigiera al Tribunal de Justicia, lo que fue rechazado por por cuanto *la ratio dicendi del pronunciamiento desestimatorio del recurso no guarda relación alguna con la norma comunitaria europea que el órgano parlamentario ha invocado para que enjuicemos la validez constitucional del precepto impugnado (...) pues el problema de esa acomodación no es un problema constitucional y el Derecho Comunitario tiene sus propios órganos de garantía.*

f) *La determinación de la circunscripción en las elecciones al Parlamento Europeo*

Finalmente, por su importancia, nos referiremos a la interpretación realizada por el Tribunal en relación la configuración del territorio nacional como circunscripción única en las elecciones al Parlamento Europeo. Este la considera una opción tan lícita constitucionalmente como pueda serlo la del territorio de las diferentes Comunidades Autónomas sin que, la segunda opción, haya de ser necesariamente adoptada por exigencias de la estructura autonómica del Estado reconocida en el art. 2 CE. Por tanto, y aunque nada impediría que, en el futuro, el legislador estatal pudiera disponer la organización territorial del Cuerpo Electoral en los comicios europeos atendiendo al diseño autonómico, ello no sería algo constitucionalmente obligado.

g) *A vueltas con la proporcionalidad, en relación a la atribución de escaños*

El último de los recursos, el resuelto por la STC 45/1992, fue promovido por un grupo de Diputados contra el art. 12.2 de la Ley 8/1986 reguladora del Régimen Electoral para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares por un doble motivo: atribuir un único escaño a la circunscripción insular de Formentera, lo que a juicio de los recurrentes supondría un sistema mayoritario contrario al art. 20.1 EAIB, que reproduce las exigencias constitucionales contenidas en el art.152.1 CE, de un sistema proporcional para las elecciones a las Asambleas de Legislati

vas de las Comunidades Autónomas y por otorgar 12 escaños a Ibiza y 13 a Mallorca, a pesar de que esta última cuente con mayor población, lo que vulneraría, a su juicio, el art. 14 CE en relación con el 23.2 CE.

Se reproduce aquí el problema de las exigencias constitucionales y estatutarias de proporcionalidad que motivaron el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 40/1981, en el sentido de que la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial. Por ello, su puesta en práctica quedará modulada, o corregida, por múltiples factores el sistema electoral, no pudiendo excluirse la eventualidad de que el legislador autonómico, en uso de su libertad de configurar la normativa introduzca correcciones al principio de proporcionalidad, siempre que se funde en objetivos legítimos y no cause discriminaciones<sup>31</sup>.

Consiguientemente, el hecho de que se atienda a circunstancias específicas, como pueda ser la condición insular de Formentera, y se otorgue una representación específica propia a una determinada población no ha de infringir, necesariamente, el citado mandato constitucional. Tampoco resulta inconstitucional que en una circunscripción sólo obtenga representación una fuerza política; ni la *desproporcionalidad* del número de escaños atribuidos a la Isla de Menorca sobre la de Ibiza en virtud de que compete al legislador determinar el número de escaños de cada circunscripción y no se han aportado pruebas de que la población de Menorca sea significativamente menor que la de Ibiza.

Hasta aquí los principales aspectos sobre los que el Alto Tribunal sentó la doctrina que iba a seguirse, sin cambios relevantes, a partir de ese momento.

### 1.3. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS<sup>33</sup>

Tres de los cuatro recursos fueron desestimados, y sólo la STC 154/1988, que estimó parcialmente el recurso, declaró nulos los preceptos inconstitucionales afectados. Como es sabido, en la práctica no toda declaración de inconstitucionalidad va seguida de una declaración de nulidad, a pesar de tenor literal del art. 39.1 LOTC. Sin embargo, se deja a salvo de la eficacia del fallo

<sup>31</sup> En este sentido, la STC 75/1985.

<sup>32</sup> STC 193/1989.

<sup>33</sup> Sólo en uno de los recursos se solicitó la suspensión de la norma controvertida, por lo que ante esta sospecha de inconstitucionalidad, y más, en una materia de la importancia de la que estamos tratando, resulta necesario que se cumplan rigurosamente los plazos previstos para la resolución

anulatorio las situaciones definitivamente resueltas, a pesar de que, en algunas ocasiones, el Tribunal ha establecido la remoción de las situaciones jurídicas anteriores al fallo, actuación que en este caso carecería de sentido.

En vista de las resoluciones del Tribunal, sería posible el replanteamiento, a través de la cuestión de inconstitucionalidad, de lo que ha sido objeto de desestimación de estos recursos y, si se diese el caso, cabría la eventualidad de un pronunciamiento distinto. Sin embargo, hasta hoy, no se ha planteado ninguna sobre las mismas normas.

## 2. LA UTILIZACIÓN DEL RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU RESOLUCIÓN MEDIANTE LA STC 132/1983 Y LA STC 72/1984

La LO 2/1979 del Tribunal Constitucional extendió a las llamadas leyes orgánicas (art. 81.1 CE), entre las que se encuentra la referida a la regulación del Régimen Electoral General, un procedimiento de control previo de constitucionalidad, análogo al previsto en la actualidad para los Tratados Internacionales<sup>34</sup>. Aunque la desafortunada experiencia política constitucional motivó pronto su supresión, fueron dos los recursos previos los que se interpusieron en relación a la normativa electoral. Veamos los aspectos controvertidos.

del mismo. El art. 34.2 LOTC dispone que transcurrido el plazo de personación y formulación de alegaciones para lo que se dispone de quince días, *el Tribunal dictará sentencia en el plazo de diez días*, que podrá ser ampliado a un máximo de treinta. Como se ha observado, esta disposición resulta sistemáticamente incumplida.

Si nos atenemos a los recursos de inconstitucionalidad analizados, vemos que en el caso del recurso 208/1981 promovido el 15 de julio de 1981, el 22 de septiembre el Tribunal acordó tener por presentados los escritos de alegaciones y señalar para la deliberación del recurso el 5 de noviembre, pero, el 18 de dicho mes, teniendo en consideración la complejidad de las cuestiones planteadas en el recurso, acordó ampliar el plazo para dictar sentencia hasta el máximo permitido por el art. 34.2 LOTC, dictando sentencia el 18 de diciembre de 1981.

En el recurso 162/1984, presentado el 10 de marzo, se formularon las alegaciones con fecha de 9 de abril de 1984 y por providencia de 18 de julio de 1988 se señaló el día 21 siguiente para la deliberación y votación de la sentencia, como así se hizo en efecto. En el recurso de inconstitucionalidad 852/1987, presentado el 22 de junio, se evacuó el trámite de alegaciones y mediante providencia de fecha 12 de febrero de 1991, se señaló el día 14 para deliberación y votación de la sentencia. Finalmente, el recurso 365/1987, fue presentado el 20 de marzo. Tras solicitar prórroga, se presentó escrito de alegaciones el 16 de mayo de 1987, y por providencia de 31 de marzo de 1992 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el 2 de abril siguiente.

Vemos que, en ningún caso se han cumplido las previsiones de la LOTC, tardándose en el último caso casi cinco años en dictar sentencia con la consiguiente inseguridad jurídica que ello pudo generar.

<sup>34</sup> Ver al respecto de la necesidad de que la materia electoral se regule mediante este tipo de leyes, J. M. VALLES, «Derecho electoral y ley orgánica. Comentario al art. 81.1 de la Constitución de 1978», en *Revista de Derecho Político*, núm.18-19, 1983.

En la práctica, dicha previsión se utilizó como una especie de veto suspensivo a disposición de la minoría parlamentaria, y que fue suprimido por la LO 4/1985, aprobada por las Cortes el 6 de diciembre de 1984, aunque no entró en vigor hasta 1985 porque contra la misma se interpuso un recurso previo de inconstitucionalidad.

A) *El concepto de «régimen electoral general»*

En el recurso previo de inconstitucionalidad 132/1983 promovido por 55 Diputados, que de signaron un comisionado, resuelto por la STC 38/1983, se fue en contra del texto definitivo del Proyecto de LO por el que se modificaban determinados artículos de la Ley 39/1978 de Elecciones Locales al entender que vulneraban los arts. 141 y 81 CE en razón de que tenía carácter de Ley orgánica siendo que, a su juicio, le correspondía el de Ley ordinaria.

La doctrina más significativa que podemos encontrar en dicha sentencia se resume en la elaboración del concepto de *régimen electoral general*<sup>35</sup>, a que alude el art. 81.1 CE. El tribunal determinó que esta expresión no puede considerarse de idéntico significado a la *elecciones generales*, ya que el adjetivo *general* se refiere al régimen y no a las elecciones. Por consiguiente, se reservará a una Ley Orgánica el *régimen electoral general*, que regulará tanto las elecciones que tienen en los arts. 67 a 70 CE sus líneas constitucionales, como las que las tienen en el art. 140 CE. De este modo, la ley controvertida resultó perfectamente constitucional pues regulaba una de las materias reservadas a las leyes orgánicas. Con estos razonamientos, también decae el segundo motivo por el que se pretendía la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica.

Recordamos que, frente a ese régimen general, cabe la posibilidad de establecer diversos regímenes electorales especiales y particulares. Es el caso anteriormente analizado de la elección de Senadores por las respectivas Comunidades Autónomas, que quedó deferido a sus estatutos, como así se expresó el Alto Tribunal en la citada STC 40/1981.

B) *La distribución de diputados provinciales*

De otro lado, y en relación con la asignación de los Diputados Provinciales a los Partidos Judiciales, y la distribución de los restantes en función de su población, los recurrentes denunciaron el incremento del número de Diputados a asignar a los Partidos Judiciales de la capitalidad de la provincia, mermándose el número de los restantes, lo que, a su juicio, vulneraría los preceptos contenidos en los arts. 137 y 140 CE, además del 141.1. CE.

<sup>35</sup> Ver las críticas formuladas por el profesor M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, «Participación política, autonomías y ley electoral. La ley electoral valenciana», en *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*, nº 2, 1996, pp. 24 y ss.

El Tribunal considera que la Constitución nada dice acerca de la distribución de Diputados Provinciales entre los Partidos Judiciales y, ante la realidad de una distribución irregular de la población, así como ante la necesidad de no menospreciar las exigencias de los menores numéricamente, coonestándola con la presencia constante de problemas de índole provincial general, en cuya resolución no pueden primar criterios estrictamente aritméticos, el legislador puede disponer de una variada gama de soluciones. Estas, como la arbitrada en la norma recurrida, serán perfectamente constitucionales siempre que no se desnaturalice alguna institución garantizada por la Norma Fundamental ni vulnere derechos o principios de igual modo protegidos.

C) *La «regulación» de las incompatibilidades e inelegibilidades sólo podrá hacerse en la «Ley electoral»*

En cuanto a la STC 72/1984 que declaró inconstitucional el Proyecto de Ley Orgánica sobre incompatibilidades de Diputados y Senadores por infringir el art. 70.1 CE, tuvo su origen en el recurso previo de inconstitucionalidad núm. 683/1983, presentado por D.L. F. M. y 52 Senadores más<sup>36</sup>.

Las cuestiones relativas a las incompatibilidades de Diputados y Senadores es una de las que más procedimientos de declaración de inconstitucionalidad han suscitado. En esta ocasión, el Tribunal se manifiesta en relación a la reserva en favor de la Ley Electoral para regular las incompatibilidades e inelegibilidades de Diputados y Senadores. El Tribunal reconoce que, efectivamente, el art. 70 CE contiene una reserva en favor de dicha Ley para regular las causas de incompatibilidad. Con ello, la Constitución opta por establecer, en primer lugar, un elenco de causas fijo y, en segundo, remitir las restantes a la obra del legislador pero no mediante cualquier ley orgánica, sino a través de la Ley Electoral, limitando, en dos sentidos, el margen del legislador.

<sup>36</sup> También para J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Sobre la jurisprudencia...»p. cit. p. 134, esta sentencia tiene especial interés por la doctrina relativa a la reserva de Ley orgánica en materia electoral.

Pero, ¿qué debe entenderse por Ley Electoral?. Ante la indefinición del momento, el Tribunal se manifestó en el sentido de que *para que merezca la calificación de electoral, es necesario que contenga, por lo menos, el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quienes pueden elegir, a quienes se puede elegir y bajo que condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial.*

Cabría la posibilidad de que esta Ley Electoral, en abstracto, pudiera aprobarse por partes o que se modificara por partes, pero esa posibilidad no era sostenible en la coyuntura histórica del inicio del desarrollo de la Constitución. Confeccionarla parcialmente significaba modificar sólo parcialmente, a través de una ley orgánica, el RDL 20/1977. De otro lado, y dado que la Constitución no establece lo contrario corresponde a la oportunidad política decidir si la legislación se hace por partes o de una sola vez; sin embargo, no podrá hacerse en aquellos casos, como el presente, en que la Constitución establece la unidad de legislación para una determinada materia sin perjuicio de que, una vez establecida ésta, pueda modificarse parcialmente.

Sentada la anterior doctrina, y teniendo en cuenta que el art. 70 CE remite a la Ley Electoral la determinación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, el que las mismas se pretendiesen regular en una ley distinta a la Electoral, vulneraba sin duda el art. 70.1 CE.

### 3. EL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES MEDIANTE LA DECLARACIÓN 1-7-1992: LA CONDICIÓN DE CIUDADANO Y EL DERECHO DE SUFRAGIO

El art. 95.2 CE faculta al Gobierno, al Congreso de los Diputados o al Senado para requerir al Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre la conformidad o disconformidad con la Constitución de las disposiciones de un Tratado internacional, con carácter previo a su integración en el ordenamiento español<sup>7</sup>. Si se declara la contradicción, el Tratado sólo podrá ser suscrita por España cuando se lleve a cabo una reforma la Constitución.

<sup>37</sup> El art. 78 LOTC prevé el procedimiento a seguir.

Hasta el presente, esta institución sólo ha sido utilizada con ocasión de la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea para someter al juicio del Tribunal el art. 8.B del mismo, modificado por el art. G del Tratado de la Unión, debido a la existencia de una, en principio aparente, contradicción entre la concesión del derecho a ser elegidos en las elecciones municipales a los ciudadanos europeos residentes en España y las previsiones contenidas en el art. 13.2 CE. La consulta fue resuelta por la Declaración de 1-7-1992. Dado que de esta Declaración ya han realizado solventes estudios reconocidos autores, nos limitaremos a recoger la doctrina que respecto al derecho de sufragio se contiene en la misma.

En relación con este aspecto, el Tribunal señala que la extensión del derecho de sufragio, activo y pasivo, prevista por el art. 8.B.1 del Tratado, para quienes sin ser nacionales españoles sean ciudadanos de la Unión encuentra un acomodo sólo parcial en las previsiones del art. 13.2 CE. En este precepto se afirma que únicamente los españoles ostentan la titulación de los derechos reconocidos en el art. 23 CE, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales. Por tanto, sin perjuicio de la citada salvedad contenida en el art. 13.2 CE en orden al sufragio activo en las elecciones municipales, en virtud de estas reglas constitucionales no cabe, pues, ni por Tratado ni por Ley, atribuir el derecho de sufragio pasivo a los no nacionales en cualquiera de los procedimientos electorales para la integración de los órganos de poderes públicos españoles.

De otro lado, recuerda que el art. 23 CE no consagra un derecho a ocupar cargos y funciones públicos, sino la prohibición de que el legislador pueda regular el acceso a los mismos en términos discriminatorios. El art. 23.2 CE no contiene ninguna norma que excluya a los extranjeros del acceso a éstos en razón de que no es el precepto que establece los límites subjetivos de terminantes de la extensión de la titularidad de los derechos fundamentales a los no nacionales.

38 Como observa F. RUBIO LLORENTE, «La jurisdicción constitucional en España», en *Estudios...*, op. cit. p.17 y ss, el uso del término declaración, insólito en la práctica española, en lugar de dictamen, puede que se deba encontrar su razón de ser en que, como afirma el Tribunal, al responder a la consulta no pierde su condición de órgano jurisdiccional y aunque no quepa denominarla sentencia porque no pone término a un litigio, produce los efectos de *lares iudicata*.

No obstante, en la LOTC nada se dice acerca del carácter jurisdiccional de esta Declaración. Esta indefinición sobre la naturaleza del procedimiento se ha resuelto en la actualidad por la propia declaración del Tribunal. Así lo cree también, F. CAAMAÑO, «Los procesos de control de la constitucionalidad de la ley (I): los procedimientos de control directo», en *AAVV Jurisdicción...*, op. cit. p.47.

39 Por citar alguna, puede verse M. ARAGÓN REYES, «La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994, pp. 9 y ss.; J. L. REQUEJO PAGES, «Supremacía de la Constitución e integración de normas internacionales» en R. PUNSET BLANCO y J. L. REQUEJO PAGES, «Crónica de Jurisprudencia Constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1992», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm.5, 1993, pp. 205 y ss.

Dicho precepto no prohíbe, por sí mismo, que los derechos allí reconocidos puedan extenderse, por Ley o por Tratado a los ciudadanos de la Unión Europea.

Tampoco la proclamación inscrita en el art. 1.2 CE queda contradicha, ni afectada, por el reconocimiento del sufragio pasivo, en las elecciones municipales, a un determinado círculo o categoría de extranjeros pues la atribución a quienes no son nacionales del derecho de sufragio en elecciones a órganos representativos, sólo podrá ser controvertida, a la luz del art. 1.2.CE si-tales órganos fueran aquellos que ostentan potestades atribuidas, directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía. Y, ante el interrogante de si es posible proceder a la ratificación de aquel precepto del Tratado sin la previa revisión constitucional, la respuesta no puede ser sino negativa. Con esto, el Tribunal considera que está constatada la existencia de una antinomia entre el art. 8.B.1. del Tratado y el art. 13.2 CE de conformidad con el art. 95.1.

Como podemos observar, el Tribunal utiliza este cauce no sólo para resolver la cuestión nuclear relativa a la necesidad de reformar la Constitución, sino también para realizar una serie de consideraciones en relación con el derecho de sufragio, consideraciones, que habrán de ser tenidas en cuenta, a partir de ese momento, por todos los poderes públicos.

## IV LA UTILIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS DE CONTROL INDIRECTO

### 1. LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL: UN SÓLO EJEMPLO, LA STC 19/1991 QUE VUELVE A TRATAR DEL TEMA DE LAS INCOMPATIBILIDADES

Aparte del control abstracto de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional ejerce también el control concreto de las normas mediante la cuestión de inconstitucionalidad que no es sola

mente una vía para que el Juez o Tribunal ordinario esclarezca sus dudas con fin de dar la solución más adecuada al ordenamiento constitucional, sino que, su verdadera razón de ser, la encontramos en que se muestra como el procedimiento adecuado para depurar el ordenamiento jurídico y librarlo de aquellas normas con rango de ley que sean contrarias a la Constitución.

Como ha declarado el Alto Tribunal, la cuestión de inconstitucionalidad no es una acción concedida a los órganos judiciales para impugnar con carácter abstracto la validez de la ley, sino un instrumento puesto a disposición de aquéllos para conciliar la doble obligación de sometimiento a la Ley y a la Constitución. Estas razones explican el carácter concreto que la cuestión de constitucionalidad promovida por Jueces y Tribunales tiene en nuestro ordenamiento. Este procedimiento es considerado como *el instrumento del que más cabe esperar para asegurar, en nuestro Derecho, el control de la constitucionalidad de las leyes (...) y es el nexo entre los órganos del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional*<sup>41</sup>, cuyo planteamiento procederá cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional.

Hasta donde conocemos, sólo se ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos que regulan el derecho de participación política. Se trata de la cuestión 1.091/1985, resuelta por la STC 19/1991 de 31 de enero que tenía por objeto decidir sobre la constitucionalidad del art.29.2.f) de la Ley 30/1984 de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública en cuanto pudiera ser contrario al art. 70.1 CE por incompatibilizar el ejercicio de la función pública con la condición de Senador o Diputado. La duda provenía de la interpretación que debía hacerse de que el establecimiento de causas de incompatibilidad, distintas a las constitucionalmente previstas, está reservada a la Ley Electoral.

El Tribunal tenía que decidir sobre la posible inconstitucionalidad de que, en el señalado precepto, se dispusiera que los funcionarios públicos pasarían a la situación de servicios especiales cuando *accedan a la condición de Diputado o Senador de las Cortes Generales*. A juicio de los recurrentes

40 STC 94/1986.

41 J. JIMÉNEZ CAMPO, «El control...» *op. cit.* p. 86.

42 Art. 5.1 LOTC.

tes, ello pudiera ser contrario al art. 70.1 CE, que no permite que una ley, distinta a la Ley Electoral, regule el régimen de incompatibilidades de Diputados y Senadores<sup>43</sup>.

Sin embargo, el Alto Tribunal estimó que, el art. 29.2.f) de la Ley 30/1984, no tiene por objeto determinar causas de incompatibilidad pues solamente define los supuestos de la situación administrativa de servicios especiales de los funcionarios públicos. En su enunciado no se contiene declaración de incompatibilidad entre el desempeño de la función pública y aquella condición, ni se regula el sistema de incompatibilidades de los funcionarios públicos. Se limita a regular diversos ámbitos de la función pública en virtud de lo dispuesto en el art. 103.3 CE.

Así pues, dicho precepto no resulta inconstitucional en su enunciado, que tiene por objeto una materia distinta de la que el art. 70.1 CE reserva a la Ley 5/1985; además en ésta última se prevé la incompatibilidad del mandato de los Senadores y Diputados con el ejercicio de la función pública, y aquél prevé la situación de servicios especiales para los funcionarios que adquieran tal condición pero no crea causas de incompatibilidad. En consecuencia, el precepto enjuiciado puede interpretarse y aplicarse de conformidad con la Constitución por lo que no cabe un juicio negativo *ya que no es en sí mismo inconstitucionalidad y (...) tiene por objeto la regulación de una materia distinta a la que a la Ley Electoral reserva el art. 70.1 CE.*

## 2. LA «AUTOCUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD» PLANTEADA EN LA STC 103/1996

Este mecanismo de control de constitucionalidad de las leyes sigue los trámites procedimentales de la cuestión de inconstitucionalidad junto con el hecho de que en ambos casos exista un litigio jurisdiccional previo, explican la denominación utilizada<sup>44</sup>. El procedimiento se inicia cuando alguna de las Salas que integran el Tribunal Constitucional, al dictar sentencia, estima que, sobre la Ley que se ha aplicado la resolución judicial, subsisten dudas relativas a la consti

43 Ya en la STC 72/1984, se trató sobre el texto de este artículo. En aquella resolución el Alto Tribunal sostuvo que esa materia sólo podía ser regulada en la Ley Electoral.

44 Ver A. FIGUERUELO BURRIEZA, «Algunos problemas que suscita la autocuestión de inconstitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, pp. 229 y ss.  
Un reciente estudio de la misma puede verse en J. URÍAS MARTÍNEZ *La cuestión interna de inconstitucionalidad*, Madrid, 1996.

tucionalidad y eleva la cuestión al Pleno que iniciará la tramitación de la misma<sup>45</sup>. Para ello, la Sentencia – denominada Sentencia de avocamiento a Pleno– contiene en su parte dispositiva un fallo en el que se dispone la apertura de dicha autocuestión<sup>46</sup>.

Con esta institución de control de constitucionalidad de las leyes que trae causa de un litigio jurisdiccional previo, a diferencia de la cuestión, no se plantea una duda prejudicial, pues la pretensión de amparo está definitivamente resuelta por la Sala y la misma no se verá afectada sea cual fuere la decisión del Pleno.

La única vez que tenemos constancia de que una de las Salas haya hecho uso de esta facultad ha sido en la STC 103/1996, en que se planteó la inconstitucionalidad del art. 21.2 LO 5/1985 de Régimen Electoral General, por predicar la existencia de reductos exentos de control judicial de la actividad administrativa llevada a cabo por las Juntas Electorales. Posteriormente, en las SSTC 46/1997 y 48/1997, en que la Sala tuvo que resolver sendos recursos de amparo en los que resultaba de aplicación este mismo precepto, aquella no tuvo utilizar este mecanismo puesto que ya se había elevado al Pleno la cuestión de inconstitucionalidad en la STC 103/1996<sup>47</sup>. Estamos en estos momentos a la espera de la resolución del Tribunal que, a venturamos, se inclinará por la inconstitucionalidad del artículo en cuestión.

## V ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Cabe una valoración positiva de la labor efectuada por el tribunal en los pronunciamientos relativos a la normativa electoral estatal y autonómica, que constituyen el resultado del ejercicio

45 Art. 55.2 LOTC. La regulación que efectúa la LOTC, ha sido calificada de deficiente, pues cabría la posibilidad de que, a pesar de que la Sala estimase el recurso de amparo, el Pleno desestimase la cuestión de inconstitucionalidad. Se ha propuesto que dicho precepto se reforme a fin de que se regule la autocuestión como una auténtica cuestión prejudicial con suspensión del plazo para que la Sala dicte la sentencia de amparo tan pronto como obre en su poder la Sentencia de inconstitucionalidad del Pleno

46 Art. 10.k) LOTC.

47 Esta sentencia ha sido analizada por la autora del presente trabajo y a dicho análisis nos remitimos. M. V. GARCÍA SORIANO, «Un aspecto polémico de la LO de Régimen Electoral General: el veto al acceso a los Tribunales de Justicia», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm.17, pp. 69 y ss.

de la función encomendada al mismo de depurar el ordenamiento jurídico y de verificar su constitucionalidad. Así, tras una de las resoluciones a que nos hemos referido, la STC 154/1988, en que el recurso ha prosperado declarando nulos ciertos artículos de la Ley 28/1983 de Elecciones al Parlamento Vasco, se ha impulsado la adecuación de la normativa electoral vasca mediante la actual Ley 5/1990 de 15 de junio en que se han sustituido y modificado aquellos preceptos que la citada sentencia declaró su inconstitucionalidad. Con respecto a las restantes resoluciones, ha de reseñarse que los aspectos que mayores problemas han suscitado han sido los relativos a la regulación de incompatibilidades de los Parlamentarios, en que los pronunciamientos del Tribunal siempre han seguido la línea de máximo respeto al derecho de sufragio pasivo. También, los casos en que tenía que pronunciarse sobre el efectivo cumplimiento de los predicados constitucionales que exigen la efectividad de un sistema proporcional, en los que, a nuestro juicio, debiera haber entrado más a fondo en el análisis de la cuestión.

De otro lado, el Tribunal ha realizado una encomiable labor de conceptualización de algunas nociones que hasta ese momento resultaban bastante difusas, nos referimos a conceptos como los de *régimen electoral general* o *Ley electoral* que han sido aceptados por la doctrina sin ningún problema.

Con todo, no podemos olvidar que todavía existen algunas incógnitas sin despejar. A pesar de que con el planteamiento tanto de los recursos como de las cuestiones de inconstitucionalidad a que nos hemos referido se han resuelto las dudas respecto a la constitucionalidad de la mayor parte de preceptos conflictivos, no por ello consideramos que el resto sean conformes a *Prima Lex*. Desde hace ya algún tiempo, se desconfía de la constitucionalidad de algunos aspectos de la normativa electoral que no afectan tanto al derecho de participación política cuanto al ejercicio del derecho a la libertad de expresión en uno de los momentos determinantes del iter electoral<sup>48</sup>. Esta misma incertidumbre afectaba a otro de los preceptos de la LO 5/1985, el art. 21.2, hasta que, después de intentar que con algunas extrañas interpretaciones del mismo fuera conforme a la *Prima Lex*, afortunadamente, la constitucionalidad del mismo está en vías de su verificación definitiva.

<sup>48</sup> Así se recoge explícitamente en la Exposición de motivos de la Ley 5/1990 de Elecciones al Parlamento Vasco.

<sup>49</sup> Ver, J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Sobre la jurisprudencia constitucional...» *op. cit.*, p. 134-5. Es el caso algunos preceptos de la LO 5/1985 en que se regula la campaña electoral, como por ejemplo, el art. 58 que impone a los medios de comunicación privados la publicación de remitidos de propaganda electoral durante la campaña, o del art.50.3 en que se impide realizar campaña electoral a quienes no sean candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores. Para SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, dichos preceptos vulnerarían la libertad de expresión de los medios de comunicación y de los particulares, respectivamente.

Por nuestra parte, consideramos que podría rozar la inconstitucionalidad el art.66 de la LO 5/1985, por motivos similares a los alegados para el art. 21.2, por cuanto se encomienda a la Junta Electoral Central, dentro de su función de velar por la transparencia y objetividad del proceso electoral, resolver los recursos que se le planteen en relación a las decisiones de los órganos de la administración de los medios de comunicación, sin que quepa una posterior revisión jurisdiccional de sus resoluciones.

José Luis Cascajo Castro

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

# EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y LA FORMA DE GOBIERNO EN ESPAÑA

## SUMARIO

- I EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL NÚCLEO IRREDUCTIBLE DE LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO.
- II EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS COMO ORGANO DE DIRECCION NORMATIVA DEL ESTADO.
- III NOTAS SOBRE LA EFICACIA FUNCIONAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

## I EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL NÚCLEO IRREDUCTIBLE DE LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO

El modelo de régimen parlamentario, entendido no como una teoría política concreta (parlamentarismo), ni tampoco como una práctica estatal determinada (primacía del parlamento), sino como una determinada forma de gobierno en la que el parlamento participa de forma decisiva en la dirección de los asuntos del Estado <sup>1</sup>, representa el obligado marco general de referencia para comprender el estado actual de la institución parlamentaria.

