Anuari de Dret Parlamentari

núm. 38, any 2024

CORTS 38

CORTS VALENCIANES

CORTS 38

Anuari de Dret Parlamentari

núm. 38, any 2024

CORTS VALENCIANES

Organització

President
María de los Llanos Massó Linares

Director
Francisco J. Visiedo Mazón

Secretari
Joaquín J. Marco Marco

Comité d'Honor
Aguirre Gil de Biedma, Esperanza
Amigó Laguarda, Maria Josep
Ansuátegui Ramo, Daniel
Argüeso Torres, Emilio
Arquillos Cruz, Luis
Barceló Chico, Ana
Barrieras Mombrú Rosa María
Bellver Casaña, Jorge
Berenguer Fuster, Luis
Bravo San Estanislao, Gabriela
Cabedo Laborda, Cristina
Cabot Saval, Juan Manuel
Callao Capdevila, Juan
Camarero Benítez, Susana
Castelló Sáez, Alfredo
Cholbi Diego, José
Clemente Olivert, Antonio
Colomer Sánchez, Francesc
De España Moya, Julio
De la Rúa Moreno, Juan Luis
Escudero Pitarch, Isabel
Font de Mora Turón, Alejandro
García Miralles, Antonio
Gómez Santos, Irene Rosario
Lerma Blasco, Joan
Luna González, Ángel
Maluenda Verdú, Rafael
Martínez Ramírez, Carmen
Martínez Navarro, María Milagrosa
Millet España, Julio
Miró Pérez, Marcela
Ninet Peña, Carmen
Olivas Martínez, José Luis
Pallarés Piquer, Marc
Puig i Ferrer, Ximo
Quirós Palau, Martín L.
Rodríguez Marín, Juan
Salvador Rubert, María José
Sanahuja Sanchis, Javier
Sanz Fernández, Javier
Soler Beneyto, Víctor
Soler i Marco, Vicent
Such Botella, Antoni
Such Ronda, Angélica
Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Federico
Vidal Causanilles, María Fernanda
Villalba Chirivella, Héctor
Zaplana Hernández-Soro, Eduardo
Zaragoza Meseguer, Vicente

Comité Assessor
Aguiló i Lúcia, Lluís
Aja Fernández, Eliseo
Arnaldo Alcubilla, Enrique
Asensi Sabater, José
Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio
Cano Bueso, Juan
Cazorla Prieto, Luis María
Cuñat Edo, Vicente
Díaz García, Elías
Escuin Palop, Catalina
García Mengual, Ferran
Garrido Mayol, Vicente
López Garrido, Diego
Guillem Carrau, Javier
Martínez Corral, Juan Antonio
Navarro Ruiz, José Carlos
Pitarch Segura, Ismael
Sevilla Merino, Julia
Soriano Hernández, Enrique
Zapatero Gómez, Virgilio

Consell de Redacció
Biglino Campos, Paloma
Fernández de Simón Bermejo, Encarna
Iglesias Machado, Salvador
Martínez Sospedra, Manuel
Ridaura Martínez, María Josefa
Ripollés Serrano, María Rosa
Ruiz Robledo, Agustín
Sarmiento Méndez, Xosé
Tur Ausina, Rosario
Viciano Pastor, Roberto

Assistència Tècnica
Fernández Arizmendi, Mònica
Blázquez Herrero, Antoni

© Publicacions de les Corts Valencianes
Depósito legal: V. 2407-2008
ISBN: 84-482-1040-9
ISSN: 1136-3339

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

Índice

I. Presentación

9 *María de los Llanos Massó Linares*

II. Estudios

19 *Dumping* electoral, inmunidad parlamentaria y privilegios políticos. Una mirada crítica en clave de constitucionalismo europeo multinivel
Luis Jimena Quesada

77 Inteligencia artificial y parlamentos modernos
Javier Guillem Carrau

115 El sistema electoral valenciano a examen. Reflexiones propositivas en torno al sistema electoral de la Comunidad Valenciana
Raúl Lucas Iglesias

201 La composición del Tribunal Constitucional desde la perspectiva de la cámara territorial de las Cortes Generales: El lugar de las comunidades autónomas en el proceso de designación. Especial referencia a la reforma orgánica del año 2007
Miguel Domínguez García

III. Notas, dictámenes e informaciones

251 El jefe del Estado en la investidura
Remedio Sánchez Ferriz

287 De la talla única al traje a medida:perfiles constitucionales del *microtargeting* político para influir en las elecciones
Selena Cebrián Beltrán