Como es bien sabido, la cuestión de la modernización del Parlamento se ha convertido en un tópico al uso de toda la literatura sobre la materia. Nada tiene de extraño que las comisiones encargadas de las reformas de los reglamentos parlamentarios, dilaten sin límite sus trabajos, e incluso se pueda llegar a pensar, con algo de cinismo, que la mejor reforma es aquella que está pendiente. Parafraseando la afirmación de ZAGREBELSKY referida a la reforma del sistema

<sup>1</sup> Cfr. JUAN P. SCHNEIDER: «El régimen parlamentario», en el *Manual de Derecho Constitucional*, de BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, edición de LÓ PEZ PINA, IVAP-M.PONS, Madrid, 1996.

Un planteamiento de las formas de gobierno en relación con la problemática más profunda de la representación, queda excluido de las páginas que siguen, así como también la nueva dimensión del concepto de gobernabilidad. Sobre la propia posición funcional del Parlamento, su papel de orientación política y de coordinación entendida como función de integración y expresión del pluralismo, resulta pertinente remitirse, entre otros autores, a A. PORRAS NADALES: «Modelli di rappresentanza e forme di governo», en el vol. col. *Forme di governo Sistemi elettorali. Partiti politici: Spagna e Italia*, a cargo de S. GAMBINO y G. RUIZ-RICO RUIZ, Maggioli, Rimini, 1996, p.13 y ss.

constitucional italiano, podría repetirse la paradoja de que las reformas no se pueden llevar a cabo, en la medida en que si son necesarias se tornan imposibles y si son factibles no son entonces necesarias.

Las observaciones que a continuación se exponen, sólo de forma indirecta tienen que ver con aspectos reglamentarios de nuestro derecho parlamentario vigente. Se trata más bien de una serie de anotaciones surgidas al hilo de la crónica constitucional de nuestra forma de gobierno.

Se han sucedido ya en nuestro sistema político un número suficiente de legislaturas, que permite enjuiciar el modo de distribución y organización de las distintas funciones del Estado entre los respectivos órganos constitucionales. De modo que cabe hablar de un «parlamentarismo a la española», que se ha ido desarrollando desde los tiempos de la llamada transición política.

No hace falta recurrir a las hemerotecas para recordar la preocupación, patente en aquellos años, por los problemas de la estabilidad política. Resultaba fácil dejarse seducir, en aquel singular clima, por los esquemas del parlamentarismo más racionalizado que pudiera encontrarse. El estatuto jurídico del parlamentario, individualmente considerado, retrocedía frente a las necesidades de potenciar los grupos parlamentarios. Se tomaban acuerdos que consentían, con excesiva facilidad, la subrogación de los partidos políticos en el lugar de las instituciones. Después serían los propios resultados electorales los que irían moldeando, abstracción hecha de las mismas disposiciones normativas, la evolución de nuestra forma de gobierno. Como ya advirtieran algunos de los comentaristas más lúcidos de entonces, y la práctica posterior ha ratificado, algunas de aquellas iniciales decisiones produjeron una cierta rigidez al sistema político en su conjunto.

Un dato esencial de esta crónica viene dado, por el tipo de parlamentarismo mayoritario que permitió gobiernos monocolors y estables entre 1982 y 1993. No parece que pueda negarse, objetivamente, la importancia de esta etapa en el desarrollo y consolidación del Estado democrático establecido en la constitución. Pero también es cierto que se propició una lectura del principio mayoritario, insensible al necesario sistema de contrapesos, que terminó afectando a la propia forma de gobierno. Como resulta fácil comprobar, el protagonismo hegemónico que ejerció el poder ejecutivo fue colocando, progresivamente, al Congreso de los Diputados en una posición subalterna y, en cierta medida, devaluada respecto al propio diseño constitucional. Además la presencia de los medios de comunicación en la escena política acentuó más esta si-

tuación, servida también por ciertas actuaciones de carácter judicial <sup>2</sup>.

La descripción de la versión española del Parlamentarismo mayoritario incluye, también, el desplazamiento a los tribunales de justicia de conflictos, cuya resolución debiera haber permanecido en la sede parlamentaria. En el origen de la indeseable judicialización de la política late una incorrecta comprensión del principio de responsabilidad política del Gobierno. Pero tampoco la oposición acertaba a entender el papel que se le asigna en la dinámica parlamentaria. La cultura política dominante no favorecía la necesaria colaboración entre las instituciones del Estado. No parecían existir límites para una mayoría que modificaba, sin demasiados escrúpulos ni concesiones al pluralismo, amplios sectores del ordenamiento jurídico. Incluso se llegaba a cambiar la forma de nombramiento de órganos constitucionales como el Consejo General del Poder Judicial. Así las cosas, la dinámica política más importante transcurría, con frecuencia, fuera del cauce parlamentario, y no parecía desbloquearse sino mediante la apelación a las urnas como último y definitivo resorte de la contienda política y cuando las urnas hablaban, se sucedían mayorías absolutas que permitían una estabilidad política, impensable años atrás incluso para los más optimistas.

En estas circunstancias no parece una casualidad que uno de los autores que más se ha ocupado de los procesos de legitimación popular del poder ejecutivo, Luis LÓ PEZ GUERRA, llame la atención sobre la existencia de un núcleo irreductible del régimen parlamentario. Otros se plantean el dilema de si nos encontramos ante una forma de gobierno parlamentario, propiamente dicho, o si los múltiples instrumentos de «racionalización» (o hiper-racionalización) no hayan producido una degeneración del modelo hasta perder incluso aquellos rasgos esenciales identificativos del mismo <sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. J. GARCÍA MORILLO: «El Parlamento en la era global», en *Cuadernos de Derecho Público*, nº1, 1997, INAP, p. 77. La información que suministran los medios habituales de comunicación, sobre todo la prensa escrita con artículos de opinión y editoriales, resulta ser la mejor fuente de conocimiento de este complejo fenómeno.

<sup>3</sup> Un breve esbozo de esta idea fue apuntado en mi trabajo sobre «La forma parlamentaria de gobierno en el sistema constitucional español», en la *Rev. Vasca de Admon. Pta.*, nº 34 (II), IVAP, 1992. Más recientemente vid. «L'esperienza spagnola», de G. RUIZ-RICO RUIZ, en el vol. col. *Democrazia e Forme di Governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, a cargo de S. GAMBINO, Maggioli, 1997, p. 393, y más concretamente pp. 408-411. Pasamos por alto notables contribuciones de la teoría política que han puesto de relieve cómo los actuales sistemas políticos desarrollados se estructuran de forma esencialmente distinta, como sistemas sin centro, con elevada auto-orientación, pero sin orientación central, que ya no es comprensible, ni desde luego criticable, recurriendo a las antiguas categorías de la tradición política centradas sobre el poder. Vid. N. LUHMANN: *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1981, pp. 62-64.

El Parlamento ha sufrido, como es bien sabido, una progresiva expropiación del papel central que le correspondía ocupar en la forma parlamentaria de gobierno. Se ha escrito también que los sistemas parlamentarios encuentran en la ciencia constitucionalista el mejor aliado para legitimar lo que supone la relativización del principio democrático, implícito en este proceso de racionalización y debilitamiento del órgano que representa la voluntad popular<sup>4</sup>. Yo pienso que no debe exagerarse el valor de la citada alianza. Lo que ha hecho algún sector de la doctrina es, simplemente, tratar de adecuar los hechos consumados de una práctica política concreta a lo dispuesto en la Constitución.

Nada tiene, pues, de extraño que a alguien se le ocurriera preguntar por el núcleo irreductible de nuestra forma parlamentaria de gobierno, ante la impresión de que acaso se podría llegar a considerar al propio Congreso de los Diputados como un mero órgano auxiliar del líder del partido en el gobierno.

La mencionada pregunta es pertinente, en mi opinión, aunque no nueva. Basta volver a los manuales para comprobar la constante búsqueda de un criterio definitorio del parlamentarismo.

No hace falta ser un consumado iuscomparatista para conocer las limitaciones que el Derecho tiene a la hora de analizar las distintas formas de gobierno. Pero esto no impide recordar que el principio de responsabilidad política y la relación de confianza entre Gobierno y Parlamento constituye junto al principio de división de poderes, características ineliminables de la forma parlamentaria de gobierno.

En el caso español resulta, además, oportuno facilitar la mejor comprensión de los dos citados principios, acudiendo también a la semántica. En este sentido el Diccionario de la Real Academia declara que sujeto responsable es aquel sometido al mantenimiento de una relación de confianza determinante de sus funciones. Y se sabe que, etimológicamente, confianza viene del término latino «fides», que supone hacer lo que se dice, cumplir lo que se promete, es decir, tener palabra.

<sup>4</sup> Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ: últ. op. cit. p. 409, donde hace referencia al protagonismo normativo del Gobierno, con la colaboración en este punto de una jurisprudencia constitucional permisiva, y también a ciertas dosis de «cesarismo» presidencialista más allá del nivel de protagonismo que corresponde constitucionalmente al Presidente del Gobierno, como consecuencia de la personificación que experimenta la voluntad mayoritaria de las Cámaras.

En términos más generales, «podemos entender la responsabilidad política como uno de los principios jurídicos básicos de relación entre el ejecutivo y el legislativo, en virtud del cual, con carácter general, el Gobierno está obligado a responder ante el Parlamento en el sentido de rendir cuentas de su gestión ante aquellos que le encomendaron la misma, que, eventualmente, puede conducir a la producción de consecuencias negativas para el ejecutivo o para alguno de sus miembros»<sup>5</sup>. El principio democrático-representativo exige, axiomáticamente, la responsabilidad política de los gobernantes. Aunque esta exigencia se pueda articular de diversas formas, el cauce institucional de la misma es el Congreso de los Diputados.

Otra nota indicada por la manualística al uso es la nueva división de poderes, en sentido funcional, que se produce entre el gobierno y la oposición. El gobierno dirige transitoriamente el Estado como unidad organizada de decisión y acción y la oposición critica y controla al gobierno, presentándose como alternativa del mismo<sup>6</sup>. Ello no debe implicar que el Parlamento pierda completamente su autonomía frente al Gobierno, sobre todo, en algunas funciones de control. En este sentido se comparte la idea según la cual, cuanto más férreo sea el control del gobierno, más eficaz será el régimen parlamentario. Así, pues, la cámara de representación popular debe, a juicio de la más solvente doctrina<sup>7</sup>, retener en todo caso un núcleo material de facultades originarias de decisión y control.

La intuición que subyace al viejo principio de la división de poderes, permitiéndole resistir el paso del tiempo es, precisamente, su valor como punto de atracción de cualquier ordenamiento constitucional que quiera mantener un mínimo de libertad concreta<sup>8</sup>.

5 La noción procede del trabajo, aún inédito, de R. BUSTOS GISBERT *La responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento*. Este autor insiste en que la responsabilidad debe enmarcarse necesariamente en el seno del principio democrático, y en que el proceso de rendición de cuentas es un concepto que no puede agotarse en los instrumentos de remoción, sino que es más amplio y está dirigido a garantizar la profundización en los valores democráticos.

6 Como ejemplo de literatura solvente, vid. G. BOGNETTI: *La divisione dei poteri*, Giuffrè, Milán, 1994. También J. P. SCHNEIDER: op. cit., p. 331, quien ha puesto de relieve los efectos de las actitudes serviciales del Parlamento respecto al Gobierno y del denominado Parlamentarismo cooperativo que produce un incremento del hastío parlamentario.

7 Cfr. últ. op. cit. pp. 328, 332. Aunque también se ha dicho que los Parlamentos no solo carecen de una voluntad mayoritaria de ejercer un control efectivo del Gobierno y de la Administración, sino que, con frecuencia, aunque estuviera en su voluntad, no estaría, de hecho, dentro de sus posibilidades. Otros autores hablan incluso del fenómeno del contracontrol, esto es, la utilización de los instrumentos de control parlamentario del Gobierno para impedir que dicho control pueda llevarse a cabo o para, subsidiariamente, equilibrarlo políticamente con una suerte de control paralelo ejercido desde la mayoría hacia las minorías parlamentarias. Cfr. J. GARCÍA MORILLO: op. cit., pp. 81-82.

8 Cfr. el texto y las notas de mi trabajo ya citado, p. 15. La falta de una sólida cultura institucional, el énfasis dado al principio mayoritario como si fuera casi la única regla de juego, la profesionalización de la política — sin las debidas cautelas— que tiende a monopolizar el debate público y la inevitable dosis de personalización del poder, no conforman precisamente el marco más adecuado para el respeto a los valores de las libertades.

El régimen parlamentario en cualquiera de sus modalidades, está también inseparablemente unido a una cierta configuración de tan venerable principio. La deficiente cultura institucional de nuestros partidos políticos les ha impedido respetar, en muchos casos, la autonomía de los distintos órganos y poderes del Estado, la «par conditio» del Congreso de los Diputados respecto al Gobierno, en cuanto órganos constitucionales, y las necesarias convenciones constitucionales que, fruto del consenso, necesita el correcto funcionamiento de los órganos supremos del Estado<sup>9</sup>.

En consecuencia, con lo anteriormente expuesto parece claro que tanto el principio de responsabilidad política, correctamente entendido, como el de la división de poderes y su correlato de la libertad de oposición, constituyen elementos nucleares de nuestro ordenamiento constitucional que no pueden ser alterados.

## II EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS COMO ÓRGANO DE DIRECCIÓN NORMATIVA DEL ESTADO

Ya desde 1925 sabemos, por KELSEN, que la suerte de la misma democracia está ligada a la suerte del parlamentarismo. La idea de un Parlamento político general, entendido como un órgano de síntesis, se ve hoy inevitablemente desmentida. Los legisladores actuales, dirá G. BOGNETTI, no están en condiciones por sí mismos — salvo casos excepcionales— de efectuar aquella síntesis y de trazar y mantener firme un programa u orientación política que compagine la intervención del Estado con el respeto al equilibrio presupuestario y a la estabilidad monetaria<sup>10</sup>.

des concretas y el pluralismo. En este sentido, la crónica política de la democracia española desvelaba, con harta frecuencia, la deficiente cimentación liberal de un régimen político, con graves secuelas históricas de autoritarismo.

<sup>9</sup> Sobre la figura de la convención constitucional, aunque aplicada a otra materia, vid., últimamente, C. AGUADO RENEDO: «El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado», *REP*, n.º 98, 1997, p. 141 y ss.

<sup>10</sup> Cfr. op. cit. p. 69: «Il tipico legislativo attuale pullula di rappresentanze di interessi corporativi, pronte, nel formulare le leggi, a scambiarsi favori senza riguardo per gli interessi generali e i vincoli che pone la "costituzione economica".»

Tampoco ha pasado desapercibida la falta de un sentido unitario de la noción de ley dada la variedad de tipos normativos que a la misma se reconducen. De modo que la doctrina se ve obligada a sostener que hoy la legislación es, sobre todo, un determinado procedimiento basado en los principios de contradicción, publicidad, libre deliberación y representación plural de las minorías <sup>11</sup>.

Los criterios formales de la ley como fuente primaria del derecho se han esclarecido suficientemente: el órgano parlamentario del que procede, su forma de manifestación, su presunción de validez y el régimen jurídico específico para su enjuiciamiento por parte del Tribunal Constitucional. Pero resulta problemático introducir un criterio material definitorio de la ley, como podría ser su consideración de instrumento básico de ordenación de la comunidad, que define el interés general en un Estado democrático de derecho <sup>12</sup>. No parece que sea fácilmente recuperable el concepto material de ley, propio del primer constitucionalismo liberal, es decir, de un tipo de ley atenta a los imperativos de racionalidad, justicia y bien común. Analizando el grave fenómeno de la descomposición de la ley parlamentaria, se pregunta GARCÍA ROCA si no resulta contradictorio optar por un concepto formal de ley y luego descomponer esta opción lógica en la pluralidad de reserva de materias y de procedimientos de elaboración de las leyes. Este autor propone también un complemento material, doctrinalmente elaborado, una verdadera teoría de la ley complementaria del concepto formal que la constitución asume como simple regla mínima <sup>13</sup>.

La extensión y alcance del fenómeno de la legislación delegada, la propia descentralización de los poderes legislativos en favor de los Parlamentos autonómicos y el protagonismo de la potestad reglamentaria, entendida como algo más que un mero complemento técnico de la ley, son realidades que han transformado profundamente la función normativa.

11 Cfr. los trabajos de M. ARAGÓ N y L. M<sup>a</sup> DÍEZ PICAZO en el vol. col. *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: A. GARRORENA, Tecnos, Madrid, 1990, p. 129 y ss. Más recientemente, vid. el buen trabajo de J. GARCÍA ROCA «La "decostruzione" della legge del Parlamento», en el vol. col. *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna*, a cargo de G. ROLLA y E. CECCHIRINI, Giapichelli, Turin, 1997, pp. 127, 155, donde se dice que «Le note che tradizionalmente hanno distinto il procedimento parlamentare sono state le discussioni e la pubblicità; una decisione della maggioranza oltre la deliberazione e con una rappresentanza plurale delle minoranze mediante la loro voce e i loro diritti di emendamento individuale e attraverso i gruppi. La forma di legge attende alla garanzia di questi valori sostanziali».

12 Cfr. L. M<sup>a</sup> DÍEZ PICAZO: últ. op. cit., p. 173, partidario también de recuperar la teoría de las funciones en la construcción del Derecho público.

13 Op. cit. p. 173, donde, a modo de conclusión, escribe: «La maggioranza delle note tradizionali della legge nella cultura illustrata del costituzionalismo — generalità, universalità, astrazione, creazione delle proposizione basiche dell'ordinamento, razionalità, proporzionalità delle misure, certezza giuridica, cautele di transitorietà fra il diritto vecchio e quello nuovo (...) — già non sono, per molteplici ragioni, elementi essenziali ("sine qua non") della stessa, d'accordo con le norme costituzionali espresse in relazione alle fonti del diritto. Continuano a essere, però, in gran misura caratteristiche connaturali alla categoria di legge nello stato di diritto, se si pongono le norme costituzionali nel contesto in cui prendono forma la separazione dei poteri e le funzioni di ogni organo in uno Stato costituzionale. Sono aspirazioni irrinunciabili di uno Stato materiale di diritto di fronte al rischio dell'arbitrarietà dei poteri pubblici.»

Se ha descrito hasta la saciedad la crisis del principio de legalidad. En una de sus más expresivas versiones se puede leer que la ley, con la confusión producida entre autoridad pública y libertad privada, ha perdido el sentido de la orientación, llegando a ser temible por lo imprevisible de su orientación<sup>14</sup>. Viene también a decirse que el derecho legislativo se ha pulverizado. Cada vez tiene un mayor carácter de compromiso: todo es susceptible de transacción. Se reduce la aspiración de la ley a ser factor de orden, para convertirse en expresión de un desorden, al que se busca poner remedio, todo lo más, «ex post factum»<sup>15</sup>.

En diálogo con la mejor doctrina europea, LÓ PEZ PINA ha tratado de resituar a la ley en el marco de las actuales tareas del Estado. A su juicio «el Parlamento no llega a apurar las potencialidades de la Ley como instrumento de dirección normativa y ...se acaba exigiendo normativamente demasiado de la Constitución»<sup>16</sup>. Entra así en escena, de forma vicarial, el protagonismo de los Tribunales Constitucionales, subrogándose de alguna manera en el lugar y funciones del legislador. Bajo su batuta además puede producirse un deslizamiento, de efectos negativos, hacia lo que se ha denominado «ejecución constitucional por los jueces». Frente a lo cual no cabe sino tomarse en serio la reserva de Parlamento como deber y competencia (DENNINGER)<sup>17</sup>.

Se toma conciencia de la decadente fuerza vinculante de la Ley, de forma impecable y casi diría despiadada. A este respecto D. GRIMM escribe: «A diferencia de la actividad del Estado para garantizar el orden que gracias a ser prospectiva, específica y bipolar se dejaba enmarcar por la Ley, la actividad planificadora y directora del Estado del Bienestar carece precisamente de tales características»; y ante esta inutilidad de la concepción clásica de la norma de ley, su contraposición con la idea de norma como programa final, y el consecuente papel que asume la Adminis-

14 Cfr. G. ZAGREBELSKY: *IL Diritto Mite*, Legge Diritti Giustizia, Einaudi, Turin, 1992, p. 43. Vid. también la crítica de RUBIO LLORENTE a este libro, *REDC*, nº 40, donde discrepa del autor en la medida que sus tesis llevan a desconocer la función central que el legislador sigue teniendo en el Estado constitucional de nuestro tiempo.

15 Op. cit., p. 45 y ss.: «Le leggi contrattate, per poter conseguire l'accordo politico e sociale al quale mirano, sono contraddittorie, caotiche, oscure e, soprattutto, esprimono l'idea che tutto — al fine dell'accordo— sia suscettibile di transazione tra le parti, anche i valori più alti, i diritti più intangibili.» Para terminar concluyendo que dan osaste condizioni, l'esigenza di una riconduzione a unità deve fare i conti con la crisi del principio de legalità, determinata dell'accentuata perdita di senso, polverizzazione e incoerenza della legge e delle altre fonti del diritto».

16 Cfr. *Democracia representativa y Parlamentarismo*, Madrid, 1994, p.29. El autor, director de la edición de la citada obra, incluye además en ella un trabajo titulado «Tareas del Estado y lugar de la Ley», en el que, junto a sus ideas, sintetiza también las aportaciones más importantes de los autores que colaboran en la citada obra, y en este sentido constituye una buena presentación de la cuestión en perspectiva comparada.

17 Últ. op. cit. p. 62. A juicio de este autor, esta situación procede de que «el legislador se encuentra constreñido entre la sobrelegislación o concreción por el Tribunal Constitucional y la infralegislación del ejercicio por el Ejecutivo de la potestad reglamentaria. A ello se añade la debilitación federal de las Asambleas regionales y la relativización de uno y otro ámbito por la integración europea». Para este autor la llamada reserva de Parlamento entendida por el Tribunal Constitucional alemán, como una relación de funcionalidad entre contenido, importancia y significado de una regulación, por un lado, y composición, legitimación y procedimiento del órgano, por otra parte, no ha dejado tampoco de suscitar nuevos problemas, abriendo según algunos más interrogantes que respuestas.

tración Pública, «la dirección administrativa mediante Ley, impuesta por una reserva extensiva -mente interpretada, resulta ser una ficción»<sup>18</sup>.

A la vista de esta fenomenología de la ley cabe preguntarse sobre su función actual. Para unos debe quedar siempre a salvo la libertad de valoración política del legislador. Otros insisten en la función central que el legislador sigue teniendo en el Estado constitucional de nuestro tiempo. Se sostiene también que para la coordinación de las tareas del Estado, no hay alternativa posible al legislador democrático. A juicio del Tribunal Constitucional Federal alemán el legislador está obligado a adoptar todas las decisiones esenciales en aquellas materias que se consideran fundamentales<sup>19</sup>. Es común a todas estas posturas, el afán de volver a situar el aula parlamentaria en el lugar que le corresponde, como foro natural de la elaboración democrática de la política.

Sin embargo, parece como si al aumentar la intensidad y complejidad de los problemas que el Parlamento debe tratar, disminuyera su capacidad para decidir correctamente, al menos en forma de grandes orientaciones generales. El propio Congreso de los Diputados ya ha experimentado la dificultad de representar a una sociedad compleja, en pleno proceso de cambio y que ha desbordado más de una vez los cauces institucionales de mediación política.

A veces se ha dado la impresión que los partidos políticos eran incapaces de utilizar al Congreso de los Diputados como lugar y sede de las funciones de control y de orientación política. En ocasiones esta sede no ha sabido ser oportuno dique frente a las recurrentes mareas de la demagogia y el populismo. Y, finalmente, no ha jugado el papel que le corresponde en el necesario diálogo interinstitucional, al máximo nivel, por encima de las conocidas reglas del Estado de partidos.

18 Cfr. «Evolución de las tareas del Estado y crisis del Estado de Derecho» en el vol.col.«Democracia representativa y Parlamentarismo», cit., p. 51, contenido en su obra *Die Zukunft der Verfassung* Suhrkamp, Frankfurt, 1991, de la que también cabe destacar su apartado V, p. 397 y ss.

19 Cfr. la documentada obra de J. C. GAVARA DE CARA *Derechos Fundamentales y Desarrollo Legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. En la doctrina alemana, vid., por todos, E.-W. BOCKENFORDE: *Staat, Verfassung Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt, 1991.

Entre los autores que han denunciado la ocupación de la esfera central del sistema político, por parte de los partidos, destaca HABERMAS, para quien el legislador parlamentario debe decidir a quién toca decidir, y en el caso de que eventualmente sea a él, qué consecuencias se derivan de la elaboración legítima de los programas legislativos<sup>20</sup>. Conviene recordar que para este autor el Derecho no extrae la plenitud de su sentido normativo, simplemente de su pureza formal ni tampoco de los contenidos morales que le sean proporcionados «a priori», sino tan sólo de un procedimiento de producción jurídica capaz de generar legitimidad.

Por esta razón HABERMAS denuncia el incontrolado traspaso de competencias legislativas a tribunales y administraciones, favoreciendo el oportunismo de un legislador que no aprovecha todas sus competencias, renunciando a regular materias que objetivamente deberían ser reguladas por ley. A juicio de este autor, cuando el legislador hace uso del derecho «regulativo», debería tomar también las medidas necesarias que compensen de manera legítima las carencias de prescriptividad que se producen para este tipo de derecho en el seno del aparato judicial y administrativo<sup>21</sup>.

En este orden de cosas, parece necesario que el legislador parlamentario pueda seguir contribuyendo a la formación del ordenamiento jurídico. Como ha escrito GARCÍA DE ENTERRÍA: «nuestra fe en la Ley está, ciertamente, bastante quebrantada... En cualquier caso, no parece que tengamos ya otra alternativa que seguir rigiéndonos por Leyes. Todo el problema es ahora mejorar su calidad... renunciar a creer que los preceptos escritos pueden encerrar en sus mallas la totalidad de la casuística de la vida social... y, correlativamente, en la técnica aplicativa de la Ley aceptar que pueden entrar en juego otras fuentes del Derecho, especialmente los principios generales del Derecho»<sup>22</sup>.

20 Cfr. J. HABERMAS: *Fatti e Norme. Contributti a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*. Guerini e Associati, Nápoles, 1996, p. 520.

21 Últ. op. cit. p. 520. En este punto parece oportuno recordar el libro de G. TEUBNER *Il Diritto come sistema autopoietico*, Giuffrè, Milán, 1996, así como su trabajo «Aspetti, Limiti, Alternative della Legificazione», *Sociologia del diritto*, nº 1, 1985.

22 Cfr. *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Alianza, Madrid, p. 124.

### III NOTAS SOBRE LA EFICACIA FUNCIONAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Si se atiende a la doctrina sobre la materia, se advertirá fácilmente que el trabajo de la institución parlamentaria resulta ser sobrecargado e insatisfactorio. Pero, como escribe I. MOLAS, no puede renunciar a la sobrecarga, si desea mantener su carácter de centro de la vida política y, no puede dejar de generar insatisfacción, si se tiene en cuenta su «décalage» permanente con la realidad cambiante<sup>23</sup>. Se sigue machaconamente insistiendo en la dificultad de adaptación de la institución parlamentaria a las características de la sociedad actual. Se aducen los problemas que plantean las rigideces reglamentarias, la falta de ósmosis con el cuerpo social, etc.<sup>24</sup>.

Ahora bien, al margen de la cuestión que plantea la eficacia funcional del órgano parlamentario, el Congreso debe articular el espacio institucional para el cumplimiento de dos tareas de la máxima importancia: la transacción y la comunicación.

Habrà de buscarse, en consecuencia, una regulación del procedimiento legislativo que favorezca la consideración del espacio parlamentario como sede natural dónde se producen transacciones y acuerdos políticos, en vez de proyectar los problemas a otras sedes institucionales. Si tuada la contienda política extramuros del cauce parlamentario, se corre además el riesgo de desnaturalizar el debate público, con todas las consecuencias que ello trae consigo.

La comunicación es justamente otra de las funciones que el Congreso de los Diputados ha de replantearse con urgencia, para albergar el debate público de las grandes cuestiones políticas y para ampliar su presencia y visibilidad en la vida política, como ha escrito con lucidez J. SAN - TAMARÍA<sup>25</sup>.

23 Cfr. I. MOLAS: «Parlamento, Sociedad y Sistema de Diálogos», en el vol. col. *Parlamento y Consolidación Democrática*, coordinado por J. CANO y A. PORRAS, Tecnos, Madrid, 1994, p. 124. Vid. también la introducción de estos dos últimos autores a la obra colectiva que coordinan, así como el trabajo de A. PORRAS *Mayorías y Pluralismo*, p. 94.

24 Cfr. GARCÍA MORILLO: Op. cit. En la actualidad — escribe G. SARTORI—, el pueblo soberano «opina» sobre todo de acuerdo con la forma con la que la televisión le induce a opinar. El poder del video se convierte en el centro de todos los procesos de la política contemporánea por su capacidad de orientar la opinión. Vid. su trabajo «La opinión teledirigida», en *Claves de razón práctica*, nº 79, 1978, p. 2.

25 Cfr. su trabajo en el vol. col. *Parlamento y Consolidación Democrática*, cit. p. 133 y ss. Merecen ser tenidas en cuenta las propuestas que hace (p. 145) para ajustar el papel del Parlamento a lo que de él se requiere en la fase de la posconsolidación y mejorar la calidad de la democracia... y en definitiva hacer más fluido el diálogo entre Gobierno y oposición y restituir a la política y a la actividad política el prestigio y la credibilidad que requieren.

No es ajeno a este problema, la presente crisis de confianza que soporta el sistema democrático en general y la institución que nos ocupa en particular. El profesor BOBBIO, entre otros, ha llamado la atención sobre las promesas no mantenidas por la democracia, preguntándose si se puede llamar democracia un sistema que invierte la relación entre controladores y controlados, ya que a través del uso sin prejuicios de los medios de comunicación de masas los elegidos controlan a los electores <sup>26</sup>.