IV. Crónica parlamentaria

313 Crónica parlamentaria de Les Corts Valencianes
(26 de junio de 2023 – 8 de septiembre de 2024)
Joaquín J. Marco Marco
Juan José Úbeda Barberá

V. Libros

341 Recensión a SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: *Estudios sobre las libertades públicas en el ordenamiento constitucional español (la voz de la sociedad civil),* Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, 384 págs.
Göran Rollnert-Liern

I. PRESENTACIÓN

CORTS VALENCIANES

Presentación de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*
Número 38

María de los Llanos Massó Linares
Presidente de Les Corts Valencianes

Tienen en sus manos el número treinta y ocho de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, que es el segundo que se edita en esta XI legislatura de Les Corts Valencianes que yo presido y que, como no puede ser de otra manera, me congratulo, ahora, en presentar. Sin duda, este Anuario se ha consolidado como una de las referencias en el ámbito académico y profesional del Derecho Parlamentario en España y, por extensión, del Derecho Constitucional, así como de las Ciencias Políticas.

Este número está integrado por un total de cuatro trabajos dentro del apartado «Estudios» y otros dos trabajos dentro del capítulo «Notas, dictámenes e informaciones», así como una recensión bibliográfica, además de la tradicional «Crónica parlamentaria», que, en esta ocasión, está realizada conjuntamente por un letrado de la institución parlamentaria y por un profesional del Servicio de Documentación, Biblioteca y Archivo de Les Corts Valencianes.

El volumen incluye, en primer lugar, el estudio sobre «Dumping electoral, inmunidad parlamentaria y privilegios políticos. Una mirada crítica en clave de constitucionalismo europeo multinivel», que presenta el catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de València,

Luis Jimena Quesada. El objetivo del trabajo es aproximarse a los diversos estándares electorales europeos con el fin de realizar una crítica a los eventuales espacios de inmunidad o privilegios políticos que alteran, en cierto modo, la legitimidad de la democracia representativa; el autor propone, en el funcionamiento del sistema electoral, y más allá de las exigencias legales, actuar de buena fe en aras de la calidad democrática mediante lo que podrían ser códigos de conducta y buenas prácticas.

El segundo de los estudios está realizado por el letrado de Les Corts Valencianes, ahora en servicios especiales, Javier Guillem Carrau, que nos sumerge en una cuestión muy de actualidad: «Inteligencia artificial y parlamentos modernos». Nos plantea en el estudio el hecho de que la inteligencia artificial, como observamos ya en el día a día, tendrá un protagonismo clave en el futuro —con su correlativa transformación digital— de las instituciones con capacidad legislativa, lo que se manifestará, a criterio del autor, en una mejora de la eficiencia y efectividad de los procesos administrativos y legislativos, un fortalecimiento de la calidad y una consistencia de la legislación, así como una mayor transparencia para la ciudadanía.

El tercer trabajo, en este apartado de «Estudios» corresponde a Raúl Lucas Iglesias, técnico de administración general en el Ayuntamiento de Requena, quien realiza un profundo análisis del sistema electoral valenciano, centrándose en el trabajo de modificación de la legislación electoral iniciado en 2020 que, aun habiendo presentado importantes elementos novedosos y útiles, no pudieron llegar a buen puerto por la falta de acuerdo político y la no consecución de una mayoría suficiente. Partiendo del trabajo parlamentario desarrollado, propone modificaciones en los elementos clásicos del sistema electoral, como son la circunscripción, la barrera electoral, las magnitudes electorales, etc., todo ello con el objetivo de fomentar la participación y mejorar la representatividad del sistema para una mayor aceptación del cuerpo electoral y del conjunto de la sociedad.

Finalmente, este apartado lo cierra el trabajo presentado por Miguel Domínguez García, que es investigador predoctoral en Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante. El estudio analiza la composición y el proceso de designación de magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional por la cámara territorial de las Cortes Generales, y se centra en el papel concreto del Senado en el sistema de designación, la intervención que en esta fase realizan las comunidades autónomas y la importancia de la cuestión territorial en el proceso.

El apartado referido a «Notas, dictámenes e informaciones» lo inicia la catedrática emérita de Derecho Constitucional de la Universitat de València Remedio Sánchez Ferriz, y viene referido a «El jefe del Estado en la investidura», mediante el que plantea, en relación con la investidura del presidente del gobierno regulado en el artículo 99 de la Constitución, el respeto que deben guiar los principios del parlamentarismo y la lealtad entre parlamento y gobierno, además de la que se debe al jefe del Estado.

La investigadora doctoral de la Universitat de València Selena Cebrián Beltrán cierra este apartado con el trabajo «De la talla única al traje a medida: perfiles constitucionales del microtargeting político para influir en las elecciones», en el que aborda el impacto constitucional de lo que se conoce como *microtargeting*, es decir, la personalización de los mensajes mediante la implantación de un sistema consistente en análisis de datos y creación de perfiles que, posteriormente, pueden influir en el sistema de voto. Una vez más en este Anuario se nos plantea la cuestión de la inteligencia artificial y el potencial que pueden tener estas tecnologías, para bien o para mal, en los procesos electorales.

Como decía al inicio, la «Crónica parlamentaria» viene realizada, en un trabajo conjunto, por el letrado y secretario del Anuario Joaquín J. Marco Marco y el técnico de información y documentación de Les Corts, adscrito al Archivo, Juanjo Úbeda Barberá. Aborda todo el trabajo parlamentario realizado durante el periodo que va de junio de 2023 a septiembre de 2024.

El volumen se cierra con una recensión, elaborada por Göran Rollnert Liern, profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València, que desglosa el libro *Estudios sobre las libertades públicas en el ordenamiento constitucional español (la voz de la sociedad)*, de la catedrática Remedio Sánchez Ferriz.

Como se constata, este número 38 del Anuario aborda interesantes materias, de mucha actualidad y que, a buen seguro, servirán para el análisis académico y profesional, y para una mejora en la interpretación de muchos procedimientos, sean estos legislativos, electorales o parlamentarios.

Finalmente, manifestar mi más sincero agradecimiento a todas las aportaciones de los autores que han colaborado en este número que ahora presento, que, sin ninguna duda, son una señal más del plus de calidad que queremos impregnar a esta consolidada publicación. Asimismo, no quiero cerrar esta presentación sin agradecer encarecidamente el trabajo de todas aquellas personas de la institución que, con su profesionalidad, hacen posible editar puntualmente el Anuario.

Presentació de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*
Número 38

María de los Llanos Massó Linares
President de Les Corts Valencianes

Tenen a les seues mans el número trenta-huit de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, que és el segon que s'edita en esta XI legislatura de Les Corts Valencianes que jo presidisc i que, com no pot ser d'altra manera, em congratule, ara, de presentar. Sens dubte, este Anuari s'ha consolidat com una de les referències en l'àmbit acadèmic i professional del Dret Parlamentari a Espanya i, per extensió, del Dret Constitucional, com també de les Ciències Polítiques.

Este número està integrat per un total de quatre treballs dins de l'apartat «Estudis» i altres dos treballs dins del capítol «Notes, dictàmens i informacions», com també un recensió bibliogràfica, a més a més de la tradicional «Crònica parlamentària» que, en esta ocasió, està realitzada conjuntament per un lletrat de la institució parlamentària i per un professional del Servei de Documentació, Biblioteca i Arxiu de Les Corts Valencianes.

El volum inclou, en primer lloc, l'estudi sobre «Dumping electoral, inmunidad parlamentaria y privilegios políticos. Una mirada crítica en clave de constitucionalismo europeo multinivel», que presenta el catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de València, Luis

Jimena Quesada. L'objectiu del treball és aproximar-se als diversos estàndards electorals europeus amb la finalitat de realitzar una crítica als eventuals espais d'immunitat o privilegis polítics que alteren, en certa manera, la legitimitat de la democràcia representativa; l'autor proposa, en el funcionament del sistema electoral, i més enllà de les exigències legals, actuar de bona fe en nom de la qualitat democràtica mitjançant allò que podrien ser els codis de conducta i bones pràctiques.

El segon dels estudis està realitzat pel lletrat de Les Corts Valencianes, ara en serveis especials, Javier Guillem Carrau, que ens submergix en una qüestió de molta actualitat: «Inteligencia artificial y parlamentos modernos». Ens planteja en l'estudi el fet que la intel·ligència artificial, com ja observem en el dia a dia, tindrà un protagonisme clau en el futur —amb la correlativa transformació digital— de les institucions amb capacitat legislativa, cosa que es manifestarà, a criteri de l'autor, en una millora de l'eficiència i l'efectivitat dels processos administratius i legislatius, un enfortiment de la qualitat i una consistència de la legislació, com també més transparència per a la ciutadania.