El problema es que si no hay confianza se evapora la representación, como advertía R. FERNÁNDEZ CARVAJAL, y si no hay hombres representativos capaces de embalsar la confianza popular, apaga y vámonos... de modo que las instituciones parlamentarias tienen pocas posibilidades de regenerarse.

Los Parlamentos encuentran, hoy, dificultad para proyectar a la opinión pública lo que en ellos ya se expresa de manera pública. Y en sentido inverso, resulta problemática la verificación parlamentaria de los distintos consensos sociales y de los nuevos proyectos políticos.

La dificultad citada no exime, sin embargo, a todo proceso de formación política de opinión y de voluntad parlamentaria, de constituir la sede natural para la negociación y el compromiso entre preferencias políticas contrapuestas.

Los estudiosos del procedimiento legislativo han llamado la atención sobre el hecho de que éste no es ya tanto un instrumento garantista, cuanto el lugar donde concurren los sujetos para la composición de intereses en aras de obtener una solución satisfactoria. Es el tránsito del concepto de procedimiento como garantía al concepto de procedimiento como participación, a la búsqueda, precisamente, de la eficacia de la norma, tanto en su proceso de gestación paccionada como en su resultado de instrumento distribuidor de recursos económicos o prestaciones sociales <sup>27</sup>. De este modo el Parlamento se configura como sede institucional de negociación y mediación.

<sup>26</sup> Cfr. *El futuro de la democracia*, donde presenta todo un cuaderno de quejas: el individuo no afiliado a una organización carece de subjetividad política autónoma, el creciente contraste entre la incompetencia del ciudadano frente a problemas siempre más complejos y soluciones técnicas sólo para especialistas, la presencia activa de poderes oligárquicos, la no eliminación de los poderes invisibles, etc.

<sup>27</sup> Además de los trabajos de J. CANO sobre el procedimiento legislativo, vid. F. RUBIO LLORENTE: *La forma del poder*, C.E.C., Madrid, 1993, p. 291 y ss.

Una mayor apertura del procedimiento legislativo a los diferentes sectores interesados junto al suficiente grado de flexibilidad parecen ser demandas atendibles, que mejorarían la funcionalidad de la institución parlamentaria. No debiera tampoco cerrarse el Parlamento a las fuentes espontáneas de las esferas públicas autónomas. En nuestro caso resulta necesario mejorar la fase de comisión, primando más su virtualidad para el trabajo técnico y de negociación que su actual vertiente política, factor coadyuvante — entre otros— del actual hastío parlamentario <sup>28</sup>.

La mayor parte de la doctrina está de acuerdo en potenciar un reglamento de la cámara más sensible a una mejor definición de la posición del parlamentario individual, frente al dominio casi absoluto de los grupos. En este sentido sería recomendable una mayor autonomía del mandato parlamentario, frente al dirigismo de las cúpulas de los partidos políticos.

A este respecto se ha hablado de una especie de ley de Gresham predicable de los partidos y no de la circulación monetaria en los sistemas financieros <sup>29</sup>, en virtud de la que partidos y grupos se nutrirían de personajes de la peor ley. Ya HABERMAS habla advertido que los partidos han cristalizado en una especie de cártel que ocupa todos los poderes del Estado, cártel que a decir verdad la Constitución no contempla.

Además, el poder legislativo se ve con dificultades para efectuar la síntesis normativa de los intereses corporativos en presencia y mantener al mismo tiempo una orientación política sensible al bien común. Por eso se dice que la función típica del legislativo es, hoy, la solemne convalidación, eventual integración y excepcional e hipotético rechazo de la orientación política establecida por el poder gobernante del Estado <sup>30</sup>.

En otro orden de cosas, el legislador también se ha encontrado con el problema de los límites morales de la legislación y con potentes cortapisas a sus potestades en el campo de temas científicos y tecnológicos, que debe confiar necesariamente a los expertos.

<sup>28</sup> Últ. op. cit., p. 299.

<sup>29</sup> Cfr. W. G. HAMILTON: *Lógica parlamentaria/Parliamentary Logic» o de las reglas del buen parlamentario*. Estudio preliminar, traducción y notas de ELOY GARCÍA, Madrid, 1996, nota p.p. 149 en p. 232.

<sup>30</sup> Cfr. G. BOGNETTI: op. cit., p. 69.

En el caso de nuestro Congreso de los Diputados hay que decir que su función de publicidad, como foro político por excelencia, se ha visto mermada por una serie de factores entre los que cabría destacar los siguientes: el reclutamiento y composición de las elites parlamentarias, el reglamento vigente en relación a la posición precaria del parlamentario individualmente considerado, la subrogación que ha sufrido por parte de los medios de comunicación, la dificultad habida para entender el papel de la oposición en un régimen parlamentario, las deficiencias de los mecanismos de control, etc. En este sentido deberían ir asimilándose los progresos que el Derecho Parlamentario ha hecho en esta dirección.

La función electoral según la cual el Congreso de los Diputados propone el nombramiento de algunas altas magistraturas no ha sido, lamentablemente, ni ejemplar en el cumplimiento de los plazos ni tampoco respecto al deseable grado de consenso que debiera haberse logrado.

De lo expuesto es fácil concluir que nuestra actual forma de gobierno no puede ser ajena al modo en que el Congreso de los Diputados ejerce sus funciones y se relaciona con las otras máximas instituciones del Estado. El mandato político del legislador va a seguir encontrándose con el protagonismo político del gobierno e incluso de otros actores no sujetos a ningún tipo de control democrático.

La crítica al parlamentarismo se ha nutrido intelectualmente de actitudes hostiles al pluralismo y a los partidos políticos. Si todos los paradigmas políticos son intrínsecamente históricos, el parlamentario lo es si cabe aún más. En este sentido el problema de la necesaria modernización del Parlamento se transforma en una cuestión permanente. El régimen democrático-parlamentario no requiere de ningún tipo de visión idealista y por tanto ideologizada. Sólo se necesita entender que el Parlamento no es ningún órgano soberano, pero tampoco es una mera empresa de servicios.

Francisco Astarloa Villena

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA

# EL SENADO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA

## SUMARIO

I INTRODUCCIÓN.

II EL UNICAMERALISMO.

III EL BICAMERALISMO: A) LA SOLUCIÓN ARISTOCRÁTICA. B) LA SOLUCIÓN ELECTIVA. C) LA SOLUCIÓN CORPORATIVA. D) LA SOLUCIÓN TERRITORIAL.

## I INTRODUCCIÓN

A lo largo de casi doscientos años de Historia del constitucionalismo español se ha venido produciendo, con periodicidad, la discusión sobre algunas cuestiones, lo que ha marcado, en diversas direcciones, el discurrir de nuestra propia vida política.

Le ha faltado al constitucionalismo español, a España misma, el acuerdo estable sobre esos temas que, periódicamente y de diversas maneras – no siempre pacíficas– han aflorado hasta convertirse en bandera de discordia. Algunos ejemplos de lo antedicho pueden ser la forma de gobierno, la organización territorial del poder, el tratamiento constitucional del fenómeno religioso y, vamos a lo que nos ocupa, la organización del poder legislativo. Ni el discurrir de estos temas ha sido igualmente azaroso, ni, posiblemente, sean éstos los únicos conflictos que nuestro constitucionalismo se ha ido planteando. Pero sí hay que reconocer que estos problemas enunciados han centrado, en buena manera, nuestra Historia constitucional.

Todo ello ha desembocado en España en la falta de acuerdo sobre los fundamentos constituyentes básicos, convirtiéndolos así en bandera de partido, lo que ha provocado que las características esenciales de cada una de nuestras constituciones hayan sido, precisamente, la de su inestabilidad y la de su falta de arraigo, no siendo éste el lugar para intentar la reflexión sobre cuál ha operado como causa y cuál como efecto.

Como el profesor Tomás Villarroya señalaba: «La inestabilidad constitucional ha producido una consecuencia negativa que debe señalarse: entre nosotros no ha existido una auténtica devoción y afición a la Constitución... Los textos fundamentales no han logrado nunca, entre nosotros, la veneración conseguida por la Constitución inglesa, que hunde sus raíces en la historia; no han logrado nunca el sentimiento de adhesión y afecto conseguido por la Constitución americana que ha sido factor de integración en la vida política de los Estados Unidos. La Constitución, entre nosotros, generalmente no ha sido vínculo de unión, sino factor de discordia política civil»<sup>1</sup>.

En párrafos posteriores se examinará las diversas soluciones que las Constituciones españolas han ofrecido a una de esas cuestiones conflictivas: la organización del poder legislativo.

## II EL UNICAMERALISMO

La solución más drástica ha consistido en evitar el problema, organizando el poder legislativo en una sola Cámara.

La primera Constitución española — 1812— fue también la primera de las dos que optaron por esta solución. Las razones que llevaron a la misma fueron complejas, y hoy no tienen mayor peso que el del mero dato histórico. Por un lado pesaba el antecedente constitucional francés de 1791 y la aportación doctrinal, aún reciente, de Sieyès, quien consideraba que, siendo única la soberanía nacional, ésta se expresaba mejor también en una sola Cámara representativa. Idea de unidad que, formalmente, mantuvo la Comisión redactora del Proyecto constitucional, aduciendo que «las Cámaras, o cualquiera otra separación de los diputados en estamentos, provocaría la más espantosa desunión, fomentaría los intereses de cuerpos, excitaría celos y rivalidades»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> TOMÁS VILLARROYA, JOAQUÍN: *Breve Historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pág. 10.

<sup>2</sup> TOMADO DE SEVILLA ANDRÉS, DIEGO: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969, 2 vols. De esta publicación se toman, asimismo, cuantas citas se hagan a lo largo de este estudio referentes a Textos Constitucionales, Proyectos, Discursos Preliminares, Exposiciones de Motivos, etc.

De otro lado no cabe ignorar la suspicacia que producía, tan recientemente introducido el Nuevo Régimen, la posibilidad de que «la otra Cámara» se convirtiera en refugio de aristocracias, clero y nobleza, refractarias a las reformas pendientes en el albor de toda nueva etapa.

La solución unicameral de nuestra primera Constitución fue objeto de debate permanente en su, ya de por sí, azarosa vigencia. La tacha de revolucionaria de la que fue objeto llevó a que se planteara una posible reforma de la Constitución gaditana, intento que dio un paso al frente durante el Trienio liberal por obra de Martínez de la Rosa, seguramente encargado por el propio Rey. Pero no pasó de ser un intento.

La segunda solución unicameral se produce bastantes años más tarde, y tampoco se vio exenta de polémica. Proclamada la II República, se encargó a una subcomisión, formada en el seno de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno, la redacción de un Anteproyecto constitucional, que no llegaría a cuajar por la falta de acuerdo del Gobierno mismo. El Anteproyecto tenía carácter bicameral, atribuyendo al Senado una composición y un carácter a los que se hará referencia posteriormente.

Una vez que, como se ha anticipado, el Anteproyecto entró en vía muerta, fue una Comisión de las Cortes constituyentes, presidida por Jiménez de Asúa, la que elaboró un Proyecto, que, discutido — y no poco— por las Cortes se convirtió en la Constitución de 1931<sup>3</sup>.

Para la Comisión redactora, el bicameralismo era «nocivo», obstaculizador de las leyes progresivas, e «incompatible con el sistema democrático», siendo la Cámara Alta «un recuerdo de antaño que el tiempo barrerá».

Se huyó así de las dos posibilidades de constitucionalizar un Senado que se ofrecían como más dignas de ser consideradas, teniendo en cuenta los precedentes del Anteproyecto y, también de alguna manera, de la Constitución de 1869. El primero, por inmediato, y el segundo por tener una base territorial, que hubiera podido representar así al Estado integral que la Constitución de la II República consagraba.

<sup>3</sup> Sobre el periodo constituyente puede verse, entre otros, ASTARLOA VILLENA, FRANCISCO: *Región y religión en las Constituyentes de 1931*, Catedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1976.

Pero la historia se repetiría. No habían transcurrido cuatro años de la aprobación de la Constitución, cuando el Presidente del Consejo de Ministros, Alejandro Lerroux, presentaba ante las Cortes un Proyecto de reforma constitucional autorizado por el Presidente de la República, Alcalá Zamora. En el Proyecto, leído ante la Cámara legislativa el día 5 de julio de 1935 por el propio Lerroux, se hacía hincapié en los posibles excesos de la Cámara única, basados en los abusos de poder y sus enfrentamientos con el ejecutivo, ofreciéndose una sola alternativa: «la instauración del Senado es la única solución conocida».

### III EL BICAMERALISMO

Ha sido la solución habitual en nuestro constitucionalismo histórico. Dentro de tal solución se han producido distintas variantes, según la naturaleza que se haya querido dar a la Cámara Alta. En las páginas siguientes se recorrerán las diversas soluciones ofrecidas, no con criterio cronológico — que ayudaría poco—, sino desde el punto de vista sistemático.

#### A) LA SOLUCIÓN ARISTOCRÁTICA

El Estatuto Real de 1834 — primer Texto bicameral— y la Constitución de 1845 presentan una composición de la Cámara Alta — Estamento de Próceres y Senado, respectivamente— puramente aristocrática.

Dejando de lado, no viene a este propósito, la discutida naturaleza del Estatuto Real, cabe recordar aquí que el Texto se nos presenta materialmente como una convocatoria de Cortes en dos Cámaras o Estamentos. El de Próceres, Cámara Alta, se justificaba por cuanto «el principio fundamental de las antiguas Cortes había sido el dar influjo en los asuntos graves del Estado a las clases y personas que tenían depositados grandes intereses en el patrimonio común de la sociedad».

Regulado por el título II del Estatuto (artículos 3 a 12), el Estamento de Próceres se configuraba como una representación de la aristocracia espiritual (arzobispos y obispos), de la nobleza (Grandes de España y Títulos de Castilla, con determinados requisitos de edad y renta, fundamentalmente), del dinero terratenientes, fabricantes y comerciantes con renta anual de sesenta mil reales y que antes hubieran formado parte del Estamento de Procuradores), de la intelectualidad (con la difícil renta anual de sesenta mil reales) y, por último, de la propia aristocracia social, por haber desempeñado previamente determinados cargos públicos.

La condición de Prócer era hereditaria en el caso de los Grandes de España, que, además, eran miembros natos. Los restantes Próceres eran elegidos por el Rey y su cargo era vitalicio. El número de Próceres era ilimitado.

Poco puede decirse del papel que el Estamento de Próceres jugó en nuestra Historia constitucional. Cabe recordar que la vigencia del Estatuto Real fue limitada, no sólo en el tiempo — dos años—, sino en su propia aplicación. Pese a ello, y durante su escasa vigencia, se produjeron dos intentos de reforma presentando textos alternativos. Tales fueron los proyectos de la Isabelina y el de Istúriz, a quien se le atribuye la autoría del mismo, que también reclama Alcalá Galiano, y ambos mantenían el Estamento de Próceres, aunque con un carácter aristocrático más templado.

La Constitución de 1845 regulaba el Senado — ya había tomado en 1837 el nombre actual— en su título III. Dicha regulación es, muy posiblemente, la más conservadora, y, por otra parte, la menos interesante de la institución objeto de este estudio. Se trató de crear una Cámara Alta que supusiera un auténtico freno a posibles excesos del Congreso. Para ello se creó un Senado puramente aristocrático (nobles, eclesiásticos, políticos, militares, poseedores, además, de determinadas condiciones económicas), elegido en su totalidad por el Rey, sin limitación de número y de carácter vitalicio.

Varios intentos de reforma — o de elaboración de otro texto nuevo— se produjeron durante la vigencia de la Constitución de 1845. Primero fue el Proyecto — o Proyectos— de Bravo Murillo. Pese al enorme interés que tienen tanto su obra de gobierno como su Proyecto constitucional, no es este lugar apropiado para extender la referencia. El Proyecto progresista de 1856 — la Constitución nonata— se examinará posteriormente.

Terminado el bienio progresista en 1856, y con los moderados del Duque de Valencia de nuevo en el gobierno, se aprobó en julio de 1857, una segunda Acta Adicional por la que se producía una modificación de la vigente Constitución de 1845. La primera Acta Adicional se había aprobado, con muy dudosa legalidad, en septiembre de 1856 y había estado vigente un mes. Se destinaba, fundamentalmente, a incorporar a la Constitución determinados derechos individuales. La segunda Acta Adicional se ocupaba del Senado. En la misma se determinaba la existencia de tres tipos de senadores: los hereditarios, que eran los Grandes de España poseedores de determinadas rentas; los natos, que eran los hijos del Rey y del sucesor inmediato a la Corona, que hubieran cumplido veinticinco años, y los más altos cargos del Estado y de la Iglesia; y los nombrados por el Rey de entre personas que reunieran determinadas condiciones. En 1864 se derogaba el Acta, devolviéndose así a la vigencia la redacción primitiva de la Constitución de 1845.

## B) LA SOLUCIÓN ELECTIVA

Dentro de este grupo — heterogéneo y, por tanto, de discutible denominación— pueden incluirse los Textos Constitucionales de 1837 y 1876, así como también el Proyecto de 1856, es decir, la Constitución nonata, como también se le conoce a ese Proyecto. Por otro lado, hay que tener en cuenta que en todas nuestras regulaciones del Senado ha habido, al menos, una parte del mismo con carácter de electivo. De ahí lo discutible de la denominación de este epígrafe, que obedece, más bien a un criterio excluyente. Se trata de agrupar Constituciones que no han basado la regulación de la Cámara Alta en un criterio fundamentalmente aristocrático ni ha pesado en ellas el factor territorial.

Se ha venido afirmando que la Constitución de 1837 pudo haber sido un buen instrumento de gobierno, que se malogró por la actuación de los incipientes partidos políticos y por la propia situación de la Regencia de María Cristina de Nápoles, la Reina Gobernadora. Lo cierto es que ese Texto Constitucional corrigió los excesos tanto de la Constitución de 1812 como los del Estatuto Real.

Como en otras ocasiones posteriores volvería a ocurrir, la composición del Senado — y aún su propia existencia— fue tema ampliamente debatido al elaborarse esta Constitución. No

puede olvidarse que su modelo — el Texto gaditano— era unicameral y que el Estatuto había consagrado una Cámara Alta puramente aristocrática. Trató de evitarse cualquier solución extrema o radical. Se mantuvo la Cámara Alta, a la que la Constitución de 1837 da su nombre definitivo — Senado— con un sistema de reclutamiento peculiar y único en nuestro constitucionalismo.

Así, el título III, dedicado al Senado, disponía que el número de senadores sería igual a las tres quintas partes de los diputados. Respecto a su nombramiento, establecía el artículo 15 que los senadores serían nombrados por el Rey, «a propuesta, en lista triple, de los electores que en cada provincia nombran los Diputados a Cortes». Respecto a la duración de su mandato se especificaba que el Senado se renovaría por terceras partes cada vez que hubiera elección al Congreso de los Diputados, con posible reelección.

Se trataba, como puede verse, de un sistema mixto entre elección popular y designación real, que quedaba sujeta a la propuesta realizada por dicha elección popular.

El resultado de la experiencia no produjo las consecuencias favorables que sus mentores presagiaron. A los tres años de promulgarse la Constitución, los progresistas, en el poder, propusieron la supresión del Senado, lo que no llegaron a poner por obra porque lo agitado del momento político no se lo permitió. En cuanto los moderados recuperaron el poder y plasmaron su programa político en la Constitución de 1845, modificaron totalmente la regulación de aquel Senado de reclutamiento mixto en el que, por limitar las atribuciones regias, nunca habían creído.

El Proyecto constitucional de 1856, la Constitución nonata, fue discutido en medio de la pasión y el acaloramiento que presidieron la vida del bienio progresista, iniciado dos años antes. A tal ambiente no escapó la discusión sobre la naturaleza bicameral de las Cortes, y una vez afirmada ésta, la regulación de la Cámara Alta.

La solución que se plasmó en el Proyecto tiene cierta similitud con la adoptada por la Constitución de 1837. En cuanto al número, nada se modificó. El número de senadores sería igual a las tres quintas partes de los diputados. Pero, por el contrario, se adoptó un sistema de elección popular pura, por lo que, a tenor del artículo 18 serían elegidos «del mismo modo y por los mismos electores que los diputados a Cortes».

Dos variaciones de tono menor aportaba el Proyecto respecto a la Constitución de 1837. La primera se refería a la duración del mandato, pues ahora se renovaría la cuarta parte del Senado cada vez que se renovara el Congreso. La segunda era que, a diferencia de la Constitución citada — que se limitaba a señalar como requisitos para ser elegido senador el ser español y mayor de cuarenta años, remitiendo a la ley electoral las demás condiciones— el Proyecto regulaba con detalle la capacidad electoral pasiva para el Senado, que se limitaba, incluyendo los requisitos de nacionalidad y edad — también cuarenta años— a exigir determinada capacidad económica, obviando así cualquier requisito referente a nobleza; condición intelectual, eclesiástica, etc.

La Constitución de 1876 regulaba el Senado con un criterio ecléctico, quizá porque esa fue su característica fundamental manifestada a lo largo de todo su articulado. El Texto Constitucional de más larga vigencia de nuestra historia dedicaba su título III a regular el Senado. Su configuración básica se delineaba en el artículo 20. En él se establecía la existencia de tres tipos de senadores: los que accedían a la condición senatorial por derecho propio, o natos, los senadores vitalicios nombrados por la Corona, y, en tercer lugar, los elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes. Los natos y vitalicios no podían sumar más de 180 e igual número sería el de los senadores electivos.

El artículo 26 establecía como requisitos comunes para ser senador el ser español, haber cumplido los treinta y cinco años, no estar procesado criminalmente ni inhabilitado en el ejercicio de los derechos políticos y no tener intervenidos los bienes. Las condiciones necesarias para ser elegido o nombrado senador podían ser modificadas por ley, en una de las múltiples remisiones de esa Constitución a leyes de desarrollo.

Eran senadores natos o por derecho propio los hijos del Rey o del inmediato sucesor de la Corona que hubieran alcanzado la mayoría de edad, los Grandes de España que no fueran súbditos de otra potencia y que poseyeran determinada renta anual mínima, los más altos cargos militares y eclesiásticos — capitanes generales de tierra y almirante de la Armada, Patriarca de la Indias y arzobispos—, así como los Presidentes del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas y los de los Tribunales Supremos civil y militares con, al menos, dos años de ejercicio del cargo.

Ningún resquicio democrático ofrecía tampoco la regulación de los senadores nombrados por el Rey – vitalicios– ni los elegidos por determinadas Corporaciones del Estado y los mayores contribuyentes, que se renovaban por mitad cada cinco años. Tanto unos como otros debían pertenecer a la aristocracia de la sangre, de la milicia, de la Administración o de la Iglesia.

El devenir de la Constitución canovista correría parejo al del sistema político de la Restauración, del que, en definitiva era su plasmación. La muerte de Cánovas del Castillo a manos de Angiolillo en el balneario mondragonés de Santa Águeda – en lo que sería el segundo magnicidio de los cinco que nuestra Historia ha conocido–, la retirada de Sagasta, la liquidación de lo que quedaba en ultramar y el comienzo de la sangría marroquí, la descomposición de los partidos dinásticos en la que el Rey no estuvo exento de responsabilidad, el falseamiento continuo del sistema – caciquismo electoral, viciamiento del sistema parlamentarista– y, en definitiva, la falta de adaptación del Régimen a las necesidades sociales, económicas y políticas de los tiempos nuevos terminaron con el sistema ideado por Cánovas del Castillo y convirtieron en papel mojado su Constitución, que siguió «vigente» más por la inercia del momento que porque fuera respetada y cumplida tanto en la realidad como desde la realeza, en la que el papel de Alfonso XIII distó mucho de ser el muy ejemplar oficio desarrollado por María Cristina, su madre, ejemplaridad reconocida, incluso, desde el campo republicano coetáneo y posterior <sup>4</sup>.

### C) LA SOLUCIÓN CORPORATIVA

Proclamada en 1931 la II República, su Gobierno provisional trató de dotar al régimen recién instaurado del correspondiente armazón jurídico. Para ello se formó, a principios de mayo de 1931, una Comisión Jurídica Asesora, en sustitución de la decimonónica Comisión de Codificación. En el seno de la misma se organizó una subcomisión encargada de redactar un Anteproyecto constitucional, que sería examinado al comenzar el mes de julio por el Gobierno, que, una vez aprobado, lo debería trasladar a las Cortes constituyentes como Proyecto de Constitución para que éstas realizaran la definitiva aprobación.

<sup>4</sup> Sobre la crisis del sistema de la Restauración puede verse, entre otros, ASTARLOA VILLENA, FRANCISCO: «La crisis de la Monarquía y la crisis de los partidos en el reinado de Alfonso XIII» en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, Universidad de Palma de Mallorca, núm 5, 1983 y «La España irreal: Maura y la crisis del sistema político de la Restauración» en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 9/10, Valencia, 1995.

La subcomisión, presidida por Osorio y Gallardo, y de la que formaban parte, entre otros, Adolfo G. Posada, Manuel Pedroso, José Castán, Antonio de Luna, Alfonso García Valdecasas, hasta un total de trece miembros, casi todos ellos gente de primerísima fila en el campo jurídico, plasmó sus trabajos en el citado Anteproyecto, poco conocido, ciertamente, entre los estudiosos de la Historia de nuestro constitucionalismo, quienes, cuando lo han mencionado, siempre de paso, han acompañado habitualmente el comentario que de dicho texto realizara el maestro Pérez Serrano: «El Anteproyecto era una obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos, pero absolutamente respetable, y quizá más armónico de líneas y más sistemático en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria»<sup>5</sup>.

Respecto al Senado, ya se advertía en la presentación del Anteproyecto, que el sistema bicameral había sido objeto de prolongados debates en la subcomisión, reflejando así exactamente «las vacilaciones del país, profundamente dividido en este punto».

En el dictamen que acompañaba la presentación de su Anteproyecto la propia subcomisión explicaba las características del Senado que pretendía constitucionalizar: «Tiene un carácter corporativo, pues está integrado exclusivamente por representantes de Asociaciones patronales, obreras, profesionales y culturales; no tiene verdadera función política; interviene en la confección de las leyes como elemento reflexivo y moderador, pero las deja a la votación decisiva del Congreso; en fin, no da ni niega confianza a los Gobiernos. Tampoco puede ser disuelto. Es renovable por mitad cada cuatro años».

Consecuentemente con lo expuesto, el artículo 33 del Anteproyecto establecía que «la potestad legislativa de la Nación se ejerce por dos Cámaras; el Congreso, al que corresponde la representación política, y el Senado, que representa los intereses sociales organizados».

Componían el Senado, a tenor de lo preceptuado en el artículo 37 un total de 250 senadores: 50 elegidos con base territorial — municipios, provincias y regiones—, 50 elegidos por las representaciones obreras de los grupos correspondientes a agricultura, industria y comercio, 50 por las representaciones patronales, 50 por asociaciones profesionales y otros 50 por las universidades, instituciones culturales y confesiones religiosas. Se dejaba a una ley electoral de desarrollo los pormenores de la elección.

5 PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *La Constitución española*, Ed. Reus, Madrid, 1932, pág. 23.

Un voto particular firmado, entre otros por García Valdecasas y Castán, proponía la supresión del Senado por entender que «es un elemento que neutraliza la voluntad del pueblo, tal como se expresa en el Congreso. Está concebido como freno de esa voluntad».

Por otro lado, el artículo 44 constitucionalizaba los Consejos técnicos, referentes a las diversas actividades administrativas, los cuales debían emitir dictamen en los proyectos de ley y en los decretos de carácter general. Por otro lado, las Cortes podrían solicitarles cuantos dictámenes estimaran oportunos y encargarles la redacción de proposiciones de ley.

Para entender suficientemente el contenido del Anteproyecto, y, específicamente en el tema que nos ocupa, hay que tener en cuenta el momento histórico en que ve la luz. La aparición del Estado social y su correspondiente trasvase constitucional van a estar presentes en el Texto objeto de comentario. La nueva organización territorial del Estado — el llamado Estado regional o intermedio—, la constitucionalización de los derechos sociales y de los llamados grupos intermedios, el reconocimiento del Derecho Internacional como parte integrante del propio orden jurídico interno, la pérdida del valor absoluto de la ley, tan caro al Estado liberal de Derecho, y la correspondiente institucionalización de un Tribunal de Justicia Constitucional, a ejemplo y semejanza del austriaco de su norma fundamental de 1920, tan influenciada por Kelsen, y, centrándonos en lo que nos ocupa, el reconocimiento de la insuficiencia de la representación popular instrumentada por el Estado liberal, son otros tantos datos con los que opera ese nuevo Estado que surge tras la I Guerra. Todos ellos, a su vez, aparecen recogidos en este Anteproyecto constitucional de 1931, fruto maduro de su tiempo.

Pero la acabada obra de la subcomisión no veía la luz como norma fundamental de la recién instaurada República. El propio Gobierno no alcanzó acuerdo sobre el Anteproyecto tal como reconocería, con su habitual oratoria ampulosa, el propio Alcalá Zamora en la sesión de las Cortes Constituyentes correspondiente al día 17 de septiembre de 1931: «Como la discrepancia en el seno del Gobierno no es bizantina, sino fundamental, a medida que por elevación o profundidad aumenta el espesor, la densidad y la dimensión de un problema, se hace más difícil

que el Gobierno presente una ponencia y mantenga colectivamente una solución».