El tercer treball, en este apartat d'«Estudis» correspon a Raúl Lucas Iglesias, tècnic d'administració general a l'Ajuntament de Requena, qui realitza una anàlisi profunda del sistema electoral valencià; se centra en el treball de modificació de la legislació electoral iniciat el 2020 que, tot i haver presentat importants elements novedosos i útils, no van poder arribar a bon port per la mancança d'acord polític i la no consecució d'una majoria suficient. A partir del treball parlamentari desenvolupat, proposa modificacions en els elements clàssics del sistema electoral, com són ara la circumscripció, la barrera electoral, les magnituds electorals, etc., tot això amb l'objectiu de fomentar la participació i millorar la representativitat del sistema per a una major acceptació del cos electoral i del conjunt de la societat.

Finalment, este apartat el tanca el treball presentat per Miguel Domínguez García, que és investigador predoctoral en Dret Constitucional de la Universitat d'Alacant. L'estudi analitza la

composició i el procés de designació de magistrats i magistrades del Tribunal Constitucional per la cambra territorial de les Corts Generals, i se centra en el paper concret del Senat en el sistema de designació, la intervenció que en esta fase realitzen les comunitats autònomes i la importància de la qüestió territorial en el procés.

L'apartat referit a «Notes, dictàmens i informacions» l'inicia la catedràtica emèrita de Dret Constitucional de la Universitat de València Remedio Sánchez Ferriz, i es referix a «El jefe del Estado en la investidura», mitjançant el qual planteja, en relació amb la investidura del president del govern regulat en l'article 99 de la Constitució, el respecte que han de guiar els principis del parlamentarisme i la lleialtat entre parlament i govern, a més a més de la que es deu al cap de l'Estat

La investigadora doctoral de la Universitat de València Selena Cebrián Beltrán tanca este apartat amb el treball «De la talla única al traje a medida: perfiles constitucionales del microtargeting político para influir en las elecciones», en el qual aborda l'impacte constitucional d'allò que es coneix com a *microtargeting*, és a dir, la personalització dels missatges mitjançant la implantació d'un sistema consistent en l'anàlisi de dades i la creació de perfils que, posteriorment, poden influir en el sistema de vot. Una vegada més, en este Anuari se'ns planteja la qüestió de la intel·ligència artificial i el potencial que poden tindre estes tecnologies, per a bé o per a mal, en els processos electorals.

Com deia a l'inici, la «Crònica parlamentària» és realitzada, en un treball conjunt, pel lletrat i secretari de l'Anuari, Joaquín J. Marco Marco, i el tècnic d'informació i documentació de Les Corts, adscrit a l'Arxiu, Juanjo Úbeda Barberá. Aborda tot el treball parlamentari realitzat durant el període que va de juny de 2023 a setembre de 2024.

El volum es tanca amb una recensió elaborada per Göran Rollnert Liern, professor de Dret Constitucional de la Universitat de València, que desglossa el llibre *Estudios sobre las libertades públicas en el ordenamiento constitucional español (la voz de la sociedad)*, de la catedràtica Remedio Sánchez Ferriz.

Com es constata, este número 38 de l'Anuari aborda interessants matèries, de molta actualitat i que, segurament, serviran per a l'anàlisi acadèmica i professional, i per a una millora en la interpretació de molts procediments, siguen estos legislatius, electorals o parlamentaris.

Finalment, vull manifestar el més sincer agraïment a totes les aportacions dels autors que han col·laborat en este número que ara presente, que, sense cap mena de dubte, són un senyal més del plus de qualitat que volem impregnar a esta consolidada publicació. Així mateix, no vull tancar esta presentació sense agrair encaridament el treball de totes les persones de la institució que, amb la seua professionalitat, fan possible editar puntualment l'Anuari.

II. ESTUDIOS

CORTS VALENCIANES

Dumping electoral, inmunidad parlamentaria y privilegios políticos. Una mirada crítica en clave de constitucionalismo europeo multinivel

Luis Jimena Quesada[1]
Catedrático de Derecho Constitucional y miembro
del Instituto de Derechos Humanos
Universitat de València

Resumen

El presente trabajo se aproxima a los diversos estándares electorales europeos con objeto de efectuar una crítica a maniobras que crean espacios de inmunidad o privilegios políticos, permiten la elusión de responsabilidad penal y distorsionan el juego leal de la democracia representativa. En este sentido, el autor aborda la jurisprudencia tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en dicho ámbito, así como las sinergias entre ambas jurisdicciones europeas y su impacto a escala nacional. Esas maniobras de *dumping* electoral son objeto de discernimiento, a través del estudio de la jurisprudencia europea (con algunas referencias asimismo al sistema interamericano de derechos humanos), en relación con otro tipo de movilidad y movimientos en la contienda electoral (personas desplazadas internas o nacionales residentes en el extranjero). Las reflexiones finales apuntan a la necesaria buena fe que ha de impregnar el funcionamiento conjunto del sistema electoral, no solamente a través de exigencias legales