Terminamos el examen del Anteproyecto de Constitución de 1931 suscribiendo plenamente la opinión del profesor Fernández Segado: «Creemos que el espíritu partidista – legítimo desde luego, pero en este caso mal entendido y peor aplicado— privó a los españoles de una oportunidad histórica de haber asentado su convivencia sobre bases sólidas y mayoritariamente aceptadas; habría que esperar más de once lustros para que, por fin, se tomara conciencia de la ineludibilidad de cimentar nuestra pacífica convivencia sobre unas bases constitucionales de compromiso, de consenso, de mútuo respeto a las legítimas opciones políticas o de cualquier otra índole de cada cual»<sup>6</sup>.

Una vez que el Anteproyecto entró en vía muerta, se encargó a una Comisión de las propias Cortes, presidida por Jiménez de Asúa, la redacción del Proyecto constitucional. Debatido, y no poco ni pacíficamente, se convertiría en la Constitución de la II República. La Cámara Alta sería suprimida ya en el Proyecto.

#### D) LA SOLUCIÓN TERRITORIAL

En este repaso por la configuración constitucional del Senado en nuestra Historia hemos dejado para el final el análisis de la caracterización de la Cámara Alta como órgano de representación territorial. No es decisión caprichosa, sino que sirve de enlace a la regulación de nuestro actual Senado como órgano de esa característica, a tenor del artículo 69.1 de nuestra vigente Carta Magna. Una Constitución española – 1869— y un Proyecto constitucional, el de la I República en 1873, centran la atención en este último apartado del repaso de las vicisitudes de la Cámara Alta en nuestro constitucionalismo histórico. Comenzaremos por referirnos, siquiera brevemente, al Proyecto federal.

Proclamada la República en febrero de 1873, y adoptada poco más tarde la forma federal de Estado, merced al empuje de Pi y Margall, se elaboró un Proyecto de Constitución de efímera y azarosa existencia. Las vicisitudes y convulsiones del momento apenas permitieron que fuera

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: *Las Constituciones históricas españolas*. Civitas, Madrid, 1986, pág. 481.

discutido unos pocos días en el verano de ese año. El giro en la forma de Estado — necesario a todas luces dada la situación, operado por uno de los pocos grandes hombres de Estado de nuestra Historia contemporánea, Emilio Castelar— supuso el final del Proyecto.

El artículo 52 disponía que cada uno de los diecisiete Estados miembros — «sea cualquiera su importancia y el número de sus habitantes»— estaría representado por cuatro senadores, elegidos por las propias Cortes de cada Estado. Se preveía la renovación total de las dos Cámaras federales cada dos años.

La existencia de un Senado territorial era consecuencia necesaria de la adopción de la forma federal. La igualdad estricta del número de senadores por Estado y la renovación de la Cámara ofrecían un cierto deje de influencia del constitucionalismo americano.

Las condiciones para ser senador se limitaban a la exigencia de la nacionalidad española y de ser mayor de 40 años, a diferencia del Congreso en donde la edad mínima eran los 25 años.

Otra peculiaridad del Proyecto, por si no bastaban las ya mencionadas, consistía en atribuir al Senado en virtud del artículo 70, un carácter de controlador de la legalidad de la actuación del Congreso, que era la auténtica Cámara legislativa. Tenía veto suspensivo sobre las leyes aprobadas por la Cámara Baja si éstas «desconocen los derechos de la personalidad humana, o los poderes de los organismos políticos, o las facultades de la Federación, o el Código fundamental». Se formaba entonces una comisión mixta que sometía su parecer al Congreso. Si el Senado persistía en su acuerdo se suspendería la promulgación por aquel año. La suspensión podría prolongarse dos años más cumpliendo una serie de condiciones, entre las que figuraba la intervención presidencial, y «si al tercer año se reproduce la ley, se promulgará en el acto por el Presidente». Todo ello sin perjuicio del control de constitucionalidad que competía al Tribunal Supremo.

La Constitución de 1869 recogió la bandera del liberalismo español enarbolada en Cádiz. No es una afirmación hipérbolica. Así fue invocada en las Constituyentes de 1931, y así se le consideró en buena parte de los movimientos revolucionarios del siglo XIX en toda Europa.

El Senado se regulaba en el título III sección segunda del Texto constitucional, cuyo artículo 60 prescribía que se elegirían cuatro senadores por provincia, independientemente de su tamaño o número de habitantes. La elección se realizaba por un procedimiento indirecto de doble grado. En cada distrito municipal se elegía, por sufragio universal, un número de compromisarios igual al de un sexto del de concejales, garantizándose también la elección de un compromisario en los casos en que no llegara a ser de seis el número de ediles. Los compromisarios elegidos por ese procedimiento más los miembros de la Diputación Provincial correspondiente constituían la Junta electoral de la provincia que votaría los cuatro senadores correspondientes.

La renovación de la Cámara Alta se produciría por cuartas partes cada vez que hubiera elecciones al Congreso, tres años como máximo, todo con arreglo a una ley electoral, aunque en virtud de la propia Constitución, la Cámara Alta podía ser disuelta, al igual que el Congreso de los Diputados, produciéndose entonces una renovación total de la misma.

Sin embargo, y, pese al avance que el Texto de 1869 suponía — se había añadido al Estado liberal de Derecho el carácter de «democrático»— la capacidad electoral pasiva para el Senado seguía siendo restringida, dado que para ser elegido senador había que pertenecer, como condición de elegibilidad, a algunos de los siguientes grupos: la aristocracia política — ser o haber sido Presidente del Congreso, Diputado electo en tres elecciones generales, o una vez para Cortes Constituyentes, ministro de la Corona, etc.— , administrativa — capitán general o teniente general, almirante o vicealmirante, magistrado de los Tribunales Supremos, etc.— intelectual — rector de universidad o catedrático con dos años de ejercicio— , eclesiástica — arzobispos u obispos— o económica — los cincuenta mayores contribuyentes por contribución territorial y los veinte mayores por subsidio industrial y comercial en cada provincia— , aunque cabe señalar que no figuraba como requisito el ser miembro de la aristocracia de la sangre. Junto a ello se exigía la nacionalidad española, tener cuarenta años de edad y gozar de todos los derechos civiles.

Se trataba, en suma, de una Cámara de composición inspirada en la Constitución de los Estados Unidos, sin acabar de romper con la tradición aristocrática española <sup>7</sup>. Sin embargo, y esto es lo importante desde el punto de vista que nos ocupa, el precedente territorial quedaba de manifiesto. El Senado, con todo tipo de condicionantes, era un órgano de representación territorial — la provincia— concesión graciosa al federalismo, pese a que se estuviera tratando de entes

<sup>7</sup> Ver, a este respecto: BERTELSEN REPETTO, RAÚL: *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, página 405.

territoriales no autónomos, y no de Estados miembros de una Federación <sup>8</sup>.

Pero en el haber de las Constituyentes de 1869 está el darse cuenta de que una de las más poderosas razones de la supervivencia de las Cámaras Altas es su posible configuración territorial. Hoy, prácticamente en el siglo XXI, es algo que puede verse claro. Pero en el siglo XIX no era algo tan evidente. Puede que aferrarse al ejemplo americano fuera el modo más sencillo de que el Senado sobreviviera, alejándose de argumentos como el de servir de freno a los posibles excesos del unicameralismo, razonamiento bien usado por la doctrina de la época.

El desarrollo posterior de los acontecimientos parece dar la razón al texto de 1869. La tendencia a evolucionar hacia el unicameralismo ha sido dominante: Dinamarca, Suecia, Portugal... La pervivencia de las Cámaras Altas, o bien ha tenido una función parte simbólica y parte relativamente ajena a su prístina función de legislar y controlar al gobierno — la Cámara de los Lores inglesa, en la que su parte más relevante sean, posiblemente, los Lores de Apelación—, o bien, se ha ido progresivamente centrando en su función de representación territorial, no sólo en el federalismo y en los que se han denominado Estados de forma intermedia, sino también en Estados centralizados que, curiosamente, han querido configurar su Cámara Alta de esa manera territorial. El ejemplo del artículo 24.2 de la Constitución francesa vigente parece significativo a este respecto.

Fracasado tras la II Guerra Mundial el intento de corporativizar el Senado — salvo la excepción bávara— la fórmula territorial presenta la doble ventaja de salvar las Cámaras Altas y de, y esta es la decisiva, pues solamente la anterior carecería de peso, instrumentalizar la representación de las entidades menores que el Estado. De ahí la permanente vía constituyente abierta en España o Italia, en donde sus correspondientes Cámaras Altas no acaban de realizar, en la práctica, ese diseño. Vía abierta que, es de esperar, pronto se concluya felizmente.

<sup>8</sup> CARRO MARTÍNEZ: *La Constitución española de 1869*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952, págs. 306 y sigs.

Andrés Morey Juan

PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE CVEJ-CEU SAN PABLO

# LA RELACIÓN ENTRE DERECHO Y ORGANIZACIÓN, UNA CUESTIÓN LEGISLATIVA

## SUMARIO

- 1 LA RELACIÓN ENTRE LEY Y REGLAMENTO.
- 2 LA RELACIÓN ENTRE DERECHO Y ORGANIZACIÓN Y LOS LÍMITES DE LA DISCRECIONALIDAD: A) EL ELEMENTO BÁSICO O NUCLEAR DE LA RESERVA DE LEY EN LOS ASPECTOS DE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO Y ORGANIZACIÓN. B) EL FACTOR ORGANIZATIVO RESERVADO A LA LEY. C) EL DERECHO SUBJETIVO Y SU INFLUENCIA GENERAL EN LA CUESTIÓN. D) LA INFLUENCIA EN EL MODELO DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.
- 3 CONCLUSIONES.

El objeto de este trabajo es evidenciar en que modo la actuación parlamentaria tiene relación en la cuestión de la distinción o separación entre derecho y organización y en los problemas que en este orden se pueden presentar, lo que afecta, en el fondo a las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, las cuales se manifiestan, como es lógico, en torno a la ley y, en especial, respecto de conceptos doctrinales tales como las potestades administrativas, la reserva de ley, la remisión normativa y la discrecionalidad.

Pero en el fondo de todas estas cuestiones se presenta la de la separación entre derecho y organización o la de sus relaciones; interesando, básicamente, las que se producen entre la ley y el reglamento o, lo que es lo mismo, determinar cuáles son las posibilidades de actuación de las Administraciones públicas en el campo de los derechos subjetivos de los ciudadanos o, en definitiva, si existe una vinculación positiva o negativa de la Administración ante la ley <sup>1</sup>.

Lo cierto es que estas cuestiones en el orden legislativo, lo normal, es que vengan prefiguradas en los proyectos de ley remitidos por los gobiernos a los parlamentos, por lo que la decisión de

<sup>1</sup> En torno a la construcción técnica del principio de legalidad y respecto de las doctrinas de la vinculación positiva o negativa de la Administración, puede verse: GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho Administrativo I*, págs. 424 a 430; Editorial Civitas, séptima edición, Madrid, 1996.

regular o no una cuestión, en cuanto se estime o no jurídica o, en su caso, materia reservada a la ley, lo es de los poderes ejecutivos y, con ellos, de la Administración pública correspondiente, en el momento de la confección de los borradores de la norma. Pero, también, es normal que en el seno del parlamento las discusiones del proyecto conlleven enmiendas que pueden afectar a la prefiguración realizada por el poder ejecutivo o que se realicen consideraciones en torno a estos factores que no hayan sido tenidos en cuenta, con lo que los planteamientos previos de los poderes ejecutivos pueden sufrir variaciones importantes.

## 1 LA RELACIÓN ENTRE LEY Y REGLAMENTO

Las relaciones entre la ley y el reglamento están presididas por la figura o concepto de la reserva de ley y, con ella, por el concepto de ley en sentido material. Precisamente, pues, la cuestión reside en varios de los conceptos más abstractos y de difícil delimitación, que configuran, a su vez, el concepto de lo jurídico.

No se trata en este trabajo de exponer todas las cuestiones relativas a estos conceptos, ni de analizarlos doctrinalmente, sino, simplemente, de relacionar la cuestión con la labor que los parlamentarios pueden realizar en estos ordenes y, sobre todo, de evidenciar que se trata de una cuestión o de un punto que permite que el poder legislativo pueda delimitar y, a su vez, controlar la actividad del ejecutivo, conforme a los principios que la Constitución y, en su caso, los estatutos de las Comunidades Autónomas les atribuyen. Al mismo tiempo, también, con su definición del contenido de la ley, los parlamentarios están estableciendo el marco en que se ha de desenvolver la doctrina legal que corresponde develar a la jurisprudencia, con lo que se cierra el círculo del control que los poderes legislativo y judicial pueden realizar sobre la actividad de los gobiernos y su administración.

Por todo ello, cabe recordar que la reserva de ley en su concepción material (es decir, considerada como el grupo de materias cuya regulación se reserva constitucionalmente a normas con el rango de ley) determina que, básicamente, se establezca el predominio del principio de legalidad en ordenes tales como el de los delitos y las penas, el tributario y, en general, el sistema de

libertades y derechos fundamentales.

Sobre esta base, el sistema de reserva de ley conecta con el concepto de ley en sentido material. Este concepto, atendiendo a la postura de Laband, determina que se conciba como ley toda disposición que contenga proposiciones jurídicas <sup>2</sup>. Se basa, pues, en un concepto abstracto que conduce a un análisis de lo que cabe o no considerar como jurídico y que, en este caso, se desarrolla en el ámbito del Derecho administrativo y del constitucional y, que en resumen, podemos decir que ha derivado en un principio según el cual la Administración o el Poder ejecutivo para actuar en la esfera de los derechos subjetivos de los ciudadanos deben resultar habilitados por la Ley a través del otorgamiento de potestades o de la apertura de dicho campo a la acción administrativa.

Es así como, junto con la esfera de las libertades y derechos fundamentales, es el concepto del derecho subjetivo el elemento básico para determinar si una concreta materia, o una de sus partes, constituye una reserva de ley o no.

De este modo, la reserva de ley es el límite al contenido o campo de regulación de los reglamentos y, también, de la distinción en su seno entre reglamentos ejecutivos o jurídicos y reglamentos administrativos u organizativos.

El diputado parlamentario, pues, tiene que manejar estos conceptos a la hora de determinar si en los proyectos de ley que le remite el gobierno se respetan estos límites o, en cambio, se remiten al reglamento materias que deben estar delimitadas por la ley y que, por tanto, constituyen competencia propia del parlamento o asamblea legislativa respectivos.

A los parlamentos corresponde, pues, velar porque no se produzcan deslegalizaciones, precisamente en orden a que no queden sin efecto las reservas de ley que establecen la norma constitu-

<sup>2</sup> Respecto de la postura de Laband puede verse:  
SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, págs. 295 y sigs.; Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.  
También MOREY JUAN, ANDRÉS: *Lecciones de Derecho Administrativo*, tomo I, págs. 227 y sigs.; Editorial Fundación Universitaria San Pablo C.E.U., Valencia.

cional o las estatutarias, pero también mediante la apreciación de aquellas cuestiones que no estando claramente determinadas como reservas de ley en dichas normas constituyan, en cambio, un campo relativo a la esfera de los derechos individuales o subjetivos de los ciudadanos en los que convenga establecer, previamente, con claridad los límites en los que se desenvuelva la concreción del reglamento o la acción administrativa propiamente dicha.

En este campo de los derechos subjetivos, pues, la ley debe señalar los principios que han de regir la actuación de las Administraciones públicas, o las conductas o actividades que pueden ser objeto de dicha actuación; de modo que, la labor del reglamento sea exclusivamente la de concretar dichas actuaciones o especificarlas, pero sin innovar la ley o ir más allá de las pautas que ella le marca.

Siendo el derecho sancionador y la tipificación de las faltas o infracciones una de las más claras reservas de ley, es también en él en donde se ha señalado una de las posibilidades de colaboración del reglamento en dicha tipificación; de modo que, la doctrina y la jurisprudencia han venido manteniendo la posibilidad de que aquél contribuya en la determinación de lo que constituyen faltas y en la concreción de las sanciones en aquellas materias que se desenvuelven en el ámbito de las denominadas relaciones de sujeción o supremacía especial<sup>3</sup>. Aun cuando en este punto lo que puede ocurrir es que, dicho ámbito de la supremacía o sujeción especial, sea concebido de modo excesivamente amplio; hasta el punto de que no se considere en él solamente, por ejemplo, a campos tales como los disciplinarios de funcionarios o presos, en los que se evidencian los aspectos organizativos, sino que se extienda, en ocasiones, a todas aquellas actividades que se hallan reglamentadas de modo especial por razones de orden o interés público, alcanzando así a comerciantes, constructores, industriales, etc. Ampliación que considero exagerada y que hace peligrar el sentido de la reserva de ley en materia de derecho sancionador.

En definitiva, en manos del legislador está el que el reglamento se desenvuelva en el campo que le es propio, de modo que, aun ordenando, no llegue a constituir una fuente de derecho propiamente dicha.

<sup>3</sup> El alcance del principio de legalidad respecto de las relaciones de sujeción especial puede analizarse a través de la obra de ALEJANDRO NIETO: *Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Tecnos, Madrid, 1993, en especial en el punto IV.2 del capítulo cuarto; págs. 194 y sigs.

Por ello, estimo que es conveniente que, a los efectos de considerar la competencia de los reglamentos, señalemos aquellas que consideramos como sus funciones más propias:

a) Concretar el derecho objetivo, abstractamente reconocido o creado en la ley, mediante la fijación de supuestos, casos o muestras de dicho derecho. Es decir, tipifica el derecho, concretándolo por razón de la experiencia de la Administración Pública y de su conocimiento técnico que le permite especificar, determinar o descubrir las manifestaciones concretas del derecho reconocido en la ley.

Ocasionalmente, no con carácter general, la concreción realizada por el reglamento puede suponer un acto que afecte directamente a derechos subjetivos de los particulares o terceros.

b) Establecer las condiciones o características técnicas de todo orden que determinadas actividades deben cumplir, igualmente, para la defensa y efectividad de derechos objetivos individualizables; pero, sobre todo, en defensa de los intereses colectivos que no gozan de la protección jurídica que implica la figura del derecho subjetivo o del interés legítimo.

La defensa de intereses colectivos es una de las funciones básicas encargada al reglamento a través de normas técnicas muy específicas y del establecimiento de actividades administrativas, fundamentalmente inspectoras y sancionadoras, que hacen efectivo el interés colectivo contenido en el reconocimiento de un derecho objetivo legalmente establecido. Basta pensar en los múltiples campos que son objeto de estos reglamentos: construcción, actividades industriales, medio ambiente, sanidad, consumo, alimentación, etc.

Este constituye uno de los aspectos finalistas básicos del reglamento.

c) Fija los procedimientos por los cuales los ciudadanos pueden hacer efectivos sus derechos y la Administración producir sus actos jurídicos y resolver sus diferencias con los administrados; regulando, así, el comportamiento de la Administración en orden al reconocimiento, efectividad y aseguramiento de los derechos reconocidos en las leyes.

d) Al establecer las condiciones o características técnicas, según lo descrito en el apartado b), la Administración fija obligaciones, que no son el producto de una relación jurídica, sino del deber, de los que realizan las consiguientes actividades, del cumplimiento normativo en aseguramiento de los derechos. El incumplimiento supone una infracción administrativa.

Frente a estas obligaciones pueden surgir derechos de los particulares que se resuelven, en caso de conflicto, por vía jurisdiccional ordinaria y que ante la Administración permiten la denuncia o reclamación que promueva la actividad administrativa inspectora o sancionadora.

e) En el mismo orden el reglamento puede concretar el abanico y graduación de las sanciones autorizadas por una Ley.

f) Concretar plazos, términos, requisitos, etc.

g) Distribuir y atribuir las competencias de los órganos administrativos.

h) En general, regular la actividad no jurídica de la Administración Pública <sup>4</sup>.

Sobre estas bases, pues, cabe que el legislador analice si las leyes propuestas, y que tiene que aprobar, cuando remiten al reglamento determinadas regulaciones, lo hacen dentro de los límites de la reserva de ley y de la competencia de aquél.

Pero las cuestiones que afectan a esta relación entre la ley y el reglamento ponen de relieve otra distinción o relación que es la que existe entre el derecho y la organización y que en el seno de la administración pública se manifiesta con mayor transcendencia, ya que a su vez tiene que ver con los límites a la actividad discrecional de las Administraciones públicas y que abordamos, en sus líneas generales, en el punto siguiente.

<sup>4</sup> Estas funciones del reglamento ya las he expuesto en Op. citada, pág. 264 y en mi trabajo «Algunas repercusiones de la distinción entre derecho y organización en la Administración pública actual y en el derecho administrativo», en la *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 16; págs. 113 y sigs.

No obstante, aquí, no hemos querido analizar todo el campo de la reserva de ley, sino que el enfoque lo ha sido atendiendo a la influencia en la esfera de los derechos de los ciudadanos, ya que no hay que olvidar la existencia de otras reservas de ley que tiene su origen en factores organizativos y, también, en el equilibrio entre los distintos poderes públicos; tal como ocurre en todas las reservas de ley que tienen su origen en la materia económica o de autorización del gasto público y que también son objeto de consideración por el legislador.

## 2 LA RELACIÓN ENTRE DERECHO Y ORGANIZACIÓN Y LOS LÍMITES DE LA DISCRECIONALIDAD

En este punto no se pretende analizar la cuestión de la distinción entre derecho y organización desde los esquemas jurídicos de Derecho administrativo, sino principalmente de destacar las repercusiones que la distinción tiene respecto del principio de legalidad, en la organización de las Administraciones públicas y en su control; así como su transcendencia desde el punto de vista de la economía en el gasto público, sin olvidar sus repercusiones en orden a la posibilidad o no de privatización de determinadas actividades de las desarrolladas por dichas Administraciones.

Hay que tener en cuenta que el considerar que una materia o una actividad concreta de las desarrolladas por las Administraciones públicas forma parte de su capacidad de organización (potestad organizatoria para la doctrina), conlleva, en la mayor parte de las ocasiones, el considerar que nos hallamos en el seno de la actividad discrecional de aquéllas y ello determina que, desde el punto de vista del control de legalidad que corresponde a los Tribunales de Justicia, dicha actividad quede fuera de dicho control; hasta el punto es así que, si no desde el punto de vista doctrinal, sí desde la práctica, discrecionalidad y arbitrariedad se han venido equiparando. Discrecionalidad, organización y política quedan como conceptos íntimamente ligados.

Pero sabido es también que el avance del Derecho administrativo se ha producido sobre la base del cada día mayor control sobre aquellas actividades que en el tiempo han venido siendo consideradas como organización o como actividad política, también sobre el fundamento de la consideración estrecha de la teoría de la separación de poderes. Hasta el punto de que en el

momento actual en la doctrina administrativista se ha extendido la polémica entre el necesario control de legalidad de toda actividad administrativa pública o, por el contrario, la también necesidad de establecer un marco que delimite la posibilidad de excluir a los actos de gobierno del control judicial; evitando con ello la excesiva judicialización de la vida pública <sup>5</sup>

Es indudable que decisiones de este tipo corresponde adoptarlas al poder legislativo y que para ello debe considerarse la conveniencia de un equilibrio entre las necesidades de control de la actividad de las Administraciones públicas, incluida la de los denominados actos políticos y de gobierno, y la de evitar que mediante decisiones adoptadas por normas de rango de ley se someta a las Administraciones públicas a modelos rígidos o excesivamente detallados de organización que las conduzcan a la ineficacia o eviten la necesaria flexibilidad que requiere la actividad administrativa para adaptarse a los problemas de cada momento, sin tener que acudir a un proceso legislativo lento y de controversia política que evite que se adopten las decisiones con la prontitud o celeridad que dicha eficacia exige; todo ello sin perjuicio de que la actividad sea controlable desde el punto de vista jurídico.

En este punto al legislador corresponde no sólo determinar qué partes de la organización quedan reservadas a la regulación por norma con rango de ley, ya que es indudable que hasta la Constitución se ocupa de regular aspectos de la organización, sino que le corresponde descubrir y fijar los principios básicos que debe presidir la organización pública; de modo que, sean ellos los que eviten que discrecionalidad y arbitrariedad se confundan y hagan que sea posible el control judicial de la actividad discrecional y permitiendo, también, la crítica y control parlamentario, cuando dicha actividad se separe de los principios legales establecidos.

Piénsese, por ejemplo, en el peso específico que dos principios constitucionales tales como el de igualdad y el de mérito y capacidad tienen en orden a la organización administrativa pública y el control que a través de ellos se puede realizar de determinadas actuaciones consideradas como discrecionales o técnicas.

<sup>5</sup> Al respecto es interesante conocer la polémica surgida entre los autores TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ y LUCIANO PAREJO, partiendo del trabajo del primero «Juzgar a la Administración contribuye a administrar mejor» de la *Revista de Derecho Administrativo*, octubre-diciembre, 1992, y de la obra del segundo *Administrar y juzgar dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Editorial Tecnos, Madrid, 1993. En torno a esta polémica también el artículo de MANUEL ATIENZA, titulado «Sobre el control de la discrecionalidad administrativa, comentarios a una polémica», en la *Revista de Derecho Administrativo*, enero-marzo, 1995.

Así en el campo de la función pública y en su concepto ligado al ejercicio de autoridad y, en concreto, en la producción de las resoluciones o actos administrativos en su consideración jurídica, por ejemplo, para mí, es evidente que la libre designación como sistema de provisión de puestos de trabajo, en aquellos que condicionan o determinan el sentido jurídico de dichos actos o resoluciones, constituye un elemento de inconstitucionalidad pues puede, y de hecho lo hace, contrariar la imparcialidad y neutralidad que la Constitución atribuye a los funcionarios públicos. En cambio, es evidente que, pese a las críticas parlamentarias y de todo orden que en actuaciones de este tipo se presentan, el sistema persiste una ley tras otra de las reguladoras de la función pública, sin que el legislador aplique el principio que permite controlar judicialmente la hasta ahora considerada actividad discrecional; aun cuando ciertamente los tribunales de justicia también pudieran controlar la actividad con aplicación directa del principio o norma constitucional.

Es evidente que si el poder legislativo refuerza el principio constitucional, nunca los poderes ejecutivos podrán hacer referencia a una judicialización de la actividad política y administrativa.

Por último, hay que recordar la idea ya expuesta de la reserva de ley existente por razón del gasto público, cuestión que queda remitida a la necesaria autorización por parte del parlamento, fundamentalmente a través de la aprobación de los presupuestos de las Administraciones públicas; pero que constituye un factor importante, que puede ser uno de los aspectos en que en el futuro se pueda llegar a un mayor control de la organización administrativa y en su estructuración; ya que el factor de racionalidad en la organización, en la medida en que los principios de la Ciencia de la Administración se consoliden, constituye también un factor de eficacia y de economía, exigible a las Administraciones públicas y que tiene su base, incluso, en una declaración del artículo 103 de la Constitución y, como consecuencia, forma parte del derecho aplicable a la organización, ya que, al repercutir en el volumen del gasto público, afecta también a la carga impositiva que soportan los ciudadanos, aun cuando no se pueda considerar un derecho subjetivo.

Por ello, son las Asambleas legislativas las primeras obligadas a velar por el cumplimiento de dichos principios y, en su caso, a fijarlos como principios legales que condicionen la potestad discrecional.

Sobre estas bases, pues, debe construirse la separación entre derecho y organización y el establecimiento de los límites a la actividad discrecional de las Administraciones públicas, que como vemos constituye una tarea legislativa.

Sin embargo, trataremos de delimitar algunas cuestiones que plantea la separación entre derecho y organización para una mayor concreción de su complejidad. Todo ello, sin ánimo de establecerlas todas, pues es evidente que ello en este momento es prácticamente inabarcable o, por lo menos, de difícilísima sistematización; de modo que, lo que se pretende es suscitar la cuestión poniéndola en evidencia y provocando la consideración de su importancia.

#### A) EL ELEMENTO BÁSICO O NUCLEAR DE LA RESERVA DE LEY EN LOS ASPECTOS DE LA RELACIÓN ENTRE DERECHO ORGANIZACIÓN

Quizá en este sentido, el fundamento principal sobre el que debe basarse el legislador es la concepción del Derecho administrativo como la garantía de los ciudadanos frente a la actividad de las Administraciones públicas, que se corresponde, pues, con la necesidad de limitarla o de habilitarlas, en el sentido de determinar cuál es el campo en el que se pueden ejercer las potestades públicas y el procedimiento para hacerlo.

Toda cuestión que tenga que ver con este elemento básico debe ser definida por norma con rango de ley y los reglamentos que en este orden se dicten, en la ejecución de la ley, son los de carácter jurídico que se someten a requisitos formales de mayor garantía que los meramente organizativos; así, por ejemplo, consultas y audiencias a los grupos de intereses colectivos que puedan verse afectados por ellos o necesidad de dictámenes o consultas a órganos jurídicos o consultivos.

Sin embargo, en orden a este otorgamiento de potestades administrativas y del procedimiento se nos manifiestan dos aspectos básicos de la consideración jurídica de la organización.

Respecto de las primeras, porque con su otorgamiento se permite a la Administración una actividad en el campo social o una intervención en la actividad privada de los ciudadanos, ante la

existencia de intereses públicos que hacen precisa la dotación de poder a las Administraciones públicas en defensa de dichos intereses que se imponen a los individuales.

Respecto del segundo, porque es preciso que esta intervención siga unas formas que garanticen el ajuste a derecho de la actuación interventora y la necesaria participación de los interesados o afectados por la actividad administrativa.

Es, por lo tanto, una reserva de ley la distribución competencial, que constituye el otorgamiento de potestades a la Administración; es decir, la habilitación legal, para realizar proposiciones jurídicas que afectan a terceros. No importa, ya, a la norma habilitante, la distribución interna de las competencias realice la norma orgánica. En definitiva, el factor jurídico de la competencia radica en el poder de realizar actos jurídicos y éste no nace de la norma de distribución u organizativa sino, con carácter de potestad, de la norma habilitante. El factor de poder nace de la ley, la distribución aparece como una cuestión organizativa. Sólo después de efectuada la distribución orgánica de la competencia surge no tanto el carácter jurídico de la norma de organización sino sus efectos jurídicos.

## B) EL FACTOR ORGANIZATIVO RESERVADO A LA LEY

Es indudable que las normas jurídicas, desde la Constitución hasta el reglamento, contienen decisiones organizativas y establecen la organización. También es indudable que la primera se ocupa fundamentalmente de la organización que implica una distribución del poder del Estado, conformando, en definitiva su estructura territorial y básica y señalando los ámbitos competenciales fundamentales de dicha estructura.

Si hay que señalar cuál es el elemento básico que determina que una cuestión organizativa que de reservada a la ley, se debe partir, según mi opinión, de la consideración del factor organizativo que determine o suponga el ejercicio de poder, entendido como potestades administrativas o autoridad.

Por ello, a la norma con rango de ley correspondería la atribución, en el orden organizativo, de las competencias que implican dicho ejercicio, que se traduce en la adopción de las decisio-

nes políticas y normativas más importantes y de las resoluciones administrativas que afecten a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos.

En definitiva, a la ley corresponde la delimitación de la competencia administrativa básica que se traduce en actos poder y, por ello, a ella corresponde la atribución de la voluntad decisoria o la fijación del procedimiento para la formación de la voluntad de los órganos administrativos. Y también, por ello, es la ley la que crea las personas jurídicas o configura los órganos que gozan de autonomía en el seno de la organización pública.

Y en este sentido, es la ley la que debe garantizar que la propuesta técnica jurídica sea imparcial y que la decisión de poder, tenga fundamento jurídico o motivación, delimitando los órganos administrativos a los que corresponde dicha propuesta y salvando su carácter técnico y profesional y es también la ley la que debe determinar la necesidad de informes técnicos concretos que, igualmente, fundamenten dicha decisión. En este punto, como relacionadas con el ejercicio de poder, deben considerarse las funciones inspectoras, así como todas aquellas que por certificación de hechos dan fe de los mismos y deben gozar de la presunción de veracidad o certeza.

En conclusión, es la ley la que determina qué órganos ejercen autoridad o funciones públicas y cuando éstas pueden ser ejercidas por otros agentes que no tengan la condición de funcionarios públicos o, incluso, por las corporaciones públicas, señalando así formas de participación social en dicho ejercicio. Lo que ocurre es que el legislador no necesariamente realiza o puede realizar esta atribución de poder a través de distintas leyes de distribución de competencia, sino de forma abstracta o general en las leyes que regulan la organización de los poderes ejecutivos; pero cuando ante el legislador se presenta una ley con distribución de competencias entre órganos administrativos es el poder y su atribución lo que debe considerarse como propio del contenido de la ley; de modo que, las atribuciones o la mera gestión quede reservada como cuestión propia del reglamento.

La ley, pues, determina la separación entre gestión y poder y, en el seno de esta distinción, separa el servicio público de la función pública, entendiendo al primero como una actividad

prestacional y de utilidad física para los particulares, que puede ser objeto de gestión privada al no suponer el ejercicio de autoridad. Con lo que queda así abierta la idea de lo privatizable y de lo que no lo es. Pero también, es la ley la que dentro de los límites constitucionales, puede determinar los casos en que es posible el ejercicio de funciones públicas por quienes no revistan la condición profesional de funcionarios públicos, tal como antes hemos dicho.

Es la ley, finalmente, la que debe señalar los procedimientos que, en virtud del principio de economía en el gasto público, determinen la racionalidad en las decisiones de tipo estructural y organizativo, estableciendo el sistema de controles correspondientes, tanto administrativos como parlamentarios.

### C) EL DERECHO SUBJETIVO Y SU INFLUENCIA GENERAL EN LA CUESTIÓN

Al hacer referencia al concepto material de ley se destacaba que el sentido de la expresión «proposiciones jurídicas» había acabado siendo referido a las actuaciones que causaban efectos en el campo de los derechos subjetivos de los ciudadanos; de modo que cualquier actuación que a ellos afectare debía ser habilitada o autorizada mediante norma con rango de ley.

Es lógico, pues, que en el momento de decidir si alguna cuestión debe ser objeto de regulación por la ley o puede serlo por el reglamento, la afectación o no de la actuación concreta de que se trate a la esfera de los derechos subjetivos de las personas sea el elemento guía de la decisión del legislador.

Así, por tanto, en esta decisión el legislador calibra el interés público que determina que los derechos subjetivos de ciertos ciudadanos puedan quedar limitados o condicionados o, por contra, la necesidad de que sea la organización pública la que haga efectivos derechos subjetivos que de otro modo, solamente a través de la sociedad privada, no se harían efectivos.

Y a la hora de determinar las limitaciones, también corresponde a la ley el valorar si dicha limitación supone un sacrificio en beneficio de la colectividad que no debe soportar el individuo y que como consecuencia tiene el carácter de indemnizable; remitiendo a la Administración el procedimiento para la determinación de la indemnización correspondiente y su concesión, sin perjuicio de establecer los principios generales por los que dicho procedimiento debe regirse.

También los derechos subjetivos reconocidos constituyen un límite a la acción de la Administración, en el sentido de que exigen garantías en evitación de que la Administración arbitrariamente pueda revocarlos; de modo que, la existencia, o su posibilidad, de dichos derechos subjetivos constituye una guía para determinar que actos de la Administración pueden ser libremente revocables formando parte de la esfera de la potestad discrecional o, por el contrario, deben estar sujetos a procedimientos concretos que garanticen que el sacrificio del derecho subjetivo lo sea por las razones legalmente previstas. En definitiva, de estas valoraciones depende también que las leyes reconozcan situaciones jurídicamente consolidadas, establezcan irretroactividades o fijen regímenes transitorios.

Y en este punto es en el que surge la necesidad de que el legislador examine o considere la existencia de los denominados derechos adquiridos como una especie de los derechos subjetivos frente a la organización administrativa o frente a la denominada potestad discrecional de la Administración, distinguiéndolos de las meras expectativas, con las que muchas veces se confunden; de modo que todo derecho adquirido por razón de la organización administrativa no pueda ser libremente revocado por la misma razón, considerándolo como situación indemnizable y estableciendo con ello límites de racionalidad a la actuación discrecional de la Administración.

De estas cuestiones depende, pues, que la Administración en sus actuaciones tenga como causa de sus decisiones razones de legalidad o pueda, en cambio, fundarse en las de oportunidad.

Al filo de los derechos subjetivos corresponde al legislador el establecer las distintas clases de situaciones jurídicas protegibles, distinguiendo los derechos subjetivos propiamente dichos, los intereses legítimos y las situaciones meramente reaccionales. Escala que hay que determinar atendiendo a la mayor o menor proximidad a un derecho subjetivo o, de otro lado, a la mayor o menor exigencia de protección de un interés público; de modo que, los intereses legítimos son situaciones protegibles en la medida que con ellas se defiende el ordenamiento jurídico más que la situación individualizada y las situaciones meramente reaccionales se acercan a la acción popular en defensa de claros intereses públicos o derechos colectivos generales <sup>6</sup>. En definitiva, al legislador corresponde determinar los denominados derechos subjetivos reaccionales y su in-

tensidad o generalización, en orden a la protección del ordenamiento jurídico correspondiente y al ejercicio correcto de la actividad de la Administración.

#### D) LA INFLUENCIA EN EL MODELO DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

El dilema, pues, que se presenta ante el legislador, es el decidir en cada caso si la norma a promulgar debe descender o no al detalle y, sobre todo, en los aspectos organizativos hasta dónde conviene descender o precisar. Y en esta elección, en principio, debe considerarse como más adecuada la regulación de los principios básicos o generales que condicionen a la actuación administrativa, sobre todo cuando no existan factores de experiencia que hagan preferible una organización sobre otra.

Por ello, en el momento de la enmienda de proyectos legislativos, en materia organizativa, debe evitarse la desconexión con el poder ejecutivo o con la Administración, conociendo las razones por las que se pretende una forma de organización y no otra y si ello obedece a razones prácticas o de funcionamiento, pues un diseño organizativo inadecuado puede conducir a la ineficacia de una medida o de un fin público o de una política determinada.

Pero sobre todo debe pensarse que el control final de la legalidad de la actividad administrativa, de su ajuste a lo dispuesto en la ley, lo realizan los tribunales de justicia y, que aun cuando en él pueden considerar los factores de constitucionalidad de dicha actividad o plantear cuestiones de inconstitucionalidad ante los preceptos de una ley, la norma es que también se hallan limitados por lo dispuesto en las leyes o por la doctrina legal que se obtiene del conjunto del ordenamiento jurídico; de modo que ante el error en la ley que afecte a la organización, los tribunales van a aplicar aquella y el error queda consolidado como derecho.

Es decir, en la consideración de la forma de legislar, de la mayor o menor regulación de los factores organizativos, cabe también considerar que, con ello, se está condicionando la forma de control jurisdiccional de la actividad administrativa, conduciendo a los jueces a la mera aplicación de preceptuado o, en su caso, a la consideración de la actuación concreta de la Administración a la luz de unos principios generales y abstractos.

<sup>6</sup> Al efecto puede verse mi trabajo antes citado, en su punto 3.5, págs. 127 a 130.

En este punto, hay que considerar que si la ley se ocupa más de establecer los principios generales por los que debe regirse la organización administrativa, condiciona con ellos el contenido de los reglamentos en dicha materia y evita que la organización se juridifique en exceso; ya que como el reglamento es un punto de encuentro entre lo organizativo y lo jurídico, al juridificarse la organización, los tribunales aplicando el reglamento consolidan los factores irracionales que él en ocasiones introduce y se produce la sensación de que hay una interferencia en asuntos que son «gobierno» y no derecho. Situación que se agrava cuando para juzgar el reglamento no se parte de su ajuste a los principios generales del derecho, sino a la literalidad de los preceptos legales, con lo que las resoluciones jurisprudenciales dejan unas veces insatisfecha a la Administración pública, dejando mermadas o inútiles las reformas intentadas, y otras a los particulares al no superar lo organizativo descubriendo los factores o principios jurídicos que lo invalidan.

### 3 CONCLUSIONES

De lo antedicho es evidente la dificultad de sistematización de la cuestión, tal como avanzamos, pero también la dificultad de realizar una abstracción que permita subsumirla en una conclusión general.

No obstante, cabe concluir que de la función legislativa y actividad parlamentaria depende en buena parte la delimitación de lo que constituye derecho y lo que es mera organización o lo que es lo mismo la delimitación de la actividad reglada y la discrecional de las Administraciones públicas y que dicha delimitación puede realizarse básicamente mediante las siguientes medidas:

- a) El establecimiento de los principios generales que rigen la organización administrativa en orden a las garantías de los ciudadanos y sus derechos subjetivos y a la racionalidad, celeridad, eficacia y economía de la acción administrativa y del gasto público.
- b) La fijación, también, de los principios que deben regir cada actividad administrativa, de modo que la remisión al reglamento no determine la deslegalización de cuestiones básicas o reservas de ley y, de modo, también, que el reglamento se vea delimitado por ellos, concretándose a regular cuestiones organizativas o indiferentes jurídicos dependientes de factores experienciales, o de oportunidad, o meramente condicionados por los principios de organización antes señalados, o, todo lo más, a interpretar o concretar los conceptos abstractos o en blanco que el legislador utilice.
- c) La determinación de las competencias, en su sentido jurídico, como capacidad de actuación hacia el exterior de la organización administrativa, de afectación a los derechos subjetivos de los ciudadanos.
- d) La regulación de procedimientos en los que queden fijadas las garantías jurídicas en favor de los particulares y sus derechos o los principios generales por los que se rigen.
- e) Los medios de defensa de los intereses generales mediante la legitimación activa de los ciudadanos y la definición consecuente de los intereses legítimos y de los colectivos.

Juan Antonio Martínez Corral  
LETRADO DE LAS CORTES VALENCIANAS

# ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN LAS CORTES VALENCIANAS DURANTE EL AÑO 1997

## SUMARIO

- I ALTERACIONES EN LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA.
- II SESIONES DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.
- III ACTIVIDAD LEGISLATIVA.
- IV ACTIVIDAD JURISDICCIONAL.
- V FUNCIÓN DE CONTROL E IMPULSO DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO VALENCIANO.
- VI DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES DE LA CÁMARA.
- VII CONVENIOS SUSCRITOS POR LA CÁMARA.
- VIII DISTINCIONES CONCEDIDAS POR LA CÁMARA.
- IX CONCLUSIÓN

La actividad parlamentaria se desarrolló en las Cortes Valencianas durante el año 1997 en dos periodos de sesiones, tal y como establece el art. 14. 3 del Estatuto de Autonomía y el art. 57.2 del Reglamento de la Cámara. En relación con los mismos, la Mesa de las Cortes Valencianas adoptó los correspondientes acuerdos determinando los días de inicio y terminación de los dos periodos, así como los días que, por diferentes circunstancias, serían inhábiles dentro de cada uno de aquellos. Con la salvedad de dichos días, la actividad parlamentaria se inició el 1 de febrero y concluyó el 31 de diciembre tras la conclusión de la sesión del Pleno en la que se procedió a la elección de los consejeros generales que habían de representar a la Generalitat Valenciana en las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorros del Mediterráneo-CAM; BANCAJA, Cajade Ahorros de Ontinyent y Caja de Ahorros de Carlet.

En los periodos de vacación parlamentaria, la Diputación Permanente asumió las funciones que le asigna el Reglamento. Cabe señalar, en relación con ello, que la Mesa de la Diputación Permanente celebró durante 1997 un total de ocho reuniones.

## I ALTERACIONES EN LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA

A lo largo del año 1997 se han producido significativas alteraciones en la composición de la Cámara. El inicio del año estuvo marcado por las circunstancias derivadas del fallecimiento, acaecido el 23 de diciembre de 1996, de quien había sido hasta ese momento Presidente de la Cámara, el Molt Excel·lent Sr. D. Vicente González Lizondo.

Para ocupar el escaño vacante fue designado por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma el Ilustre Sr. D. Rafael Ferraro Sebastiá, quien tomó posesión de su cargo en la primera sesión celebrada por el Pleno de la Cámara tras las vacaciones parlamentarias, esto es, el 12 de febrero de 1997.

En la misma sesión del Pleno se procedió a la elección del Presidente de las Cortes. Hasta ese momento había desempeñado las funciones correspondientes a la Presidencia el Vicepresidente Primero, Excel·lent Sr. D. José Cholbi Diego, de conformidad con lo previsto en el art. 30 del Reglamento de las Cortes Valencianas. Una vez desarrollado el procedimiento que preve el art. 35. del Reglamento, el Pleno eligió como Presidente de la Cámara a quien hasta ese momento había desempeñado el cargo de Sindic del G. P. Nacionalista Unio Valenciana. Tras ser proclamado Presidente electo, el Molt Excel·lent Sr. D. Hector Villalba Chirivella, tomó posesión de la Presidencia de las Cortes Valencianas.

En los días siguientes, el Ilustre Diputado D. Rafael Ferraro Sebastiá manifestó, conforme a lo previsto en el art. 25. 1 del Reglamento, su voluntad de incorporarse al Grupo Mixto. La previsión contenida en dicho precepto determinó la constitución del Grupo Mixto, que quedó integrado solamente por el Sr Ferraro Sebastiá. No obstante, en una fecha posterior se incorporaron al Grupo Mixto tres Diputados que habían causado baja en el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds: Ilustre Sr. D. Albert Taberner Ferrer, Ilustre Sr. D. Pedro Zamora Suárez e Ilustre Sr. D. Francesc Colomer Sánchez.

La constitución del Grupo Mixto determinó la necesidad de adaptar a la nueva situación la composición de los órganos de la Cámara. Es por ello por lo que la Mesa de las Cortes Valencianas, oída la Junta de Sindics, acordó el 18 de febrero de 1997 que las comisiones permanen-

tes legislativas y la Comisión de Control de Radio Televisión Valenciana estuvieran integradas por dieciséis diputados distribuidos de la siguiente manera:

- G. P. Popular . . . . . 7 diputados
- G. P. Socialista . . . . . 5 diputados
- G. P. Esquerra Unida-Els Verds . . . . . 2 diputados
- G. P. Nacionaliste Unio Valenciana . . . . . 1 diputado
- Grupo Mixto . . . . . 1 diputado

Asimismo se acordó que la Comisión de Reglamento tuviera idéntica composición, formando parte de ella necesariamente la Mesa de las Cortes Valencianas <sup>1</sup>.

A fin de establecer un criterio dirimente de los empates que pudieran producirse en votaciones realizadas en las Comisiones integradas por un número par de miembros, la Presidencia de las Cortes Valencianas, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics dictó la Resolución de carácter general 5/IV de 25 de febrero de 1997.

En los meses siguientes causaron baja en la Cámara los Ilustres Sres. D. Eduardo Ovejero Adelantado (G. P. Popular) — el 1 de abril— y D<sup>a</sup> Clementina Ródenas Villena y D. Segundo Brú Parra (ambos del G. P. Socialista) — el 2 de septiembre— . La caracterizada personalidad de todos ellos y la intensidad con que, hasta el momento de su cese como Diputados, asumieron el ejercicio de sus funciones parlamentarias, explican el vacío que se generó en la Cámara con su ausencia.

Mención especial ha de hacerse a la renuncia al Acta de Diputado formulada el 4 de septiembre por quien fue el primer Presidente de las Cortes Valencianas, el Molt Excel·lent Sr. D. Antonio García Miralles, y desempeñó dicho cargo durante trece años. De la honda huella que de

<sup>1</sup> En una fecha posterior, el 29 de septiembre de 1997, la Mesa de las Cortes Valencianas, oída la Junta de Síndics acordó una nueva composición de las comisiones permanentes legislativas y la Comisión de control de RTVV, que sería la siguiente:

- G. P. Popular . . . . . 7 diputados
- G. P. Socialista . . . . . 5 diputados
- G. P. Esquerra Unida Els Verds . . . . . 1 diputados
- G. P. Nacionaliste Unio Valenciana . . . . . 1 diputado
- Grupo Mixto . . . . . 1 diputado

Asimismo se acordó que la Comisión de Reglamento tendría idéntica composición, formando parte de ella, necesariamente, la Mesa de las Cortes Valencianas.

su persona ha quedado en la Institución, dan buena prueba el aprecio y la consideración que recibe en cuantas ocasiones ha retornado con posterioridad a la casa, en su condición de Senador designado por la Comunidad Valenciana.

Para cubrir las vacantes producidas, y tras recibir de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma las correspondientes credenciales, tomaron posesión de sus escaños los Ilustres Sres. D. Pedro Ortega Marhuenda (G. P. Popular) — el 8 de abril— y D. Leandre Picher Buenaventura, D. José Antonio Pina Gosálvez y D. Juan Villalba González (todos ellos del G. P. Socialista) — el 16 de septiembre.

## II SESIONES DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

De la intensidad de los trabajos realizados por los diferentes órganos de la Cámara son testimonio el número de sesiones celebradas, tanto por el Pleno como por las distintas Comisiones.

El Pleno ha celebrado sesión en sesenta y nueve días del año. Una de sus sesiones tuvo lugar en un marco especialmente significativo: la ciudad de Xàtiva. El 8 de octubre, el Pleno de las Cortes Valencianas celebró una sesión en la Colegiata de Santa María. Entre los diversos asuntos que se debatieron en la misma podría reseñarse la comparecencia del Honorable sr Consejero de Cultura, Educación y Ciencia para informar sobre la posición del Gobierno Valenciano ante la posibilidad de solicitar para el histórico centro urbano de la ciudad de Xàtiva la declaración de patrimonio de la humanidad por parte de la UNESCO.

El número de sesiones celebradas por las distintas Comisiones de la Cámara ha sido el siguiente:

|  |   |
|--|---|
| – Comisión del Estatuto de los Diputados .....   | 2 |
| – Comisión de Peticiones .....   | 2 |
| – Comisión de Gobierno Interior .....  | 3 |
| – Comisión de Coordinación, Organización y Regimen de las Instituciones de la Generalitat .....  | 5 |
| – Comisión de Gobernación y administración Local .....   | 2 |
| – Comisión de Educación y Cultura .....  | 6 |
| – Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda .....  | 9 |
| – Comisión de Industria, Comercio y Turismo .....  | 5 |
| – Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca .....   | 4 |
| – Comisión de Obras Públicas y Transportes .....   | 5 |
| – Comisión de Política Social y Empleo .....   | 2 |
| – Comisión de Sanidad y Consumo .....  | 6 |
| – Comisión de Medio Ambiente .....   | 7 |
| – Comisión de la Dona .....  | 4 |
| – Comisión de Seguridad Nuclear .....  | 3 |
| – Comisión de Control de RTTV .....  | 3 |
| – Comisión de Asuntos Europeos .....   | 1 |
| – Comisión especial de estudio de Programas de Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo .....   | 1 |
| – Comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía .....   | 3 |
| – Comisión especial para el estudio de los riesgos, prevención y situaciones de emergencia y sus posibles consecuencias en la Comunidad Valenciana ..... | 1 |

La Comisión especial para el estudio de los riesgos, prevención y situaciones de emergencia y sus posibles consecuencias en la Comunidad Valenciana fue creada por el Pleno de la Cámara mediante Resolución adoptada el 12 de noviembre de 1997. En el acuerdo adoptado por el Pleno se especificó además que la composición de la Comisión, su organización y funcionamiento serían los mismos que los de las Comisiones Legislativas de las Cortes y que la Comisión finalizaría al acabar la presente Legislatura.

La Comisión celebró su sesión constitutiva el 11 de diciembre y en el curso de la misma se procedió a la elección de los miembros de la Mesa. El resultado de las votaciones fue el siguiente: Presidente: Ilustre Sr D. Jose Manuel Botella Crespo; Vicepresidente: Ilustre Sr. D. Filiberto Crespo Samper; Secretario: Ilustre Sr. D. José Garés Crespo.

Ha de señalarse, por último, que la Mesa de las Cortes Valencianas celebró a lo largo del año 1997 cuarenta reuniones y ocho la Mesa de la Diputación Permanente. En dos ocasiones la reunión de la Mesa se celebró fuera de la sede del Palau de les Corts: en Beniarjó el 21 de octubre y en Gátova el 15 de diciembre. La Junta de Síndics realizó cuarenta y dos reuniones.

### III ACTIVIDAD LEGISLATIVA

En el año 1997 se han elaborado y aprobado en las Cortes Valencianas un total de quince leyes. Algunas de ellas habían sido presentadas en la Cámara en el año 1996 y culminaron su tramitación parlamentaria en el año 1997. No obstante, en su mayor parte, las leyes aprobadas en este año corresponden a proyectos de ley presentados por el Gobierno Valenciano dentro del mismo ejercicio.

Hay que señalar también que se hallan aún *pendientes de completar su tramitación parlamentaria los siguientes proyectos de ley:*

- Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural Valenciano.
- Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Ley Valenciano de la Música.
- Proyecto de Ley de Accesibilidad y supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación.
- Proyecto de Ley de creación del Instituto Valenciano de Cinematografía «Ricardo Muñoz Suay».

Hay que tener en cuenta además que a lo largo del año fueron presentadas tres *PROPOSICIONES DE LEY*:

- *Sobre ordenación de horarios comerciales* (G. P. Socialista).
  - Presentada en fecha 23-enero-1997.
  - No tomada en consideración (Pleno de 24-abril-1997).
  
- *Sobre autoridad lingüística de la Real Academia de Cultura Valenciana* (Grupo Mixto).
  - Presentada en fecha 23-mayo-1997.
  
- *Por la que se propone la presentación en el Congreso de los Diputados de la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria* (G. P. Nacionalista Unio Valenciana).
  - Presentada en fecha 26-mayo-1997.

Las *LEYES APROBADAS POR LA CÁMARA DURANTE EL AÑO 1997* son las que a continuación se relacionan:

*LEY 1/1997, DE 21 DE FEBRERO DE RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE VIVIENDA.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 20-febrero-1996. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó el 26-febrero-1996 su tramitación y su remisión a la Comisión de Obras Públicas y Transportes. Fueron presentadas al mismo dos enmiendas a la totalidad y un total de 129 enmiendas al articulado. La enmienda a la totalidad fue rechazada en la sesión celebrada por el Pleno el día 15-mayo-1996. Una vez elaborado el Dictamen de la Comisión, se elevó el mismo al Pleno de la Cámara, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 13 de febrero de 1997.

Esta Ley fue aprobada en ejercicio de la competencia exclusiva que corresponde a la Generalitat Valenciana en materia de vivienda, en virtud de lo dispuesto en el art. 31. 9 de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Con ella se pretende «...en el marco de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, una completa ordenación jurídica de las infracciones administrativas en materia de vivienda, incluyendo por ello una casuística por menorizada y renovada de los distintos tipos legales y de sus correspondientes sanciones, la definición concreta de

*las medidas complementarias que coadyuven al logro de una mejor protección de la legalidad y el régimen de la prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones...» (Preámbulo).*

*LEY 2/1997, DE 13 DE JUNIO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE LA GENERALITAT VALENCIANA 4/1992, DE 5 DE JUNIO, DEL SUELO NO URBANIZABLE RESPECTO AL RÉGIMEN DE PARCELACIÓN Y DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS AISLADAS EN EL MEDIO RURAL.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 3-mayo-1996. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 7-mayo-1996 su tramitación y su remisión a la Comisión de Obras Públicas y Transportes. Al proyecto de ley fueron presentadas dos enmiendas a la totalidad y un total de 29 enmiendas. La enmienda a la totalidad fue rechazada por el Pleno en la sesión de 23-octubre-1996. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el 4 de junio de 1997.

Esta ley fue dictada al hilo de las modificaciones introducidas a nivel estatal en materia de parcelación por la Ley 19/1995 de 4 de julio de Modernización de las Explotaciones agrarias. La Ley de la Generalitat Valenciana *«...introduce una nueva norma que rige cuando la parcelación no se base en motivos agrarios, es decir, en tanto no se legitime en las unidades mínimas de cultivo que, en lo sucesivo, pudiera aprobar el Gobierno Valenciano. El nuevo principio legal que aquí se introduce no se centra esencialmente en la prohibición de conformar fincas de superficie reducida — lo que en principio se permite— sino en limitar la posibilidad de aumentar el número de fincas rústicas existentes con el fin de aumentar el potencial de edificación del suelo. Las facultades del derecho de propiedad son ampliamente potenciadas, en régimen de libertad, siempre que la modificación de linderos tendente a la segregación se acompañe de la correlativa agregación a colindantes. En cambio, la posibilidad de aumentar el número total de fincas se limita con una regla igualitaria, pero de efecto tanto más severo cuanto más numerosos sean los lotes que se pretendan parcelar y, por tanto, cuanto mayor sea el riesgo tendencial que conlleve la división de inducir resultados urbanizadores irregulares»* (Preámbulo).

*LEY 3/1997 DE 16 DE JUNIO, SOBRE DROGODEPENDENCIAS Y OTROS TRANSTORNOS ADICTIVOS.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 18-octubre-1996. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 22-octubre-1996 su tramitación y su remisión a la Comisión de Sanidad y Consumo. Fueron presentada al mismo un total de 175 enmiendas. Una vez elaborado el dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el 11 de junio de 1997.

Es objetivo prioritario de la Ley «...garantizar una atención integral, que conciba las drogodependencias y otros trastornos adictivos como una enfermedad común con repercusiones en las esferas biológica, psicológica, social y económica de la persona, de tal manera que se consolide, progresivamente un modelo de intervención en drogodependencias y otros trastornos adictivos en la Comunidad Valenciana que asegure la coordinación e integración, orgánica y funcional, de los recursos asistenciales especializados en los sistemas públicos de asistencia sanitaria y de servicios sociales...»; «...la ley hace especial referencia a las actuaciones sobre la demanda del consumo de drogas, a través de la prevención y la promoción activa de hábitos de vida saludable y de una cultura de salud que no incluya el uso de drogas, así como la solidaridad, la atención y tolerancia con las personas afectadas por el problema de las drogodependencias» (Preámbulo).

*LEY 4/1997, DE 16 DE JUNIO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE LA GENERALITAT VALENCIANA 1/1990, DE 22 DE FEBRERO, SOBRE CAJAS DE AHORROS.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 24-abril-1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó el 29-abril-1997 su tramitación y la remisión a la Comisión de Economía, Presupuesto y Hacienda. Fueron presentadas al proyecto de ley dos enmiendas a la totalidad y un total de 69 enmiendas al articulado. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas en la sesión celebrada por el Pleno el 21-mayo-1997. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 11 de junio de 1997.

Entre las modificaciones introducidas por la Ley cabe resaltar las que están relacionadas con los órganos de gobierno de las cajas, y entre estas, la que determina la incorporación de la Generalitat como un nuevo grupo de representación en dichos órganos. A este respecto se señala en el Preámbulo de la ley que «...como consecuencia de una progresiva asunción de competencias, la Generalitat Valenciana ha adquirido un protagonismo decisivo en la vertebración social, económica y política de la Comunidad Valenciana, por lo que parece razonable que en el modelo participativo de configuración democrática de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, entidades profundamente arraigadas en el entorno social en el que operan y de proyección eminentemente regional, tenga una participación significativa la propia Generalitat, como representante de unos intereses generales, sociales y colectivos diferentes y tan legítimos como los de otros grupos de representación».