1 El presente trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación PID2021-128309NB-I00, así como en el ámbito del grupo de investigación de la Universitat de València Derechos Humanos y Carta Social Europea (referencia: GIUV2013-148).

que persigan el abuso de derecho y el fraude ley, sino también mediante parámetros morales y éticos (códigos de conducta y buenas prácticas). En suma, la integridad de los procesos electorales pretende consolidar la calidad democrática como imperativo axiológico a escala constitucional y europea.
Palabras clave: estándares electorales, constitucionalismo europeo, abuso de derecho, calidad democrática.

Resum

Aquest treball s'aproxima als diversos estàndards electorals europeus per tal de fer una crítica a maniobres que creen espais d'immunitat o privilegis polítics, permeten l'elusió de responsabilitat penal i distorsionen el joc lleial de la democràcia representativa. En aquest sentit, l'autor aborda la jurisprudència tant del Tribunal Europeu de Drets Humans com del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en aquest àmbit, així com les sinergies entre les dues jurisdiccions europees i el seu impacte a escala nacional. Aquestes maniobres de dúmping electoral són objecte de discerniment, a través de l'estudi de la jurisprudència europea (amb algunes referències així mateix al sistema interamericà de drets humans), en relació amb un altre tipus de mobilitat i moviments a la contesa electoral (persones desplaçades internes o nacionals residents a l'estranger). Les reflexions finals apunten a la bona fe necessària que ha d'impregnar el funcionament conjunt del sistema electoral, no només a través d'exigències legals que persegueixen l'abús de dret i el frau llei, sinó també mitjançant paràmetres morals i ètics (codis de conducta i bones pràctiques). En suma, la integritat dels processos electorals preten consolidar la qualitat democràtica com a imperatiu axiològic a escala constitucional i europea.
Paraules clau: estàndards electorals, constitucionalisme europeu, abús de dret, qualitat democràtica.

Abstract

This essay approaches the various European electoral standards with the aim of criticising manoeuvres that create spaces of immunity or political privileges, allow the avoidance of criminal responsibility and distort the fair play of representative democracy. Indeed, the author discusses the case law of both the European Court of Human Rights and the Court

of Justice of the European Union in this field, as well as the synergies between the two European jurisdictions and their impact at the national level. These electoral *dumping* manoeuvres are discerned, through the study of European case-law (with some references also to the Inter-American human rights system), in relation to other types of mobility and movements in the electoral contest (internally displaced persons or nationals residing abroad). The final reflections point to the necessary good faith that must permeate the whole functioning of the electoral system, not only through legal requirements to prosecute abuse of law and fraud, but also through moral and ethical patterns (codes of conduct and good practices). In short, the integrity of electoral processes seeks to consolidate democratic quality as an axiological imperative at both constitutional and European levels.
Key words: electoral standards, European constitutionalism, abuse of law, democratic quality.

Sumario

I. Cuestiones introductorias: aproximación a los estándares electorales europeos y su problemática en clave de constitucionalismo multinivel
II. Dumping electoral e implicaciones políticas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos:
1. Presupuestos para ponderar las restricciones al dumping electoral: margen de apreciación nacional y ejercicio efectivo del derecho de sufragio
2. La aceptación por la Corte de Estrasburgo de las restricciones a las prácticas de *dumping* electoral
3. Discernimiento entre dumping electoral y otros supuestos de movilidad en la contienda electoral
III. Dumping electoral e implicaciones políticas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
IV. El complejo entrecruzamiento de estándares jurisprudenciales europeos y su impacto a escala nacional
V. Reflexiones finales: sobre el abuso de derecho en materia electoral y la calidad democrática como imperativo axiológico a escala europea
VI. Bibliografía

I. Cuestiones introductorias: aproximación a los estándares electorales europeos y su problemática en clave de constitucionalismo multinivel

De entrada, si reconducimos los estándares electorales europeos al Consejo de Europa y a la Unión Europea (UE) —dado que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa tiene sus particularidades, lo cual no quiere decir que sea ajena a las preocupaciones por la calidad democrática en términos de respeto de las reglas electorales—,[2] conviene afirmar que la pertenencia a las dos primeras se basa esencialmente en el respeto de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos (Castellà Andreu 2023, 25). Los tres pilares son imprescindibles e implican el ejercicio efectivo de los derechos electorales.