La ley autorizaba, en su Disposición Final Primera, al Gobierno Valenciano a elaborar y aprobar, mediante Decreto Legislativo, un texto refundido de la Ley. Dicha norma se contiene en el Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros.

*LEY 5/1997, DE 25 DE JUNIO, POR LA QUE SE REGULA EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 26-abril-1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 7-mayo-1996 su tramitación y su remisión a la Comisión de Política Social y Empleo. Al proyecto de ley fue presentada dos enmiendas a la totalidad y un total de 450 enmiendas al articulado. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas por el Pleno en la sesión celebrada el día 16-octubre-1996. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 20-junio-1997.

Según declara el Preámbulo de la Ley, la norma legal aprobada «...regula los aspectos básicos de los servicios sociales como un sistema integral, armónico, interdependiente y coordinado, que además permite superar las limitaciones temporales causadas por el carácter anual de las convocatorias de ayudas y subvenciones y en particular la ruptura (en el paso de un año a otro) de la continuidad en la financiación pública de las prestaciones. Con la presente ley se clarifica la distinción entre lo que eran meras subvenciones institucionales para coadyuvar al mantenimiento de los centros y servicios y lo que son verdaderos conciertos de plazas, y establece la regulación objetiva de las condiciones determinantes para su concesión. Así pues, con la presente ley se garantiza la estabilidad del sistema de responsabilidad pública de la administración de la Generalitat y se configuran los servicios sociales como un derecho de todos los ciudadanos y las ciudadanas».

*LEY 6/1997, DE 4 DE DICIEMBRE, DE CONSEJOS Y COLEGIOS PROFESIONALES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 28-mayo-1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 3-junio-1997 su tramitación y su remisión a la Comisión de Coordinación, Organización y régimen de las Instituciones de la Generalitat. Al proyecto de ley fueron presentadas una enmienda a la totalidad y un total de 121 enmiendas. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas por el Pleno en la sesión celebrada el día 15-octu -

bre-1997. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 26-noviembre-1997.

Mediante esta Ley la Generalitat ha ejercido la competencia exclusiva que en materia de colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas atribuye a la Comunidad Valenciana el art. 31.22 del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de lo dispuesto en los art. 36 y 139 de la Constitución. De manera específica, cabe señalar que en el art. 12. 2 de la Ley se establece que *«El ejercicio de las profesiones colegiadas requerirá la incorporación al colegio correspondiente en los términos que dispone el artículo 3, apartado 2, de la ley 2/1974 de 13 de febrero...»*.

*LEY 7/1997, DE 9 DE DICIEMBRE, DE FOMENTO Y COORDINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DEL DESARROLLO TECNOLÓGICO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 26-junio-1997. La Mesa de la Diputación Permanente de las Cortes Valencianas acordó en fecha 15-julio-1997 su tramitación y su remisión a la Comisión de Educación y Cultura. Al proyecto de ley fueron presentadas dos enmiendas a la totalidad y un total de 88 enmiendas. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas por el Pleno en la sesión celebrada el día 15 de octubre de 1997. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 3 de diciembre de 1997.

La aprobación de la Ley trata de responder a la *«...necesidad de corregir los problemas tradicionales de nuestra investigación científica y técnica, básicamente centrados en la insuficiente dotación de recursos y escasa coordinación y gestión de los programas investigadores, así como la obligación de asegurar que la Comunidad Valenciana participe en el proceso en el que se encuentran inmersos los países industrializados de nuestro entorno...»*; *«...justifica ampliamente la promulgación de una normativa con rango de ley que, dentro de los objetivos marcados por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, establezca los instrumentos necesarios para definir las líneas prioritarias de actuación en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, programar los recursos y coordinar las actuaciones entre los sectores productivos, centros de investigación y universidades»* (Preámbulo).

*LEY 8/1997, DE 9 DE DICIEMBRE, DE HORARIOS COMERCIALES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 14-agosto-1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 9-septiembre-1997 su tramitación y su remisión a la Comisión de Industria, Comercio y Turismo. Al proyecto de ley fueron presentadas un total de 79 enmiendas. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 3 de diciembre de 1997.

En virtud de las competencias atribuidas a la Generalitat Valenciana por el art. 34. 1. 5 del Estatuto de Autonomía, la Ley viene a establecer el régimen general de horarios de los establecimientos comerciales ubicados en la Comunidad Valenciana, manteniendo la observancia inexcusable de las bases fijadas en la Ley Orgánica 2/1996 de 15 de enero, complementaria de la Ley 7/1996, de 15 de enero de Ordenación del Comercio Minorista.

*LEY 9/1997, DE 9 DE DICIEMBRE, DE CREACIÓN DEL INSTITUTO CARTOGRAFICO VALENCIANO.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 17-julio-1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 9-septiembre-1997 su tramitación y su remisión a la Comisión de Obras Públicas y Transportes. Al proyecto de ley fueron presentadas una enmienda a la totalidad y un total de 70 enmiendas. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas por el Pleno en la sesión celebrada el día 29 de octubre de 1997. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 3 de diciembre de 1997.

La Ley crea el Instituto Cartográfico Valenciano como un organismo autónomo de carácter mercantil, adscrito a la Consellería de Presidencia, que tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. los objetivos del mismo son «...impulsar, coordinar y en su caso fomentar las tareas de desarrollo cartográfico, fotogramétrico, geodésico, topográfico y de cualquier otra tecnología geográfica en el ámbito de las competencias de la Generalitat» (art. 1).

*LEY 10/1997, DE 16 DE DICIEMBRE, DE TASAS POR INSPECCIONES Y CONTROLES SANITARIOS.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 4-noviembre-1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 4-noviembre-1997 su tramitación por el procedimiento de urgencia y

su remisión a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda. Al proyecto de ley fueron presentadas un total de 26 enmiendas. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 4 de diciembre de 1997.

Esta Ley fue aprobada en ejercicio de la competencia asignada a la Generalitat Valenciana por el art. 51 del Estatuto de Autonomía. Con ella se da aplicación a la normativa comunitaria contenida en las Directivas 93/118/CEE y 96/94/CEE, «... la cual persigue tres objetivos fundamentales:

- a) *Garantizar una protección sanitaria uniforme del consumidor en cuanto a la salubridad del producto.*
- b) *Mantener la libre circulación de los productos dentro de la Comunidad, en base a unas garantías de calidad similares, tanto para el consumo nacional de los productos comercializados en el mercado interior de cada estado miembro, como para los procedentes de los terceros estados.*
- c) *Evitar distorsiones en la competencia de los distintos productos sometidos a las reglas de organización común de los mercados» (Preámbulo).*

*LEY 11/1997, DE 16 DE NOVIEMBRE, DE CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA, Y NAVEGACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 15-septiembre-1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 29-septiembre-1997 su tramitación por el procedimiento de urgencia y su remisión a la Comisión de Industria, Comercio y Turismo. Al proyecto de ley fueron presentadas dos enmiendas a la totalidad y un total de 120 enmiendas. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas por el Pleno en la sesión celebrada el día 12 de noviembre de 1997. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 4 de diciembre de 1997.

A la vista de los criterios establecidos en la Sentencia del Tribunal constitucional 107/1996, de 12 de junio, la Ley viene a regular el marco jurídico propio de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley estatal 3/1993, de 3 de marzo, que contiene la legislación básica en la materia. La Ley define la naturaleza de las Cámaras, especifica sus funciones, concreta el régimen de sus órganos de gobierno, regula el procedimiento electoral y el régimen económico-presupuestario de las

Cámaras, y sus relaciones entre sí, con otros entes públicos y privados y con las distintas administraciones públicas. Por último, la Ley crea el Consejo de Cámaras oficiales de Comercio, industria y Navegación de la Comunidad Valenciana como corporación de derecho público con personalidad jurídica propia al que corresponden, entre otras, las funciones de representación y coordinación de las Cámaras y colaboración con la Generalitat.

*LEY 12/1997, DE 23 DE DICIEMBRE, DE TASAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 14-agosto-1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 9-septiembre-1997 su tramitación por el procedimiento de urgencia y su remisión a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda. Al proyecto de ley fueron presentadas tres enmiendas a la totalidad y un total de 211 enmiendas. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas por el Pleno en la sesión celebrada el día 13 de noviembre de 1997. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 16 de diciembre de 1997.

La promulgación de una nueva ley reguladora de las tasas autonómicas trata de cumplir un «...triple cometido: 1) Adaptar al principio de legalidad la situación jurídica de aquellos precios públicos que tienen carácter de prestación patrimonial de carácter público; 2) Crear nuevas tasas, fruto de competencias asumidas por la Generalitat con posterioridad a la promulgación del Texto Refundido de 14 de noviembre de 1995, cuyo encaje en él resulta difícil; y 3) Sistematizar el elenco de tasas contemplado en el citado Texto Refundido» (Preámbulo).

*LEY 13/1997, DE 23 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA EL TRAMO AUTONÓMICO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y RESTANTES TRIBUTOS CEDIDOS.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 4-noviembre-1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 4-noviembre-1997 su tramitación por el procedimiento de urgencia y su remisión a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda. Al proyecto de ley fueron presentadas dos enmiendas a la totalidad y un total de 68 enmiendas. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas por el Pleno en la sesión celebrada el día 19 de noviembre de 1997. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión

celebrada el día 17 de diciembre de 1997.

Esta ley tiene por objeto «...el ejercicio de las competencias normativas asumidas por nuestra Comunidad Autónoma en relación con los tributos cedidos, tanto en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como en el de los restantes tributos cedidos, cuya regulación también se efectúa...»; «...desde un punto de vista formal, la presente Ley opta, por lo que al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se refiere, por la regulación de todos los elementos configuradores del tramo autonómico del impuesto, en un intento de clarificar la extensión y significado del mismo. En relación con los demás impuestos, sin embargo, al ser ya tradicional su vinculación a la Hacienda Valenciana, no resulta necesaria esta forma de proceder; por esta razón, en estos casos la Ley ejercita directamente las competencias asumidas por esta Comunidad Autónoma, sin referencias a aspectos globales o de conjunto de tales tributos» (Preámbulo).

*LEY 14/1997, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA Y DE ORGANIZACIÓN DE LA GENERALITAT.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 4-noviembre-1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 4-noviembre-1997 su tramitación por el procedimiento de urgencia y su remisión a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda. Al proyecto de ley fueron presentadas tres enmiendas a la totalidad y un total de 210 enmiendas. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas por el Pleno en la sesión celebrada el día 19 de noviembre de 1997. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 18 de diciembre de 1997.

La Ley contiene en sus preceptos diversas modificaciones de las siguientes leyes de la Generalitat Valenciana:

- Ley 4/1989, de 26 de junio, sobre el Instituto Valenciano de la Juventud.
- Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas.

- Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.
- Ley 7/1990, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio de 1991, Disposición Adicional octava por la que se crea el Instituto Valenciano de Finanzas.
- Ley 8/1985, de 31 de mayo, de regulación de la actuación financiera de las cooperativas con sección de crédito en la Comunidad Valenciana.
- Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana.
- Ley 12/1994, de 28 de diciembre, Disposición Adicional Quinta.
- Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana.
- Ley 4/1988, de 3 de junio del Juego de la Comunidad Valenciana.
- Ley 11/1985, de 25 de octubre de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, en la Ley 14/1997 se autoriza al Gobierno Valenciano a aprobar dos textos refundidos:

- El texto refundido de la Ley 10/1985, de 31 de julio de la Función Pública Valenciana y de la propia Ley 14/1997. La autorización para refundir se extiende asimismo a la regularización, aclaración y armonización de los referidos textos legales.
- El texto refundido de la Ley de Cooperativas Valencianas. La autorización se extiende a la regularización, aclaración y armonización de los textos legales objeto de refundición.

*LEY 15/1997, DE 29 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT VALENCIANA PARA EL EJERCICIO 1998.* El proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 31 de octubre de 1997. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en fecha 4-noviembre-1997 su tramitación y su remisión a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda. Al proyecto de ley fueron presentadas tres enmiendas a la totalidad y un total de 2717 enmiendas. Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas por el Pleno en la sesión celebrada el día 18 de noviembre de 1997. Una vez elaborado el Dictamen por la Comisión, fue elevado al Pleno, que aprobó la Ley en la sesión celebrada el día 23 de diciembre de 1997.

## IV ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

Durante el año 1997 sólo se ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra leyes o normas con rango de ley de la Generalitat Valenciana. Se trata del Recurso núm. 1.275/1997, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso contra determinados preceptos de la Ley 2/1996 de 27 de diciembre de la Generalitat Valenciana, por la que se crea la Universidad «*Miguel Hernández*» de Elche.

Por otra parte, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, notificó a la Cámara que había acordado plantear ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad (la núm. 4.450/1996) respecto del art. 17.3 de la Ley 4/1984 de 13 de junio de Hacienda Pública Valenciana y el art. 17.3 del Texto Refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana aprobado por el Decreto Legislativo de 26 de julio de 1991.

Hay que señalar, por último, que no se resolvió por el Tribunal Constitucional ninguno de los restantes procesos de inconstitucionalidad que afectan a normas legales de la Generalitat Valenciana y que se hallan en trámite ante el Tribunal. Dichos procesos son los siguientes:

- Recurso 1977/1989, contra el art. 7.4 de la Ley 6/1989, de 7 de julio, de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana.
- Recurso 839/1992, contra el art 27.1 de la Ley 7/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio de 1992.
- Recurso 2108/1995, contra la Disposición Adicional Primera de la Ley 3/1995 de 2 de marzo de modificación de la ley 11/1985, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.
- Recurso 1279/1996, contra la Disposición Adicional Tercera de la ley 8/1995 de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Organización.

- Cuestión de inconstitucionalidad 2718/1996 planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional respecto del art. 17.3 de la Ley 4/1984 de 13 de junio de Hacienda Pública Valenciana.

## V FUNCION DE CONTROL E IMPULSO DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO VALENCIANO

En relación con los diversos mecanismos e instrumentos previstos en el Reglamento de las Cortes Valencianas para que la Cámara ejerza su función de control e impulso de la acción del Gobierno Valenciano, se han producido las siguientes iniciativas a lo largo del año 1997:

|  |     |
|--|-----|
| – Propositiones no de ley .....                | 340 |
| G. P. Popular .....                            | 6   |
| G. P. Socialista .....                         | 166 |
| G. P. Esquerra Unida-Els Verds .....           | 130 |
| G. P. Nacionalista Unio Valenciana .....       | 12  |
| Grupo Mixto .....                              | 57  |
| Aprobadas .....                                | 46  |
| – Interpelaciones .....                        | 81  |
| G. P. Socialista .....                         | 28  |
| G. P. Esquerra Unida-Els Verds .....           | 45  |
| G. P. Nacionalista Unio Valenciana .....       | 4   |
| Grupo Mixto .....                              | 4   |
| – Mociones subsiguientes a interpelación ..... | 28  |
| G. P. Socialista .....                         | 11  |

|  |       |
|--|-------|
| G. P. Esquerra Unida-Els Verds . . . . .                             | 15    |
| G. P. Nacionalista Unio Valenciana . . . . .                         | 2     |
| Aprobadas . . . . .  | 8     |
| – Preguntas orales en Pleno . . . . .                                | 573   |
| G. P. Popular . . . . .  | 2     |
| G. P. Socialista . . . . .   | 161   |
| G. P. Esquerra Unida-Els Verds . . . . .                             | 388   |
| G. P. Nacionalista Unio Valenciana . . . . .                         | 2     |
| Grupo Mixto . . . . .  | 20    |
| – Preguntas orales en Comisión . . . . .                             | 154   |
| G. P. Socialista . . . . .   | 116   |
| G. P. Esquerra Unida-Els Verds . . . . .                             | 28    |
| Grupo Mixto . . . . .  | 10    |
| – Preguntas a responder por escrito . . . . .                        | 3.891 |
| G. P. Socialista . . . . .   | 1.743 |
| G. P. Esquerra Unida-Els Verds . . . . .                             | 1.923 |
| G. P. Nacionalista Unio Valenciana . . . . .                         | 1     |
| Grupo Mixto . . . . .  | 4     |
| – Preguntas de interés general formuladas al Presidente del Consell: |       |
| G. P. Popular . . . . .  | 6     |
| G. P. Socialista . . . . .   | 7     |
| G. P. Esquerra Unida-Els Verds . . . . .                             | 7     |
| G. P. Nacionalista Unio Valenciana . . . . .                         | 6     |
| Grupo Mixto . . . . .  | 4     |

El Debate de Política General previsto en el art. 50 de la Ley 5/1983 de 30 de diciembre de Gobierno Valenciano, se celebró en la sesión del Pleno que tuvo lugar los días 16, 17 y 18 de septiembre. A lo largo del mismo se desarrollaron las siguientes iniciativas:

|  |    |
|--|----|
| – Propuestas de Resolución presentadas . . . . . | 78 |
| – Nuevas Propuestas de Resolución . . . . .      | 13 |
| – Aprobadas . . . . .                            | 28 |

|  |     |
|--|-----|
| Solicitudes de documentación formuladas por los Sres Diputados<br>al amparo de lo previsto en el art. 9 del Reglamento . . . . . | 497 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| G. P. Socialista . . . . .                   | 338 |
| G. P. Esquerra Unida-Els Verds . . . . .     | 150 |
| G. P. Nacionalista Unio Valenciana . . . . . | 2   |
| Grupo Mixto . . . . .                        | 6   |

## VI DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES DE LA CÁMARA

Durante el año 1997 las Cortes Valencianas efectuaron diversas designaciones y elección de personas como representantes de la Cámara o de la Generalitat Valenciana en diferentes organismos, instituciones y entidades. En cada caso se actuó conforme a lo previsto en el art. 169 del Reglamento de las Cortes Valencianas y en la normativa específica que era de aplicación a cada supuesto. Las designaciones realizadas fueron las siguientes:

- Vocal del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad Valenciana: Ilustre Sr D Fermin Artagoitia Calabuig (Resolución del Pleno de 10-febrero-1997).
- Vocal del Consejo Social de la Universidad de Alicante: D. Joaquín Doménech Botella (Resolución del Pleno de 14-abril-1997).
- Vocal del Consejo Económico de la Universidad Miguel Hernández de Elche: D. José Ramón Navarro Nicolau (Resolución del Pleno de 30 de octubre de 1997).

- Dos vocales del Consejo de Participación Social de la Universidad Jaume I de Castellón: D. Luis Batalla Romero y D. Daniel Gozalbo Bellés (Resolución del Pleno de 30-octubre-1997).
- Vocal del Consejo de Participación Social de la Universidad Jaume I de Castellón: D. Jose Luis Brea Ferrer (Resolución de Pleno de 3 de diciembre de 1997).
- Elección de once miembros del Consejo Valenciano de Cultura. (Resolución del Pleno de 23 de diciembre de 1997):
  - D. José Boronat Gisbert
  - D. Enrique García Asensio.
  - D. Santiago Grisolia García
  - D. Ramón Lapiedra Civera
  - D<sup>a</sup> Enedina Lloris Camps
  - D<sup>a</sup> Carmen Morenilla Talens
  - D. Manuel Muñoz Ibáñez
  - D. Leopoldo Peñarroja Torrejón.
  - D. Juan Antonio Reig Pla
  - D. Manuel Sanchis Guarner Cavanilles
  - D<sup>a</sup> Rosa Serrano Llácer
- Designación de los Consejeros Generales que en representación de la Generalitat Valenciana forman parte de la Asamblea General de BANCAJA (Resolución del Pleno de 23 de diciembre de 1997).
- Designación de los Consejeros Generales que en representación de la Generalitat Valenciana forman parte de la Asamblea General de la Caja de Ahorros del Mediterráneo-CAM (Resolución del Pleno de 23 de diciembre de 1997).
- Designación de los Consejeros Generales que en representación de la Generalitat Valenciana forman parte de la Asamblea General de la Caja de Ahorros de Ontinyent. (Resolución del Pleno de 23 de diciembre de 1997).

- Designación de los Consejeros Generales que en representación de la Generalitat Valenciana forman parte de la Asamblea General de la caja de Ahorros de Carlet (Resolución del Pleno de 23 de diciembre de 1997).

## VII CONVENIOS SUSCRITOS POR LA CÁMARA

En el curso del año, la Cámara ha suscrito diversos convenios con diferentes organismos y entidades para propiciar la consecución, en el ámbito parlamentario, de fines y objetivos de interés general.

Podemos citar, por ejemplo, el acuerdo adoptado por la Mesa de las Cortes Valencianas el 24 de abril de 1997 mediante el que se aprobó la firma de un convenio con la Federación de Sordos de la Comunidad Valenciana (FESORD CV) para la creación de una beca anual de formación profesional para personas sordas residentes en la Comunidad Valenciana. En virtud del mismo, las Cortes se comprometen a realizar durante un año un programa de formación para la persona sorda que seleccione la Federación. El convenio preve también la realización de cursos de lenguaje de signos para los funcionarios de la Cámara que lo soliciten.

Merece citarse también el Convenio de colaboración suscrito entre las Cortes Valencianas y la Universidad de Alicante para la creación de becas para estudiantes de América Latina. El acuerdo de la Mesa de las Cortes por el que se renuevan dichas becas, fue adoptado el 8 de abril de 1997.

Sólo unos días después, el 22 de abril de 1997, la Mesa acordó suscribir un convenio con el Patronato del Museo San Pío V de Valencia, por virtud del cual se podrán exhibir las obras que nutren los fondos del museo en las salas y espacios del Palau de les Corts.

Finalmente, ha de hacerse mención a los convenios suscritos con la Fundación ONCE (acuerdos de la Mesa de 9 de septiembre y 24 de noviembre de 1997) relativos al estudio y ejecución

de las obras necesarias para eliminar, en los edificios que componen la sede de las Cortes Valencianas, las barreras que dificultan o impiden el acceso a los mismos de las personas discapacitadas.

## VIII DISTINCIONES CONCEDIDAS POR LA CÁMARA.

Merece también hacer un hueco en esta crónica parlamentaria a las distinciones otorgadas por la Cámara en el año 1997. En los actos celebrados quedó bien patente el emotivo reconocimiento de que fueron objeto las personas a quienes aquellas distinciones fueron otorgadas y el público homenaje con el que la Cámara quiso premiar y agradecer los valores de aquéllas.

El 4 de marzo la Mesa de las Cortes Valencianas acordó expresar su homenaje a la mujer trabajadora y sindicalista en las personas de D<sup>a</sup> Carmen Soto Peris y D<sup>a</sup> Luisa Espinosa Cortés, y en las entidades Asociación Valenciana de Agricultores y Unió de Llauradors y Ramaders. El acto institucional tuvo lugar en la Sala Vinatea el día 8 de marzo de 1997, día de la Mujer Trabajadora.

Asimismo, la Mesa de las Cortes Valencianas acordó el 15 de abril conceder la Alta Distinción Parlamentaria «*Francesc de Vinatea*» a título póstumo a los diputados que han fallecido durante la presente Legislatura:

- Molt Excel·lent Sr. D. Vicente González Lizondo, Presidente de las Cortes Valencianas.
- Excel·lent Sr. D. Enrique Gómez Guarner, Secretario Primero de las Cortes Valencianas.
- Ilustre Sr. D. Manuel Ramírez Valentín, Diputado de las Cortes Valencianas.

## IX CONCLUSIÓ N

En la exposición precedente se ha intentado dar una idea aproximativa de la actividad parlamentaria realizada en las Cortes Valencianas durante el año 1997. El número de iniciativas de todo tipo presentadas y el de sesiones celebradas por los diferentes órganos de la Cámara reflejan la intensidad del trabajo desarrollado en la misma en el referido ejercicio.

No se ha hecho mención sin embargo a la actividad materialmente administrativa que, en sus diversas manifestaciones, realizan los órganos y servicios de la Cámara. Quede constancia sin embargo en estas líneas de su existencia, como una forma de testimoniar la importancia que tiene dicha actividad en un Parlamento, por su volumen y su complejidad, y sirva además como recordatorio y signo de reconocimiento a las personas que, como lo hicieron Braulio Fernández Pozo y Encarnación Ibáñez Martín-de la Torre hasta que nos dejaron, prestan sus servicios en la Cámara.

PALAU DE LES CORTS VALENCIANES  
*Valencia, 3 de febrero de 1998*

Julia Sevilla Merino

LETRADA CORTES VALENCIANAS. PROFESORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. ADJUNTA AL SÍNDIC DE GREUGES

## LA REFORMA DEL SENADO: TERRITORIALIZACIÓN DEL SENADO. COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, de Francisco J. Visiedo Mazón. Servicio de Publicaciones del Senado, Madrid, 1997, 405 págs. \*

El libro, cuyo comentario nos proponemos, plantea uno de los temas claves no ya de la Constitución Española sino del Estado español. Y hacemos esta diferencia porque no son lo mismo pese a la necesaria interrelación de ambos conceptos: la Constitución debería ser la articulación, el contenido formal, de la idea estatal. No siempre sucede así, en la mayoría de los casos por falta de acuerdo o, según se mire, por el necesario acuerdo sobre la forma del Estado entre las diferentes fuerzas políticas que protagonizan la etapa histórica de elaboración de la Constitución. Lo curioso de la cuestión que se plantea como objeto de esta obra, son las contradicciones existentes entre el nombre y fundamento de la llamada Cámara Alta y el desarrollo que la Constitución hace de la misma.

A lo largo de sus páginas el autor pretende y, en nuestra opinión, logra exponer toda la problemática existente, desde la etapa constituyente hasta la fecha en que se pone el punto final de la obra, en torno a las posibilidades que tiene el Senado de ser y decimos «ser» porque — como expone el autor— la pertinencia del Senado radica, fundamentalmente, en la reforma sobre su territorialización, en su «ser» Cámara de representación territorial.

La opción bicameral, elegida por el constituyente para la representación del pueblo español, proviene de la Ley para la Reforma Policiaca de 1976 y no es nueva en nuestra tradición histórica. Precisamente al anclaje del Senado en la Historia Constitucional española dedica el autor

\* No por obvio quiero dejar de expresar que mi presencia en el Tribunal que juzgó este trabajo, en su primera edición como tesis doctoral, obedeció a una relación que se inició en lo profesional al compartir ambos el trabajo universitario en el mismo Departamento y como Letrados de las Cortes Valencianas desde 1983. Esta colaboración traspasa los límites de la estricta relación de trabajo para dar paso a una sólida amistad que nos ha llevado a compartir muchos momentos vitales para ambos y que sin duda ha sido la determinante del privilegio, para mí, de participar en el Tribunal de su tesis y de realizar este comentario. Ello no invalida ninguna de las consideraciones vertidas en estas páginas porque la verdadera amistad no excluye sino que implica hablar con sinceridad.

el primer capítulo de su obra. En él se aprecia que la aparición del Senado en nuestras constituciones no obedece a un proyecto coherente acerca del cometido de esta institución, como tampoco lo son sus ausencias en los textos en los que no figura.

La excepción está representada por la Constitución federal de 1873 que, como Francisco Visiedo señala «no pasó de un Proyecto de Carta Magna»<sup>1</sup>, en la que se configuraba un Senado compuesto por cuatro senadores de cada Estado elegidos por las Cortes de cada uno de los diecisiete Estados de que se iba a componer la Federación que se pretendía realizar. En el extremo opuesto se hallan las Constituciones de 1812 y 1931 de las que algunos autores señalan las múltiples circunstancias que hubieran aconsejado una estructura bicameral de su poder legislativo. En ambos casos<sup>2</sup>, hubo intensos debates sobre la inclusión del Senado que sobrevolaron la realidad existente, en el caso de nuestra primera Constitución, y que solo tuvieron en cuenta los aspectos negativos de las Cámaras Altas que consideraban eran representantes de clase, entorpecedoras en el proceso legislativo, ignorando la importante función que debería cubrir el Senado, como Cámara de representación territorial, en un Estado regional para la representación y defensa de los intereses regionales.

Sobre la base de una magnífica síntesis, y no por ello menos precisa, del Senado en nuestra historia constitucional, Francisco Visiedo destaca que «la tradición constitucional española con relación al Senado poco ha aportado a la configuración del Senado en el texto constitucional de 1978»<sup>3</sup>.

Es de agradecer en una obra con proyección de futuro, como la que estamos comentando, se expongan los antecedentes de esta institución que propician una mejor comprensión de la misma para los lectores que no han vivido esta etapa de nuestra historia, por lo que consideramos un acierto su inclusión aunque ello haya supuesto un esfuerzo adicional para el autor. Así, para encontrar una explicación a la inclusión del Senado en la Constitución española de 1978, el profesor Visiedo estudia los factores que actuaron como condicionantes en sus redactores como lo fue el reconocimiento, que se hace en su artículo 2, del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran el Estado español y que requería la exis-

1 VISIEDO MAZÓ N, F.: *La Reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*. (pág. 46).

2 *Ibidem*, pág. 37 y 59.

3 *Ibidem*, pág. 35.

tencia de una segunda Cámara, al igual que se había dado en los Estados con una fuerte descentralización política y administrativa. Sin embargo, el autor señala que esta influencia no debió pesar en la Ponencia que redactó el Anteproyecto de la Constitución ya que «estos no tenían demasiado claro cuál iba a ser la organización territorial del Estado por la que finalmente iba a optar nuestra Carta Magna»<sup>4</sup>. No obstante, la rapidez con la que solicitaron las actuales Comunidades Autónomas el régimen de preautonomía, la representación que los partidos nacionalistas obtuvieron en las Cortes Generales surgidas de las primeras elecciones democráticas, y la propia presencia de miembros defensores de la más amplia descentralización política en la ponencia redactora del Borrador Constitucional fueron factores decisivos para buscar un equilibrio entre estas realidades y los partidarios de los argumentos esgrimidos por los defensores, por aquel entonces, de la unidad de España como única y exclusiva Nación.

Todo ello forma parte de las vicisitudes del iter constitucional del precepto que regula el Senado, y que aparecen recogidas en el texto con atinadas pinceladas que trazan el alumbramiento dificultoso e insatisfactorio de esta Cámara haciendo patentes «la indefinición y vacilación de los constituyentes... que no es precisamente digna de elogio»<sup>5</sup>, como subraya el profesor Visiedo.

El acuerdo que significo, la votación prácticamente unánime del artículo 66.1 sobre la composición bicameral de las Cortes, no prejuzgaba una sintonía de los actores constitucionales respecto a las funciones que iban a desempeñar ambas Cámaras. Del intenso debate, sobre el que sería definitivamente el artículo 69 de la Constitución Española, dan cuenta las páginas de que se compone el segundo capítulo. En el merece destacarse, en primer lugar, la exposición sobre el concepto de representación para comprender la naturaleza de la ostentada por los Diputados y Senadores de nuestras Cortes que es idéntica, en ambos casos, con la sola excepción de los designados por las Comunidades Autónomas<sup>6</sup>, al igual que lo son las funciones de las mismas, con las excepciones que en la obra se señalan y que operan en detrimento del Senado como Cámara legislativa en paridad con el Congreso como parecía desprenderse del artículo 66.2 «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado... ».

4 Ídem, pág. 77.

5 Ídem, pág. 79.

6 Ídem, pág. 115.

En segundo lugar, la coincidencia con la doctrina que califica nuestro sistema de bicameralismo imperfecto y desigual la realiza Francisco Visiedo después de un detallado análisis de las facultades y funciones del Senado que finaliza destacando la relevancia de poner el acento en las características diferenciadoras de esta Cámara cuando se deba acometer su pretendida reforma, ya que, utilizando sus mismas palabras, «no sólo es importante cambiar su composición, sino también es preciso incluir una especialización que permita a la Cámara actuar en función de aquella»<sup>7</sup>.

Y, por último, este capítulo comprende una excelente y completa disertación sobre el reclutamiento de los componentes del Senado. El apartado 5 del artículo 69, que es la única base que permite calificar de Cámara de representación territorial a nuestro Senado, no es determinante en el ejercicio diario de esta representación máxime — como señala el autor— la insuficiencia proporcional que estos Senadores tienen con relación al conjunto de la composición de la Cámara y la decisiva influencia que ejercen los intereses de las opciones políticas sobre los intereses territoriales que les lleva a actuar más en función de las opciones políticas a que pertenecen que en base a exclusivos intereses territoriales<sup>8</sup>. Al mismo tiempo que se plantea la ambigüedad de estos Senadores, en su condición de tales, en los periodos en los que la Cámara Alta se halla disuelta dado que no suelen coincidir las legislaturas del Senado y las de las Cámaras que los designan.

A partir de aquí la doble condición del autor: profesor universitario, amante de la lectura e investigación y letrado de las Cortes Valencianas, ocupado y preocupado por las cuestiones parlamentarias, se manifiesta ampliamente. La exhaustiva recopilación de las posiciones doctrinales, el minucioso relato de la reforma del Reglamento del Senado así como de la gestación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, difícilmente hubieran encontrado un expositor mejor cualificado.

En efecto, aunque la reforma del Senado se juzgó necesaria desde la misma promulgación de la Constitución, e incluso, cabe decir, que los propios constituyentes debieron sentir sus propias

<sup>7</sup> Ídem, pág. 134.

<sup>8</sup> Ídem, pág. 149.

dudas respecto a su operatividad, no parecía sencillo — como el profesor Visiedo apunta— «ni fácil pedirle al Senado que aprobara su desaparición»<sup>9</sup>. Decidida su permanencia, las opiniones doctrinales se hallaban divididas. Por un lado se consideraba que «podemos convivir con el Senado que tenemos perfectamente» como opina P. Cruz pese a considerar que el Senado tiene tres problemas reales: de democratización, por la sobrerrepresentación de los territorios menos poblados, de adecuación a la estructura territorial y un problema de homogeneización, por la dificultad de articular una Cámara con arreglo a principios tan diversos como los que inspiran a los dos grupos de Senadores<sup>10</sup>.

Por otro, la gran mayoría de la doctrina ofrece alternativas de configuración de la Cámara Alta como única solución para la misma, afianzando esta opinión en el desarrollo que han tenido las Comunidades Autónomas, tanto por la influencia de factores internos de estas CC.AA. personalizados en los actores políticos y sociales de cada una de ellas, como por algún elemento ajeno que, por reacción contraria, hizo evidente la importancia de la descentralización para asentar y favorecer el impulso democrático de la propia Constitución. Estas alternativas de configuración de la Cámara Alta presentadas por la doctrina, consideraban necesaria la reforma constitucional o se manifestaban partidarias de realizar una reforma utilizando las posibilidades que ofrece la especial naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios, en este caso del Senado.

Los que abogan por la reforma de la Constitución, haciendo real el símil del cesto de cerezas utilizado para describir el efecto expansivo de una investigación, no limitaban el ámbito de la reforma al contenido del artículo 69 de nuestra Carta Magna, planteando a la vez la modificación de otros 20 artículos, detallados por el autor en su texto, que, en opinión de esta parte de la doctrina, se verían afectados por la reforma del citado artículo 69 como regulador de los aspectos fundamentales del Senado.

Por ello, y por el valor que se le otorga al texto constitucional unido al temor, fundamentalmente expresado por la clase política, de la dificultad de poner límites a la reforma una vez ini-

<sup>9</sup> Ídem, pág.158.

<sup>10</sup> CRUZ VILLALÓN, P.: *Parlamento y consolidación democrática*, obra citada por el profesor Visiedo en la obra que estamos comentando, pág. 167.

ciada, las posiciones que propiciaban esta solución de la reforma del Senado por medio del Reglamento, fueron las que finalmente se aplicaron. Como se desprende del texto comentado, en este segundo grupo doctrinal también es recomendada la reforma del Reglamento como un primer paso, aconsejado por la prudencia, sin cerrar la puerta a la reforma del texto constitucional, una vez comprobados los efectos de este intento de convertir el Senado en una verdadera Cámara de representación territorial <sup>11</sup>.

La descripción que el profesor Visiedo lleva a cabo de los avatares de la reforma reglamentaria, nos permite hacernos una idea más que aproximada de las susceptibilidades que afloran cuando se emprende la tarea de articular la representación territorial y que nos llevan a considerar que ha sido bueno el criterio seguido. El consenso que presidió la elaboración de la Constitución parece se ha desvanecido y ello muestra, por una parte, la bonanza democrática que se vive y que permite dar entrada a otros temas, a otros intereses en aquel momento de menor presencia y urgencia y, por otra, la oportunidad de iniciar la reforma del Senado por la de su Reglamento cuya aprobación vio la luz el 11 de enero de 1994 y que aparece gráficamente en el trabajo <sup>12</sup>.

El autor destaca, no sólo a nivel teórico sino dedicando un capítulo aparte como el mismo explica <sup>13</sup>, la Comisión General de las CC.AA. creada en la última reforma del Reglamento del Senado a la que nos acabamos de referir. Haciendo gala de excelente celo profesional, el profesor Visiedo agota las fuentes de consulta hasta donde la necesaria finalización de su trabajo le permite aportando juicios propios y ajenos vertidos en prensa, libros y coloquios tan próximos en el tiempo que solo se explican por el rigor científico que caracteriza toda su obra y que sin duda le llevó a sumar páginas a su tesis doctoral, en los días previos a su lectura y, posteriormente, a la entrada en prensa de este libro. Muestra de ello es el balance que realiza de los tres años de funcionamiento de esta Comisión (1994, 1995 y 1996), calificada también como de pequeño Senado. En él se advierte que este balance no prejuzga su futuro <sup>14</sup> y que, además, su funcionamiento no abarca todas las actuaciones que el Senado desarrolla en relación con la construcción del Estado autonómico y que tienen lugar en otros órganos de esta Cámara.

11 Ídem, pág. 191.

12 Ídem, págs. 268 y ss.

13 Ídem, pág. 275.

14 Ídem, pág. 336.

De sus actividades podemos subrayar uniéndonos una vez más en nuestra coincidencia con el amigo y compañero, la firma, por primera vez en el Senado, tramitada por la Comisión General, del «Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo español»<sup>15</sup> y la importancia que tuvo el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías que se llevó a cabo en septiembre de 1994.

Leyendo las páginas de este libro llegamos a la conclusión de que si bien son ciertas las deficiencias e incoherencia que denuncian las críticas, tanto doctrinales como de los actores políticos, tener ese Senado ha sido mejor que no contar con ninguno, que si su actuación como Cámara de representación territorial ha sido escasa, al menos, desde esos mínimos se puede llegar a una utilidad mayor y, por último que, en ambos casos, la influencia de otros factores de coyuntura política, entre lo que cabe destacar el diferente peso político de las distintas Autonomías no sólo por sí mismas, sino por su utilidad como factor de gobernabilidad, han sido decisivos.

Creemos que cuando se escribe un libro, uno de los propósitos que pretende su autor es centrar el interés de sus lectores. Tras haber sido uno de ellos, no cabe duda que esta obra lo consigue pues, al ocuparse de un tema necesariamente abierto, incita a permanecer atentos a la evolución del Senado y a seguir los resultados de esta reforma parcial cuyo acercamiento tan magistralmente ha propiciado el profesor y letrado Francisco Visiedo.

15 Ibidem, pág. 346.

Javier Iborra Femenía \*

## CIUDADANOS E INSTITUCIONES EN EL CONSTITUCIONALISMO ACTUAL, VV. AA., edición a cargo de D. José Asensi Sabater, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997

*«La utopía es el principio de todo progreso y el diseño de un porvenir mejor».*

ANATOLE FRANCE

En un momento en que los conceptos incluidos tradicionalmente en el estudio del constitucionalismo han sufrido una evolución que casi ha desembocado en la crisis, la celebración de encuentros doctrinales debe servir de referente necesario para encontrar, no ya soluciones radicales e inciertamente eficaces, sino posibles explicaciones a una situación que podría denominarse Nuevo Constitucionalismo. El Congreso Internacional de Derecho Constitucional, celebrado en la Universidad de Alicante durante los días 3, 4 y 5 de mayo de 1995, quiso englobar en la rúbrica «Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo Actual» un conjunto no definido *ab initio* de problemas, aproximaciones, puntos de vista y reflexiones, puestas en común por representantes de la doctrina constitucional actual; todo ello con la finalidad, según José Asensi Sabater, de «susitar temáticas que ayuden a enfocar acuciantes problemas actuales desde una óptica constitucional», en un foro cualificado y desde puntos de vista divergentes

\* Colaborador del Área de Derecho Constitucional (Departamento de Estudios Jurídicos del Estado) de la Universidad de Alicante, cursa estudios de segundo ciclo de la licenciatura de Derecho en la mencionada Universidad. Premio extraordinario de la Fundación «Juan Sempere Sebilla» (Curso 1994) ha participado en los seminarios «Aproximación a la Historia de las Ideas Políticas» impartido por el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, en el II Seminario Nacional sobre «Propuestas Constitucionales para una época de crisis» celebrado en Alicante en 1994, en el Congreso Internacional de Derecho Constitucional celebrado en Alicante en 1995. También ha participado en los cursos de verano sobre «Gobernabilidad, modernización económica y cohesión social en Iberoamérica» impartido por la Universidad Menéndez Pelayo (Santander) y «Política y Derecho: una tensión necesaria» impartido por la Universidad Complutense en San Lorenzo del Escorial durante 1996. Recientemente ha participado en las X Jornadas de Derecho Constitucional dedicadas a «El naciente derecho público europeo» celebradas en Madrid el 4 de noviembre de 1996, en el II Curso «La Unión Europea y la Comunidad Valenciana: economía, derecho y sociedad» durante los meses de noviembre, diciembre y enero de 1996, así como en el I Congreso de Alumnos de Derecho Penal, celebrado en Alicante durante los días 12, 13 y 14 de marzo de 1996 (extracto). Ha publicado en *Revista Doxa* (Departamento de Filosofía del Derecho Universidad de Alicante, 1997) las siguientes reseñas: acerca de «Caracterización y fundamentación de los derechos sociales. Reflexiones sobre un libro de F. J. Contreras», Benito de Castro Cid; «Derechos sociales y necesidades básicas: respuesta al profesor de Castro», Francisco J. Contreras Peláez (extracto).

aunque con fidelidad al discurso constitucional. Con ello queremos significar que la presente coyuntura constitucional no es más que el reflejo del estado actual de las sociedades, por lo que no sólo debe pretenderse que el estudio constitucional progrese como disciplina jurídica, sino también orientar dicho estudio abstracto hacia posturas más comprometidas con la realidad.

La obra que recoge todas las ponencias y comunicaciones, ya en su presentación el día 19 de febrero de 1997, y con las puntualizaciones e interrogantes lanzados por José Asensi Sabater y Carlos de Cabo, se ha desvelado como un estudio global, pero sin ánimo de exhaustividad; práctico, aunque no definitivo; esmerado, sin llegar a ser dogmático... en resumen, una reunión de «claves» que pueden llevar al entendimiento de los grandes conceptos enunciados en el título (ciudadanos, instituciones, constitucionalismo), así como de los bloques temáticos en que se encuadran los trabajos presentados, con inevitables referencias al proceso de integración europea y a la fructífera relación con el constitucionalismo hispanoamericano. El análisis de esta obra en una recensión debe necesariamente centrarse en las líneas básicas esbozadas por los autores, ya que ante puntos de vista diversos, es imposible definir algo más que unas referencias de base que resuman una temática ingente tanto en continente como en contenido.

El propio profesor De Cabo ya se refirió, durante la presentación de la obra, a la paternidad de un título que debe estudiarse como un conjunto formado por tres elementos interconectados, aunque pueda parecer un «agujero negro» en el que se puedan dilucidar temas diversos sin referente alguno. La ciudadanía — apunta De Cabo— resulta un concepto emergente en una sociedad enfrentada al decadente concepto de Estado; las instituciones se contraponen a una orientación iusprivatista que parecía, o mejor dicho, parece imperar en la actual situación constitucional; mientras que el Constitucionalismo como concepto incluyente debe ser remozado y adaptado a las exigencias actuales. Asensi Sabater, por su parte, señala la necesidad de una reidentificación, de una reorientación hacia una idea de democracia, con su componente añadido de ciudadanía, y por último, la inclusión de valores como el respeto a la diferencia, a la alteridad, la razón de la minoría, la singularidad, la tolerancia...

El Derecho Constitucional, según el citado autor, se presenta como una disciplina que estudia el orden jurídico fundamental (o de la comunidad política). Ante esta definición se plantean las incógnitas de definir Estado o fundamental, de situar en el plano doctrinal normas que traducen programas políticos, enclavadas dichas normas en unas determinadas coordinadas temporales;

pero no se trata de una realidad esencial o expresión del modelo político de fin de la historia. Esta historicidad afecta a la propia función de las normas constitucionales, a través de la concepción dualista de la separación del Estado y la Sociedad y a la «organización responsable, organizadora y planificadora» de Hesse, pero sin llegar a considerar al Estado como un producto histórico, sino más bien un orden de dominación con fuentes de normatividad preexistentes, o bien como la condensación de la vida social tendente a la integración (según Smend).

A la crisis del modelo de Estado social — factor que ha afectado a las instituciones, en concreto al parlamento y al sistema de representación política— se une la crisis del sistema político, identificado por Häberle como lo universal europeo. Debido a la reforma de la herencia constitucional de posguerra, la Constitución adquiere un nuevo papel como símbolo integrador, conjugando elementos ideológicos y políticos. Asensi señala cinco aspectos en esta nueva conceptualización: 1) Concepción sustancial de los derechos fundamentales. 2) Retirada de la representación política por el deterioro de las estructuras de representación. 3) Apertura de la Constitución a los ordenamientos internacionales y supranacionales. 4) Explosión judicialista con el consecuente protagonismo de los derechos fundamentales. 5) Papel predominante del Tribunal Constitucional, ajustando la lógica del sistema (Baldassarre) y presentando un problema de politización.

Ya en el discurso inaugural, Pedro de Vega esboza las circunstancias de cambio — cataclismo según otros autores— en torno a un proceso de cosmopolitización y al verdadero desmembramiento de las grandes concepciones del mundo. Frente a unas tendencias alarmistas, o excesivamente conformistas, señala que «el hecho de evitar incurrir en el error de simplificar arbitrariamente lo complejo no debe conducirnos al disparate contrario de complicar improcedentemente lo simple». Se parte así del concepto de legitimidad política en general frente al concepto de legitimación desde una concepción lexicográfica en la línea de Weber o Ferrero, ya que «hasta un cierto punto, carece de fundamento hablar de procesos de legitimación concretos»; ello a pesar de autores como Majone, Lindblom, Selznick o Barzelay. La Constitución nos aparece así como una determinada forma de organización del Estado cuyas reglas se sustentan también sobre la base de determinados valores que las legitiman (a través de una legitimidad carismática, histórico-tradicional o democrático-racional). Desde esta clasificación weberiana se llega a un problema práctico, ya que estos tres conceptos resultarían intercambiables.

Como ya señalábamos, las materias aparecen incardinadas en cuatro bloques, aunque habría de señalarse la interconexión que presentan todos ellos en una reflexión final.

1. *Ciudadanos, partidos políticos y representación.* Es común y reciente el debate acerca de la crisis de los partidos y del sistema de representación política. Sobre esta supuesta crisis debaten Roberto Blanco Valdés (*Crisis en los partidos, partidos en la crisis: la democracia en los partidos en la frontera de fin de siglo*), Agustín Sánchez de Vega (*Notas para un estudio del derecho de partidos*), o Ángel Manuel Abellán García-González (*Problemas representativos y participativos de los ciudadanos: la democratización de los partidos políticos y la perspectiva electoral*), mientras que Jorge R. Vanossi o Domingo García Belaúnde tratan la esencia misma de la representación, describiendo Vanossi «*Un teorema constitucional: poder, partidos y representación en la experiencia de este siglo*» y García Belaúnde la relación entre la representación y los partidos políticos en el caso del Perú... Todos ellos configuran un esquema en que de la noción de representación se desgrana el consabido problema de los partidos políticos; más que hablar de crisis, se opta por «repensar» el concepto de partido. El renovado papel de los partidos políticos se une, según Asensi, al nuevo rumbo de la dinámica política, lo que conlleva numerosos efectos derivados en los procesos sociales, procesos marcados por los medios de comunicación y la globalización: todo concluiría en un análisis final en el Estado de Derecho «sin Estado» (*Le Droit sans l'Etat*), según una serie de factores enumerados por L. Cohen-Tanugi.

Asimismo se desprende de la presentación de Pedro de Vega, que encontramos más problemas en el concepto de voluntad y la contraposición entre democracia directa e indirecta, que en la fundamentación teórica a través de la legitimidad, concepto que ocupa la primera parte de su exposición; ya Rousseau señalaba los posibles efectos perniciosos de la democracia representativa, pero es el pensamiento liberal el que forja una noción de representación indirecta ligada a la opinión pública en un mercado de las ideas que se trasmite a través de la representación, expresando «la voluntad política ideal de la Nación o del Pueblo». Se parte, pues, de la dicotomía Estado-Sociedad, para entrar en la legitimidad de la sociedad misma, teniendo en cuenta unos principios burgueses, por los que la verdad social representada pasa a concebirse como una auténtica verdad política, no sin grandes dificultades debido a las características de dicho elemento burgués; lo que nos lleva, tras la imposibilidad de representar la voluntad de todos, a una idea de la soberanía de la razón, la justicia y la verdad. El mandato representativo, dada la ficción establecida en torno a una representación que en el fondo no representa a todos, cons -

tituye el núcleo de un proceso que se traduce prácticamente en un istmo que separa representado y representante.

Con esta base, es fácil comprender la preferencia de Rousseau por los esquemas de la democracia directa. Frente a controles puntuales que no resuelven el problema, se establecen por el autor tres conclusiones: 1) No delegación definitiva de la soberanía. 2) Consideración de los posibles efectos perniciosos de esta representación indirecta como un mal necesario. 3) Soberanía popular como único criterio de legitimidad a través del mandato imperativo y la ratificación por el pueblo. Actualmente, no obstante, hay que considerar la opinión pública como un elemento relevante en un sistema en que el sufragio universal es la tónica general, efecto sin duda de la lucha de los partidos por encontrar primero con la ampliación y luego con la generalización del sufragio, un lugar en la escala representativa. De ello se extraen dos consecuencias: 1) El establecimiento de un modelo de Estado de Partidos. 2) la entrada del mandato representativo en la «arqueología constitucional». Todo ello, según De Vega, debe llevarnos a la conclusión de que «no son los partidos los que aniquilan la noción de representación clásica, sino que es la crisis anterior y más profunda de los supuestos en los que esa noción se fundamentaba, la que determina la presencia de los partidos». Por ello, tras sortear diferentes posiciones doctrinales (encontramos partidarios de la democracia directa, del liberalismo abstencionista y de ciertas posturas relativistas), haya que buscar determinadas soluciones. Ante la innegable verdad de que en principio, todos estamos incluidos en el proceso democrático y siguiendo las tesis propuestas por Duverger, De Vega llega a afirmar que «forzosamente hemos de admitir que en la democracia del presente la representación sólo puede canalizarse a través de los partidos». No obstante, quedan algunos aspectos que ensombrecen dicha conclusión, cuando los propios partidos actúan como muros de separación y su legitimidad de ejercicio se contraponen radicalmente a la legitimidad de origen.

Tras estas consideraciones acerca de la crisis de los partidos, se intenta encontrar el papel del constitucionalismo. Las relaciones entre la democracia y el mercado, pueden llevarnos a una «nueva crítica de los nuevos efectos del capital en estructuras tecnosociales inéditas». Por su parte, Bobbio nos señala una serie de promesas incumplidas por la democracia analizadas por José Asensi en *Constitucionalismo y Derecho Constitucional*. Frente a una idea de representación política que fracasa, la solución se encuentra en la profundización de la democracia frente a factores o «hechos nuevos»: la pérdida de capacidad de decisión, la normatividad de las constituciones y la de -

sestructuración europea. Pasquino acabaría por añadir la responsabilidad institucional a esta doble solución.

También son relevantes los trabajos de Carlos de Cabo Martín (*Garantismo y ley material*), Portero Molina (*Sobre la reforma constitucional del Senado*), Carpizo (*Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994*), Fernández Segado (*El recurso contencioso-electoral*), García López (*Inelegibilidad política y constitución democrática: a propósito del artículo 23 de la Constitución*), Gutiérrez Gutiérrez (*Democracia en los partidos y derechos de los afiliados*) y Sánchez Navarro (*Telemática y democracia*).

2. *Ciudadanos, medios de comunicación y poderes privados.* Partimos de los conceptos de libertad de expresión y derecho de la información, analizados en el trabajo de Pedro Farré López, para seguir con los límites a dichos derechos en el Estado de Derecho (Javier García Roca, Jorge de Esteban Alonso, Carlos Ramos González).

No en vano se ha venido señalando el poder de los medios de comunicación, por autores como Sartori, destacando especialmente la sugestiva influencia de la televisión. En la era de la cibernética y la navegación por la «red global», esas primeras aproximaciones parecen desbordarse en nuestros días. Frente a las discusiones acerca de la opinión pública como logro de la democracia parlamentaria, el interés público prevalente, el control de la información... hay que afirmar, sobre todo, la libertad de y ante los medios. Ello es así porque el acudir a la noción de opinión pública — según De Vega— puede llevarnos a entender el propio concepto de representación política. La opinión pública aparece contrapuesta a la misma noción de representación pues no es en sí misma unívoca, libre o racional. Con la aparición de los grandes monopolios de la información, estos agentes se sitúan como intermediarios influyentes encargados de determinar la agenda desde dos puntos de vista: 1) Fijación arbitraria de su contenido. 2) Interpretación y sentido de los contenidos informativos. Calificarlo como cuarto poder resultaría simplista en exceso; aunque su papel, a través de las ponencias y comunicaciones presentadas, adquiere una relevancia francamente considerable.

Si teníamos algún reparo en considerar los «media» como elementos configuradores de nuestra estructura constitucional, los profesores González Encinar y Lombardi nos dan las primeras notas introductorias, para pasar a estudiar el derecho de rectificación a través de los trabajos de José Asensi Sabater y Mar Esquembre Valdés. Ya entrando en el régimen de la televisión, hay que destacar los trabajos de María Salvador Martínez (*Sobre el control parlamentario de la televisión*), Juan Manuel Herrero (*El régimen de la gestión privada de la televisión, ¿concesión o autorización?*), Alberto Pérez (*Los monopolios audiovisuales y el C.E.D.H.*) y María de las Olas Ruiz Ruiz (*La televisión local: una asignatura pendiente*).

3. *Ciudadanos, administración pública y procesos de descentralización.* En este tercer bloque iniciamos el estudio del verdadero hilo conductor de este trabajo (el concepto de ciudadanía). Cascajo Castro, citando a T.H. Marshall, sitúa el concepto de ciudadanía en aquel conjunto de derechos y deberes – la condición– que va unido a la pertenencia plena a una sociedad, estando por definición dicha condición separada de las contingencias del mercado y dividida en sus dimensiones civil, política y social. Ya en el campo del Derecho Público, Jellinek resaltaba la dificultad de la traducción al campo jurídico del pensamiento sociológico en torno a la ciudadanía, así como la superación de ciudadanía totalmente adherida a la condición de ser humano «para acercarse a una categoría de derechos que son inherentes a la dignidad humana, con independencia de la nacionalidad». Esta contradicción se refleja con mayor claridad en la obra de P. Barcellona, pues a pesar de reconocer que todos los ciudadanos son sujetos de derechos, señala la diferenciación contradictoria, impuesta por las condiciones materiales, que opera en nuestras sociedades complejas. Prosigue Cascajo su estudio a través de la consideración de la ciudadanía en la obra de Stefano Rodotà resumida en dos esquemáticas notas: 1) La ciudadanía se conceptúa como la aptitud para incluir cada vez más personas y situaciones en la lógica de las reglas del juego democrático. 2) También se trata de las distintas modalidades de pertenencia a una comunidad. Unas breves pinceladas acerca de la utilidad y coherencia del concepto de ciudadanía y los derechos sociales de los ciudadanos, desembocan en el estudio de la ciudadanía europea.

También son de destacar las aproximaciones al ciudadano desde un punto de vista institucional (Porras Nadales) ante la autodeterminación y descentralización (Balaguer Callejón, Ruipérez Alamillo), desde su dignidad (Juan Gerardo Quesada y María Dolores Miralles Zamora) y teniendo en cuenta el papel del Estado (Rallo Lombarte, Cámara Villar, Maestro Buelga, Astar-loa Villena).

4. *Ciudadanos y poder judicial.* El importante papel del poder judicial se estudia desde el punto

de vista de la misma justicia e independencia judicial (Andrés Ibáñez, Aparicio Pérez) de las instituciones de control constitucional (Landa Arroyo, Soberanes Fernández) las instituciones de control judicial (Murillo de la Cueva), del Jurado (Corcuera Atienza, Ruiz Miguel) y otros diversos aspectos (Canosa Usera, Melgar Adalid, Barceló).

*Algunas observaciones acerca del concepto europeo de ciudadanía*

Sería conveniente, tras esta enumeración, destacar la importancia del concepto de ciudadanía en el constitucionalismo actual; es más, según Asensi Sabater, se trata de un concepto que fundamenta la esencia misma de los derechos fundamentales y la estructura del Estado, así como el papel de las instituciones. No en vano Isaac Newton apuntaba que «la unidad y la variedad en la unidad es la ley suprema del Universo», afirmación que es fácilmente extrapolable a la consideración del concepto de ciudadanía. Por ello, la ciudadanía se presenta como la pared maestra del edificio constitucional, ya que «la concepción democrática del pueblo se concreta en la noción de ciudadanía». El concepto homogéneo y abstracto enunciado por Rousseau o Sieyès, da paso a dos conceptos que se vinculan a los derechos y deberes del ciudadano y el principio de igualdad. En la actualidad, cobran relevancia los derechos de los extranjeros, más con nuestra actual Ley de Extranjería (LO 7/85, de 1 de julio) y la situación de la península como auténtica «puerta» o «muralla» de Europa.