Con tal espíritu, el preámbulo del Convenio europeo de derechos humanos de 1950 (CEDH) reafirma que el mantenimiento de las bases de la justicia y la paz en el mundo «reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático, y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos»; al tiempo, los signatarios se consideran «gobiernos de estados europeos animados por un mismo espíritu y en posesión de un patrimonio común de ideales y de tradiciones políticas, de respeto a la libertad y de primacía del derecho».

El caso es que el CEDH como tal no consagró los derechos electorales, lo cual vino de la mano del primer protocolo adicional, adoptado en París el 20 de marzo de 1952, concretamente en su

2 UNIÓN EUROPEA: *Compendio de Estándares Internacionales sobre Elecciones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 4.ª ed., 2016, p. 37: «El Documento de Copenhague [1991], y el trabajo de la OSCE en general, han sido importantes para el desarrollo de las normas electorales en Europa. La OSCE ha desempeñado un papel significativo en el desarrollo de la observación electoral, a través de la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), que tiene el mandato de observar el cumplimiento de los compromisos electorales contenidos en el Documento de Copenhague por los Estados participantes. Además, la OSCE ha sido muy activa en el área de la protección a las minorías, otro ámbito al que hace referencia el Documento de Copenhague».

artículo 3 (derecho a elecciones libres).[3] En tal sentido, en la primera sentencia del Tribunal de Estrasburgo (STEDH), que abordó la interpretación de dicha disposición (STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica de 2 de marzo de 1987) se incidió en que el preámbulo del CEDH propugna que el mantenimiento de las libertades fundamentales «reposa esencialmente en un régimen político verdaderamente democrático» y, a tal efecto, al consagrar un principio característico de dicho régimen «el artículo 3 del Protocolo n.º 1 reviste por tanto una importancia capital en el sistema del convenio».[4]

En esa misma sentencia, el TEDH alude a los *travaux préparatoires* de dicho protocolo, los cuales revelan que la intención de sustraer la materia al control de la Corte de Estrasburgo no prosperó y, naturalmente, se encuentran en dichos trabajos «frecuentes menciones a la "libertad política", a los "derechos políticos", a los "derechos y libertades políticas del individuo", al "derecho a elecciones libres" y al "derecho de voto"».[5] Y se refiere asimismo a la evolución de la doctrina de la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos (desaparecida en 1998 con la entrada en vigor del Protocolo n.º 11 al CEDH) a propósito de la naturaleza de los derechos consagrados en el artículo 3 del Protocolo n.º 1, una doctrina que dice hacer suya el propio TEDH:[6] según dicha doctrina, se habría transitado desde la idea de un derecho «institucional» a la organización de elecciones[7] hacia la noción de «sufragio universal»[8] y después, por vía de consecuencia, hacia la noción

3 El artículo 3 del Protocolo n.º 1 presenta la siguiente redacción: «Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo».

4 STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica de 2 de marzo de 1987, §47.

5 *Ibidem*, § 49.

6 *Ibidem*, §51.

7 Comisión Europea de Derechos Humanos (Comisión), decisión de 18 de septiembre de 1961 sobre la admisibilidad de la demanda n.º 1028/61, X. c. Bélgica, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme / Yearbook of the European Convention on Human Rights, volumen 4, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1961, p. 339.

8 Comisión, decisión de 6 de octubre de 1967 sobre la admisibilidad de la demanda n.º 2728/66, X. c. República Federal de Alemania, *ibidem*, volumen 10, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1967, p. 339.

de derechos de participación (que se cifra en «el derecho de voto» y en el «derecho de ser candidato para la elección del cuerpo legislativo»[9]).

Sobre esta última cuestión, ya la propia STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica de 1987 aclaró que la expresión «cuerpo legislativo» no aludía solo ni necesariamente al parlamento nacional, pudiendo entenderse referida a una o ambas cámaras de dicho parlamento o a asambleas legislativas territoriales, en función de la estructura constitucional de cada Estado. Aclarado lo cual, la Corte de Estrasburgo ha entendido que la convocatoria de un referéndum de independencia es una cuestión más compleja a efectos de considerar si tendría aval o no en los derechos consagrados en el artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH.

En este sentido, en la decisión de inadmisibilidad Forcadell i Lluís y otros c. España de 28 de mayo de 2019, a propósito de los avatares del escrutinio del referéndum de 1 de octubre de 2017 declarado inconstitucional en España, se recordó que «en un asunto relativo al referéndum escocés, el tribunal dijo que, incluso si se pudiera considerar que se trataba de la elección de un cuerpo legislativo, los procedimientos electorales bajo la forma de referéndum no entraban en el campo de aplicación del artículo 3 del Protocolo n.º 1 (Moohan y Gillon c. Reino Unido (dec.), números 22962/15 y 23345/15, §§ 40 y 41, 13 junio 2017)».[10]

Desde esta óptica, las cuestiones referentes al instituto del referéndum han sido abordadas por el *soft law* del Consejo de Europa, señaladamente en el seno de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como Comisión de Venecia (Úbeda de Torres 2020, 564). Un documento relevante a tal efecto es el Código de buenas prácticas sobre referendos, adoptado en Venecia entre

9 Comisión, decisión de 30 de mayo de 1975 sobre la admisibilidad de las demandas n.º 6745 y n.º 6746, W., X, Y. y Z. c. Bélgica, *ibidem*, volumen 18, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1976 p. 245.

10 Decisión de inadmisibilidad Forcadell i Lluís y otros c. España de 28 de mayo de 2019, demanda n.º 75147/17, §42.

diciembre de 2006 y marzo de 2007.[11] En él se hace hincapié en que los referendos democráticos no pueden ser posibles sin que exista respeto por los derechos humanos, en particular la libertad de expresión y de prensa, la libertad de tránsito dentro de un país, o las libertades de reunión y asociación con propósitos políticos, incluyendo la libertad de crear nuevos partidos políticos; además, las restricciones a estas libertades deben contar con una justificación legal, ser de interés público y cumplir con el principio de proporcionalidad (apartado II.1).

Lo mismo ha sucedido en el terreno de las noticias falsas y su influencia en las campañas electorales: como ilustración, la cuestión de la desinformación, con pretensión de manipulación de periodistas nacionales y extranjeros por parte de las autoridades catalanas, estuvo presente asimismo en el contexto del inconstitucional referéndum de 1 de octubre de 2017 celebrado en Cataluña (Morel 2018). Por descontado, en el supuesto de que la empresa informativa se prestara a ese juego, en connivencia con las autoridades públicas, entraría en escena el derecho a poder negarse a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación como parte integrante de la cláusula de conciencia de los periodistas (Oliver Araujo 2024, 28-31).

En este terreno, el TEDH cuenta con algunos pronunciamientos interesantes, si bien no europeizantes, sino relacionados con la evaluación de la específica normativa nacional y, por tanto, confiriendo peso al margen de apreciación nacional en la materia (Krzywon 2021, 443-467). Por tal razón, cobra interés nuevamente el *soft law*, y adquieren relevancia documentos como la Recomendación CM/Rec/2022)12, de 6 de abril de 2022, del Comité de Ministros a los

11 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia): *Código de buenas prácticas sobre referendos*, adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 19.ª reunión (Venecia, 16 de diciembre de 2006) y la Comisión de Venecia en su 70.ª sesión plenaria (Venecia, 16-17 de marzo de 2007), CDL-AD(2007)008rev-cor, Or. Fr. Estudio n.º 371/2006, Estrasburgo, 27 de octubre de 2018. Acceso: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-spa (consulta el 22 de julio de 2024).

Estados miembros sobre la comunicación electoral y la cobertura mediática de las campañas electorales:[12] en el anexo de dicha recomendación se contienen unas líneas directrices, en donde el punto de partida consiste en que «deberían aplicarse a todos los tipos de escrutinios que se desarrollen en los Estados miembros, incluidos, en su caso, los referendos y las demás votaciones populares», para poner colofón insistiendo en que los medios de comunicación deben contribuir a la educación, fomentando las competencias digitales (Pauner Chulvi y Tomás Mallén 2021, 131-137) y la reflexión crítica (Vidal Prado 2023, 135-169), pues ello «constituye una parte esencial de la ciudadanía en el nuevo entorno en línea y una condición previa para una participación informada de toda persona en la vida política de un país, ya sea como elector, ya sea como responsable político».