Fenómenos migratorios y el revolucionario concepto de ciudadanía europea, no ya como reflejo de una Europa de los Ciudadanos, sino como una verdadera atribución jurídica, han influido en el denominado derecho constitucional moderno, llegando a la posibilidad de calificarlo como postmoderno. Ya no es posible definir una ciudadanía abstracta: las nuevas e importantes presiones y la óptica de la ciudadanía nos llevan en la actualidad a conceptos como la ciudadanía compleja. Según Rubio Carracedo y Rosales, en el trabajo «La Democracia de los Ciudadanos» el actual pluralismo deriva de la política de reconocimiento de un Estado hacia sus ciudadanos, fuertemente relacionada con el concepto de ciudadanía, con lo que «la ciudadanía compleja, intenta, pues, dar satisfacción a nuestra identidad compleja». Y es que hasta hace relativamente poco, los sistemas políticamente liberales confiaban en la mera integración ordenada (como sinónimo de homogeneización de sus ciudadanos) de la diversidad a través de políticas de naturalización basadas en criterios nacionalistas y económicos. La opción planteada por

estos autores, partiendo de la exacta definición de los conceptos de ciudadanía, pluralismo, legitimidad y gobernabilidad, nos lleva a la ciudadanía compleja que «permite construir una identidad común fundamental dentro de la legítima diferenciación étnico-cultural como individuos y como grupo con identidad propia e irrenunciable», coincidiendo con las tesis de Taylor o Derek Heater. Se puede articular a través de la contraposición entre los conceptos de pertenencia (como identidad etnocultural) y participación (como actitud socio-política) llegando en este análisis a una triple exigencia: 1) iguales derechos fundamentales; 2) derechos diferenciales de todos los grupos, y 3) condiciones mínimas de igualdad para la dialéctica o diálogo libre y abierto de los grupos socioculturales. Concluyendo, no se trata de integrar, sino de conjugar las diferentes variables de cada ciudadano tomado en consideración, ya que «el no reconocimiento, o el reconocimiento insuficiente de la especificidad de los demás, es una forma más de opresión»

Si encontramos una nota reiterativa en todos los bloques enumerados, que vertebra una obra de por sí heterogénea, es la consideración de los partidos políticos, los medios de comunicación, la administración pública o el poder judicial, en relación a una ciudadanía, verdadero hilo conductor de este trabajo. Asimismo, el propio concepto de ciudadano que hizo posible hablar de derechos subjetivos, cuando se llegó a identificar con el concepto filosófico de sujeto cartesiano, es en sí mismo un concepto no unívoco, pues parte de exclusiones, de contradicciones, que se resumen – en palabras de J. Asensi– en: ciudadano/no ciudadano; sujeto/objeto; Estado/Sociedad civil; nacional/extranjero... Estamos obligados, pues, a evitar todo tipo de exclusiones y oposiciones, para que el concepto de ciudadanía se abra a cualquier persona.

No podemos finalizar este análisis sin esbozar siquiera unas líneas acerca de un aspecto de especial relevancia, teniendo en cuenta tendencias europeas y mundiales; nos referimos a la integración europea y a la dicotomía universalismo/regionalismo. El concepto de ciudadanía estudiado como mero apunte dogmático, ha de ser puesto en relación, como señala el profesor Cascajo al final de su ponencia, con la emergente ciudadanía europea y con el papel de los denominados «no europeos» en la misma. No en vano destaca Pascal Fointaine la importancia de una bandera común, un pasaporte común, e incluso la emoción sentida con el himno común: el «Himno a la alegría» tomado de la novena sinfonía de Beethoven. Pero ello no es

obstáculo para avanzar desde un doble sentimiento que respete los ordenamientos nacionales, y más cuando según Carlos María Bru, la evolución tendente a nuevas inclusiones desde la primigenia idea de Europa han hecho cambiar el rumbo institucional de la hoy Unión Europea. Se nos presenta, pues, la posibilidad de una ciudadanía solidariamente europea.

La historia de la hoy denominada Unión Europea es sin duda una historia de integración no exenta de ciertas contradicciones. Los factores que hicieron que en los tiempos de la posguerra europea se pensara en una integración son tanto políticos como económicos, aunque hay que subrayar la importancia de estos últimos como punto inicial de partida. No obstante, no podemos reducir nuestro estudio a la mera cooperación, ya que no es posible considerar la misma integración económica como un fin en sí misma, sino como un medio para la consecución de fines, sean políticos, sociales o de otra índole. Se debe traspasar la noción de una Europa de los Ciudadanos, donde todo ciudadano es libre de circular, trabajar, residir... , a un verdadero concepto de ciudadanía, vinculado a un sentimiento y a unos determinados efectos normativos. Así pues, el proceso de integración europea englobaría tres paradigmas según Attina: 1) el intergubernamental (intereses comunes, cooperación, supeditación de intereses nacionales); 2) el institucional (instituciones dotadas de poderes supranacionales, transferencia de competencias, formas constitucionales *sui generis*) y finalmente, 3) el neoinstitucional (estructura federal, nuevo concepto de ciudadanía).

Aquello que hoy entendemos como ciudadanía europea es el resultado de una evolución que desde 1975 ha culminado en Maastricht de momento. Se establecía ya en el Informe Tindemans que «la construcción europea es algo más que una forma de colaboración entre Estados miembros. Es un acercamiento entre pueblos que tratan de adaptar conjuntamente sus sociedades a las nuevas condiciones del mundo, respetando los valores que constituyen su patrimonio común (... ) Europa debe estar cerca de los ciudadanos». Este proyecto de mercado cariz humanista ya había tenido un primer antecedente en la Declaración de Copenhague de 1972, aunque es con el Informe Tindemans cuando se hace referencia a la protección de los derechos del individuo como parte de una condición jurídica común conjuntamente a la estimulación de la conciencia europea, definiendo una serie de medidas para exteriorizar dicha conciencia común. Tras una evolución dilatada en el tiempo, se establece con el Tratado de la Unión

una ciudadanía en el seno de la primigenia Comunidad Europea, encaminada a la Unión Europea, entendida esta ciudadanía, según Bru Purón, como un título de pertenencia (como atributo de la noción de Comunidad Europea), pero también como un título jurídico de creación política (correlato de la Unión Europea).

Aunque todas las medidas aludidas puedan parecer anecdóticas desde un prisma escéptico, la ciudadanía Europea se encuentra formulada normativamente en el artículo 8.1 TCE, donde se apunta que «es ciudadano de la Unión toda persona que sea nacional de un Estado miembro». Y es que según Cascajo, «la ciudadanía europea como elemento esencial de la Unión pretende configurarse como un nuevo *status civitatis*». El status europeo — principal innovación del TUE— se configura como uno de los pilares de la misma Unión, conjuntamente con la Política Exterior y de Seguridad Común y la Unión Monetaria. Ya en el Informe de la Comisión institucional sobre la ciudadanía europea de 21 de noviembre de 1991, se señala que «el objetivo consiste en presentar la ciudadanía como la base del poder político de la Comunidad. La legitimidad misma de la Comunidad emana de los ciudadanos, y el ejercicio que han del poder determina las opciones fundamentales de la Unión. La ciudadanía debe poder ejercer sus potencialidades en un sistema en que se respeten los derechos y libertades fundamentales en el que todos, ciudadanos o no, tengan asegurados sus derechos sociales» .

La importancia de la ciudadanía viene derivada de los derechos vinculados a ella: libre circulación y residencia, libre circulación de trabajadores, sufragio activo y pasivo, protección diplomática y consular, derecho de petición, derecho de queja... pero es sobre todo vital por implicar un verdadero debate político sobre la constitución europea y la misma extensión de la UE a países de Europa central, oriental o meridional. Según el informe Herman de la Comisión institucional: «abordando la cuestión desde la perspectiva de un modelo federal cooperativo y descentralizado, establecido sobre la base de una constitución, el Parlamento Europeo propone un marco de reflexión que se someterá a los electores, a los Parlamentos nacionales y a los Estados miembros. El objetivo consiste en establecer a escala europea la doble legitimidad democrática, la de los Estados y la de los ciudadanos, en el marco de una estructura jurídico-política sencilla, comprensible y duradera», ya que como apunta Bru Purón, no podemos estudiar la *civitas* sin tener una mínima atención a los i pero a la condición de cives le afecta también la

configuración de la *civitas, civitas* que podríamos identificar en adelante con nuestra Unión Europea.

La situación española debe estudiarse con relación a los ciudadanos no comunitarios, pues son los que están probando de forma continua la resistencia del sistema europeo de ciudadanía que fue en sus orígenes una aportación española a través de Memorándum de octubre de 1990. Frente a una preocupación latente en la sociedad, Alegría Borrás propone una política de ayuda y cooperación con absoluto respeto a los derechos humanos, siempre bajo la necesaria reforma de una anacrónica Ley de Extranjería, con lo que la meta parece ser una futura ciudadanía social solidaria europea. En palabras de Núñez Encabo, «dejando aparte la ciudadanía política, la conquista de la ciudadanía social sólo será posible cuando se haga realidad la dimensión social europea, es decir, cuando lo social se encuentre presente en las estrategias globales de la Unión y se cuente con el marco jurídico adecuado (...). En todo caso, los derechos sociales deberán estar indisolublemente unidos con los derechos civiles y políticos en un mismo marco jurídico comunitario, que debería establecerlos y protegerlos conjuntamente (ya que) la ciudadanía europea sólo podrá construirse sobre la base de unos valores compartidos por unos ciudadanos que tengan oportunidad de ocasiones para el disfrute del mismo grado de libertad y supondrá un valor añadido a cada ciudadanía nacional».

Frente a estos aspectos, tal vez sería conveniente remontarnos a la idea romántica de Europa y a la afirmación tajante enunciada por Robert Schuman en un ahora lejano 9 de mayo de 1950: «Nosotros no agrupamos Estados, unimos hombres (...). Europa no se hará de una sola vez, ni a base de una estructura de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, empezando por una solidaridad de hecho». En otro ámbito, no es necesario señalar que el contenido de esta obra plural puede ocupar un fructífero y copioso tiempo de estudio y reflexión, pero sólo querría recordar con nostalgia unas jornadas que se recogen en esencia en esta obra, pero que sobre todo, significaron una agradable convivencia e intercambio dialéctico entre los profesores y alumnos asistentes. No he de añadir más que ante una situación cambiante casi a diario, compleja y a veces crispada, sería conveniente volver a plantear un Segundo Congreso Internacional de Derecho Constitucional; esta última puntualización podría considerarse por sí misma como una invitación...

Carlos Flores Juberías

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, UNIVERSIDAD DE VALENCIA

## LAS NUEVAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS DE LA EUROPA ORIENTAL, A EXAMEN (un recorrido por las monografías de más reciente aparición sobre el tema)

Tratando de sintetizar en pocas palabras los resultados finales de un detalladísimo estudio sobre los nuevos parlamentos de la Europa Central y del Este, Philip Norton y David M. Olson (*Op. cit. infra*, pág. 231) dieron no hace mucho con una afortunada expresión con que describir su actual estado de evolución: «Parlamentos en la adolescencia».

Pues bien: a la vista de sus trabajos y de el de otros pujantes colectivos de investigadores, podría afirmarse sin exceso de voluntarismo que hoy es posible trasladar esa feliz expresión suya del objeto de estudio al estudio mismo, y afirmar que el análisis de las instituciones parlamentarias surgidas en las nuevas democracias de la Europa del Este a raíz de la caída del comunismo se halla, también, en los umbrales de la mayoría de edad. Sigue siendo cierto que el estudio del cómo y el porqué de las transiciones sigue concitando más interés entre los estudiosos que el análisis de las realidades que han venido a llenar el vacío creado por el hundimiento de modelo social, ideológico, político, económico y geoestratégico del comunismo. Como sigue siendo igualmente cierto que el estudio de los aspectos institucionales del cambio de sistema se halla comparativamente menos desarrollado que el de los restantes aspectos de los procesos de cambio en curso. Pero, aun así, son ya una esperanzadora pluralidad los grupos de investigación dedicados al estudio de los nuevos parlamentos de la Europa Oriental, y empiezan a ser igualmente numerosos los frutos materiales de su trabajo.

En cierto modo, no podía ser de otra forma. La democratización en la Europa del Este ha transformado lo que antes eran asambleas ideológicamente monolíticas, políticamente inertes y de competencias puramente fantasmales, en la expresión por excelencia del recién conquistado pluralismo político, en las auténticas depositarias de la soberanía nacional y — las más de las veces— también en las instituciones políticamente más poderosas de sus respectivos países. Y es que, pese a las llamativas — pero no precisamente honrosas— excepciones de países como Rusia, Bielorrusia y las repúblicas ex-soviéticas del Asia Central, que han optado por diseñar sus

nuevas instituciones según modelos próximos al presidencialismo — modelos que, a su vez, han favorecido en la práctica un progresivo retorno a los antiguos patrones autoritarios— , la inmensa mayoría de los países de la Europa Oriental han ubicado sus nuevos sistemas políticos en el amplio arco de modalidades que van desde el parlamentarismo más puro hasta el semi-presidencialismo. De este modo, los parlamentos han quedado situados en el mismísimo centro de la vida política de cada uno de estos países, viéndose si acaso parcialmente ensombrecidos en su papel por las importantes atribuciones de algunos presidentes — generalmente, los de elección popular— o por la personalidad carismática de algunos primeros ministros.

Además, este proceso de progresivo afianzamiento de la centralidad del parlamento se ha desarrollado en paralelo a un dramático proceso de transformación interna, cuyas dimensiones quizás sólo puedan ser adecuadamente apreciadas por quiénes a su vez hayan vivido procesos de transformación como los experimentados en el — o, mas bien, en los— legislativos españoles con motivo de nuestra propia transición. A lo largo de esta última década, la irrupción del pluralismo de partidos con sus nuevas exigencias de fórmulas eficaces para la resolución de conflictos y de mayor transparencia en la labor parlamentaria, la asunción de nuevas competencias de control sobre el ejecutivo con la consecuente necesidad de unos más eficaces mecanismos de investigación, y la necesidad de renovar casi por entero el armazón normativo del Estado al tiempo que se legislaba para salir al paso de las necesidades coyunturales del momento, han transformado radicalmente la forma en la que los viejos parlamentos de la Europa Oriental se estructuraban y operaban. Y ello, por no hablar más en extenso de las transformaciones adicionales que han debido de afrontar aquéllos parlamentos que un día cerraron sus puertas como órgano legislativo de un ente federativo, para abrirlas a la mañana siguiente como asamblea nacional de una república independiente.

Los trabajos que aquí se traen a la atención del lector tienen al menos dos rasgos en común: por una parte, su carácter absolutamente pionero y, por otra, su — digamos— «factura», en tanto que obras colectivas. En cuanto a lo primero, habría que hacer la puntualización — casi obvia— de que la novedad de estos estudios lo es sólo para el público occidental o, más bien, para aquél que no conozca las lenguas propias de cada uno de los países en cuestión hasta el extremo de poder lidiar en cada una de ellas con trabajos sobre tema tan árido como el Dere-

cho parlamentario; cosa que — dada la pluralidad de lenguas, y hasta de alfabetos, de la región— parece empresa más que titánica. En todo caso, no estaría de más dejar constancia de la pujanza con que los estudios politológicos han sido retomados en muchos de los países de la zona, y de lo voluminosa que en algunos de ellos — Hungría sería quizás el caso más destacado— es ya la producción científica en lengua autóctona sobre las nuevas instituciones democráticas, su gestación, su desarrollo normativo y su ejecutoria hasta la fecha.

Por lo que hace a lo segundo, todas las obras que se comentan son — en efecto— obras colectivas, en las que por regla general se dan cita los conocimientos teóricos, generales o comparativistas de politólogos occidentales — americanos, las más de las veces— , con los más específicos y prácticos de sus colegas de los distintos países de la región. De este modo, la ventaja que para aquéllos supondría su teóricamente superior formación metodológica y su mayor familiaridad con las corrientes científicas más en boga, y la objetividad que cabría en principio atribuirles en tanto que observadores distantes de los procesos políticos en marcha, resultan susceptibles de combinarse con las ventajas que para los politólogos de la región resultan de su mayor proximidad al objeto de estudio, su vivencia directa — cuando no su directa participación— en los procesos de cambio a examen, y su más fluido manejo de las fuentes de todo tipo. En todo caso, lo dicho no deja de ser una generalización que no convendría llevar demasiado lejos, pues tan frecuente es que los politólogos de la Europa Oriental que participan en proyectos como los que ahora se van a comentar lo hagan pertrechados de una excelente formación general, como que los americanos que habitualmente los coordinan lo hagan después de haberse convertido por méritos propios en auténticos especialistas en esa región de Europa o en parte de ella. Por lo demás, las eventuales disparidades de método o enfoque entre los autores estarían llamadas a minimizarse a la luz de un dato adicional, especialmente digno de reseñar: me refiero a su marcado sentido de «comunidad científica». La mayor parte de los trabajos que vamos a referir responden a la iniciativa de grupos de investigación estrechamente interconectados, de modo que es harto habitual que los mismos nombres aparezcan una vez tras otra, con independencia de que la obra en cuestión haya visto la luz en Budapest, en Londres o en Wisconsin. Esta suerte de saludable endogamia — que sólo parecerá criticable a quienes no hallan tenido el placer de disfrutar de la hospitalidad académica y personal de sus promotores— ha hecho posible el ensayo de métodos y la recogida de datos en un abanico cada vez más amplio de países, abriendo de este modo las puertas al desarrollo de un segundo estadio de análisis, en el que del caso concreto pueda pasarse a la formulación de hipótesis más ge-

nerales de evolución.

Una aportación seminal al estudio de la cuestión fue la editada en su momento por Thomas F. Remington bajo el título de *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe* (Westview Press, Boulder/San Francisco/Oxford, 1994). El libro vale quizás más por sus partes que por el todo, ya que entre sus nueve capítulos apenas si se encuentran nexos de unión que vayan más allá de su genérica consagración al — por otra parte, excesivamente ambicioso— encabezado general de la obra. Así, tras una valiosa introducción del propio Remington, en la que aborda la influencia de los sistemas electorales, los diseños constitucionales y los sistemas de partido sobre la mecánica parlamentaria, una parte de los ensayos recogidos — los de Loewenberg, Colton, Hough y Arel— se decantan por el análisis empírico del personal parlamentario en países como Hungría, Rusia y Ucrania, mientras que otros — los de Remington et al. y Sobyenin— abordan la problemática del faccionalismo en el caso concreto del Congreso de los Diputados del Pueblo ruso, dejando como en tierra de nadie el clarividente análisis en el Olson argumenta cómo la inoperancia de la Asamblea Federal Checoslovaca influyó en la definitiva ruptura de la Federación, y cómo esta obedecía en un elevado grado a motivos no tanto de coyuntura política como de estructura decisional.

*The Emergence of East European Parliaments: The First Steps* (Attila Ágh, ed., Hungarian Center of Democracy Studies, Budapest, 1994), *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament. 1990-1994* (Attila Ágh y Sándor Kurtán, eds., Hungarian Center of Democracy Studies, Budapest, 1995) y, finalmente, *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps* (Attila Ágh y Gabriella Ilonszki, eds., Hungarian Center of Democracy Studies, Budapest, 1996), son probablemente los tres frutos más jugosos de la ingente labor de investigación y difusión llevada a cabo desde 1990 por el destacado grupo de profesores encabezado por Ágh y agrupado en torno al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Economía de Budapest. Una labor que, por lo demás, se ha plasmado también en un rosario de reuniones científicas sobre los más diversos aspectos del proceso democratizador, una serie de voluminosísimos anuarios, otra serie de monografías, una colección de *working papers* que supera los dos centenares de títulos, y una destacada presencia en todo tipo de foros internacionales.

Gestado entre 1992 y 1993 — esto es, en el período en el que la mayor parte de los países de la zona procedieron a disolver las primeras legislaturas democráticas de sus parlamentos— *The First Steps* ofrece una completa visión de cómo éstos se conformaron en el momento clave de cambio de sistema. Abordando casi en paralelo los casos de Alemania Oriental, Polonia, Hungría, la Federación Checoslovaca y sus Estados sucesores, Croacia y Eslovenia, las 22 colaboraciones que integran la obra permiten recorrer sucesivamente la ubicación constitucional, la estructura organizativa, el balance de realizaciones, la fisonomía partidista y el perfil sociológico de cada uno de esos parlamentos, si bien tampoco faltan análisis comparados — quizás de menor interés— del modo en que determinados mecanismos o instituciones operan en el contexto de las democracias ya consolidadas.

Por su parte, *The First Parliament* se halla consagrado — por decirlo en palabras de Ágh (Op. cit. supra, pág. 10)— «a describir y analizar el proceso de institucionalización del parlamento húngaro y, a través de este proceso de parlamentarización, del conjunto del sistema político húngaro». Dejando momentáneamente de lado su gusto por los análisis comparativos, e incrementando sus contingentes con el concurso de un selecto grupo de funcionarios parlamentarios, el equipo de trabajo de Ágh pasa revista en *The First Parliament* a virtualmente todos los aspectos susceptibles de análisis de la recién concluida primera legislatura del Parlamento húngaro — la única, por cierto, que en medio de las crisis del cambio de régimen logró agotar los cuatro años de su mandato—. De este modo, junto a análisis de las elecciones tanto de 1990 como de 1994, la obra ofrece estudios en torno a la capacidad de control del parlamento, a su actividad legislativa, al sistema de comisiones, al desarrollo de sus reglamentos, a la preparación del Presupuesto, al personal al servicio de la cámara, a los cambios estructurales o a sus relaciones con el ejecutivo. Teniendo en cuenta que a todo ello procede sumar las valiosas tablas con las que a la postre se sintetiza la información obtenida, más un completo índice bibliográfico y una versión en inglés del Reglamento parlamentario vigente, es forzoso concluir que se trata de la más completa monografía escrita hasta la fecha en lenguas occidentales — y tal vez la salvedad sea aquí innecesaria—, no sólo sobre el parlamento húngaro, sino incluso sobre cualquiera de los legislativos de la Europa postcomunista.

En última instancia, *The Second Steps* constituye una eficaz incursión en el siempre complejo terreno de la interrelación entre los actores sociales y las instituciones políticas, a la vez que una oportunidad bien aprovechada para presentar los últimos resultados de las varias investigaciones en curso sobre la conformación de los nuevos parlamentos de la Europa Oriental. En efecto, el grueso de la obra — 252 de sus 460 apretadísimas páginas— está consagrado al estudio de los incipientes sistemas de representación de intereses sociales en la Europa Centro-Oriental, mientras que las páginas restantes se dedican, tras un breve *excursus* en torno a la reforma de las administraciones públicas, al análisis de los últimos cambios en la configuración de los parlamentos del área. Este segundo bloque de trabajos se abre con una visión genérica a cargo de un estudioso de los parlamentos modernos como Lawrence D. Longley, para seguir con análisis de los casos checo (Reschová y Syllová), eslovaco (Malová y Sivaková), polaco (Jackiewicz y Jackiewicz), esloveno (Zajc), croata (Jovic), germanooriental (Patzelt), y húngaro (Montgomery), para cerrarse con una interesante de visión panorámica a cargo de Gabriella Ilonszki en la que nos previene acerca de una interpretación excesivamente optimista de la recién conquistada «centralidad de los parlamentos».

Tardíamente aparecido, *Democratization in Russia: The Development of Legislative Institutions* (M. E. Sharpe, Armonk, NY., 1996) es — como diría su editor Jeffrey W. Hahn— una suerte de «autopsia política» del sistema legislativo de la Primera República Rusa, la que surgió con los primeros destellos democratizadores para fenecer al calor del pulso entre Yeltsin y Jasbulatov. Escrito con la intención de servir de advertencia acerca de los peligros que para la estabilidad de un legislativo supone combinar una institucionalización superficial con una democratización parcial, *Democratization in Russia* brinda no sólo una visión completa de esta primera experiencia multipartidista rusa, sino que aporta además valiosas impresiones sobre los primeros pasos de varios de los legislativos republicanos rusos, en lo que casi podríamos etiquetar como «la nueva frontera» de los estudios sobre el parlamento en la Europa postcomunista. En todo caso, junto con el análisis de problemas específicamente parlamentarios, la obra no carece de referencias al contexto en el que los parlamentos se mueven, siendo de destacar las reflexiones del propio Hahn sobre las negativas consecuencias de la endeblez del sistema de partidos ruso, o las de Hough y Remington sobre el impacto de la elegibilidad presidencial directa sobre el sistema parlamentario de gobierno.

*The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, editado por David M. Olson y Philip Norton (Frank Cass, Londres/Portland, 1996), es el precipitado de los trabajos elaborados con motivo de la conferencia que con el mismo título organizara el Instituto de Estudios Este-Oeste en Styrin Zamek durante el verano de 1994. En su haber es menester contar, de entrada, con tres importantes atractivos. El primero y más llamativo es el de la amplitud de su ámbito de cobertura ya que junto a los países objeto de estudio más habitual, en *The New Parliaments* se dedican trabajos prácticamente únicos en su género a casos raramente abordados, como podrían ser los de Moldavia, Rumanía, Estonia o Ucrania, elevando hasta la decena el número de parlamentos a examen. El segundo, hace referencia a la categoría de sus colaboradores, que curiosamente provienen al cincuenta por ciento de los Estados Unidos y de la Europa Oriental — con el británico Norton a modo de fiel de la balanza—, y que son en la mayor parte de los casos los más reconocidos expertos que existen en sus respectivos ámbitos; baste si acaso citar los nombres de Ágh ( Hungría), Karasimeonov (Bulgaria), Crowther y Roper (Rumanía y Moldavia) o Bach (Ucrania). Su tercer atractivo, finalmente, radica en la seriedad metodológica y el rigor expostivo impuesto por los editores de la obra. Lejos de ser una miscelánea de estudios tenuemente unidos por hilo conductor del referente parlamentario, todos los trabajos que integran *The New Parliaments* poseen una factura común, y brindan cumplida — aunque a veces en exceso sintética— respuesta a una misma serie de interrogantes, en lo que constituye una metodología particularmente útil a la hora de propiciar la formulación de conclusiones generales.

Embarcados en esa tarea de formular valoraciones globales respecto del proceso de institucionalización del parlamentarismo democrático en la Europa del Este, Norton y Olson comienzan subrayando la desconcertante supervivencia de prácticas e instituciones del antiguo régimen en los nuevos parlamentos, «quizás el dato más consistente y claro que emerge de estas páginas» (*Op. cit. supra*, pág. 232). El frenético ritmo de la transición — argumentan— quizás impidió observar con la debida tranquilidad el ejemplo de parlamentos ya consolidados, e hizo forzoso recurrir, en la configuración de los nuevos legislativos, a la cultura política local y a las prácticas parlamentarias del pasado más o menos inmediato. De ser cierta esa observación — aventuran—, podría preverse para el futuro un acercamiento cada vez mayor a las prácticas parlamentarias occidentales, e incluso un cierta mimetización entre las instituciones de unos y otros países.

Una segunda batería de conclusiones se centra en la relación entre partidos y parlamentos. Norton y Olson consideran aun escasamente desarrollados los engranajes llamados a conectar tanto a los partidos con sus grupos parlamentarios, como a éstos con sus integrantes individuales. El resultado son asambleas difícilmente gobernables, en donde la disciplina de partido es escasa y los grupos parlamentarios endebles e inestables, en las que los diputados rara vez llegan a profesionalizarse, y en donde tampoco existen sólidos vínculos respecto de los electores o de las fuerzas sociales más relevantes con que contrarrestar la cada vez más extendida sensación de divorcio entre la sociedad y sus instituciones representativas.

Por último, Norton y Olson deducen de los trabajos que componen *The New Parliaments* que en la mayor parte de los casos, los parlamentos de la Europa Oriental participan más temprano, más intensa y más decisivamente que sus homólogos occidentales en la labor legislativa, y que otro tanto se podría decir de su actividad de control. Los nuevos parlamentos democráticos de la Europa Oriental aparecen, pues, en este primer estadio de su evolución, dotados de importantes poderes normativos, y celosos de su ejercicio frente a los ejecutivos, si bien su todavía incipiente nivel de organización y sus a veces rudimentarios medios materiales hacen que la eficacia real de su labor se resienta. Mejor organización, mayor especialización y más medios parecen ser, pues, la receta para hallar parlamentos más eficaces.

Por último, habría que felicitarse por la recientísima aparición de los voluminosos *Working Papers on Comparative Legislative Studies: The New Democratic Parliaments. The First Years* (Research Committee of Legislative Specialists, Appleton, Wi, 1998), coordinados por el estadounidense Lawrence D. Longley y el esloveno Drago Zajc. La obra recoge los 32 trabajos presentados en la conferencia que con el mismo título organizaron en Ljubljana y Portoroz la Asociación Eslovena de Ciencia Política y el activísimo Comité de Investigación de Especialistas Parlamentarios de la Asociación Internacional de Ciencia Política, que encabeza Longley. La obra, que constituye la cuarta en una serie volúmenes de extraordinario valor por su amplitud y calidad, es todo lo heterogénea que cabría esperar, pero precisamente por ello contiene aportaciones muy valiosas. Probablemente, las más llamativas son las que giran en torno al sistema parlamentario esloveno, interesante desde el punto de vista politológico por su capacidad para dar respuesta a las recurrentes crisis de gobierno a que aboca el extremo multipartidismo de la pequeña república alpina; y desde el punto de vista estrictamente constitucional por albergar, en un marco intachablemente democrático, la única cámara alta corporativa de toda Europa. En todo caso, son igualmente de reseñar las aportaciones de Ulrike Liebert al análisis comparativo de los procesos de institucionalización parlamentaria en la Europa del Sur y la Europa del Este,

o el estudio de Nenad Zakosek sobre la emergencia del parlamento croata — son sus palabras— «en un medio ambiente desfavorable» o, en fin, las reflexiones de Włodzimierz Wesołowski sobre las siempre problemáticas relaciones partidos-parlamentos en el marco de las transiciones del Este.

Con la salida a la luz pública de los siete volúmenes que se han comentado — y de la pléyade de estudios menores que ya es posible encontrar en revistas científicas de los cinco continentes, y a los que no se ha podido hacer referencia— se ha dado un paso indudablemente importante para la comprensión de la dinámica interna de los nuevos regímenes políticos de la Europa Oriental. Sin embargo, siguen siendo muchas las instituciones políticas que se han forjado durante esta última década en aquella área del continente y que se hallan aun pendientes de un análisis a la vez profundo y comparativo. Y si para los próximos meses Cambridge University Press anticipa la apertura de nuevos horizontes con un prometedor libro sobre los Presidentes en la Europa postcomunista editado bajo la supervisión de Ray Taras, sólo cabe desearnos que en breve alguien más nos sorprenda con monografías igualmente ambiciosas sobre los gabinetes, los tribunales constitucionales, los defensores del pueblo, o tantas otras instituciones prácticamente desconocidas que en los últimos años han visto la luz en las nuevas democracias de la Europa Oriental.