Trasladándonos a la Unión Europea, es conocido que carece de una competencia general en materia electoral, al no existir en la legislación primaria o secundaria una disposición similar al artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH. En particular, las competencias de la Unión Europea se despliegan en el ámbito de la configuración del Parlamento Europeo desde su elección directa decidida en 1976,[13] así como en la confirmación del derecho de sufragio y pasivo en dichas elecciones europeas y, además, en los comicios locales, mediante el Tratado de Maastricht de 1992 (como parte integrante de la nueva noción de ciudadanía de la Unión). Y así se plasma en los artículos 39 y 40 de la

12 Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de abril de 2022 en la 1431ª reunión de los Delegados de los Ministros. Acceso: https://search.coe.int/cm?i=0900001680a6172e (consulta el 22 de julio de 2024). Véase también, en el marco del sistema interamericano, OEA: *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*, elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con los aportes del Departamento de Cooperación y Observación Electoral y el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría General de la OEA, Washington, 2019, 53 pp. (acceso: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf; consulta el 22 de julio de 2024).

13 Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo, de 20 de septiembre de 1976 (DO 1976, L 278, p. 1).

Carta de los derechos fundamentales (CDFUE), vinculante desde el 1 de diciembre de 2009 con la vigencia del Tratado de Lisboa.

Dicho lo cual, más allá de ese reconocimiento de los derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones europeas y municipales, el régimen electoral de ambos tipos de comicios queda en manos de los estados. De hecho, en el caso concreto de las elecciones al Parlamento Europeo, si bien es cierto que la normativa de la Unión Europea establece algunos criterios básicos (no sistema mayoritario, sino proporcional; distribución decrecientemente proporcional de escaños; o mandato de cinco años), no existe un procedimiento electoral uniforme en todos los Estados miembros, sino que se organizan «de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros».[14] Ello no ha sido obstáculo para que la misma circunstancia de la elección directa de la eurocámara haya ido revestida de cierta relevancia constitucional europea (trocada a menudo de una voluntarista retórica constitucional); de modo que no es solo la institución más democrática, sino que por su carácter electivo ello la convierte también en la institución más supranacional de la Unión Europea (Schütze 2024, 11).

A decir verdad, pese a la paulatina superación del déficit democrático, el Parlamento Europeo no ha llegado a ser todavía la institución de mayor peso decisorio frente a las dos que representan y aglutinan los intereses estatales (el Consejo y el Consejo Europeo). Sobre este punto, en ocasiones se ha resaltado que la institución realmente más democrática desde el punto de vista de la separación de poderes es el TJUE (Mancini 1993, 595-606), al que no obstante cabe achacar algunas reglas de funcionamiento susceptibles de crítica en clave de transparencia, como la ausencia de la técnica de los votos

14 Véase artículo 223.1 TFUE: «El Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros. El Consejo establecerá las disposiciones necesarias por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Dichas disposiciones entrarán en vigor una vez que hayan sido aprobadas por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

particulares. Aspecto este último que puede provocar una difícil comprensión de algunos de sus pronunciamientos, tanto en el plano formal (un difícil equilibrio «redaccional») como en el contenido.

Como se verá, la complejidad de semejante equilibrio es posible apreciarla en pronunciamientos como la STJUE de 19 de diciembre de 2019 (Junqueras Vies, asunto C-502/19), que vino precedida por unas conclusiones del abogado general (básicamente asumidas en la sentencia) no ajenas a esa retórica constitucional en el seno de la Unión Europea. En realidad, no es que no compartamos el proceso de constitucionalización de la Unión Europea; al contrario, suscribimos absolutamente la vocación y apuesta federales marcadas desde los orígenes por la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950. El problema radica en que ese desarrollo constitucional por la vía de la jurisprudencia del TJUE, ante la ausencia de nitidez de la normativa electoral comunitaria, ha de llevarse a cabo en cuidadosas condiciones de conciliación con la propia transformación constitucional que es forjada por la jurisprudencia del TEDH (García Roca 2019, 175-203), para que el entrecruzamiento de ambas jurisdicciones europeas sea trasunto de un diálogo fluido (apartado IV, *infra*).[15]

Con estos mimbres, tras las cuestiones introducidas en el presente apartado acerca de los diversos estándares electorales europeos, seguirá un apartado segundo que se ocupará de la problemática del *dumping* electoral y sus implicaciones políticas en la jurisprudencia del TEDH, que se completará por un apartado tercero que abordará análoga problemática en la jurisprudencia del TJUE para, a continuación, en

15 En sus Conclusiones (presentadas el 12 de noviembre de 2019), el abogado general Maciej Szpunar enfocó del siguiente modo la necesaria adquisición de la condición de diputado europeo para gozar de inmunidad como miembro de la eurocámara (apartado 12): «En el orden institucional de la Unión Europea, el proceso de adquisición de esta condición se rige, en parte, por las disposiciones nacionales de los Estados miembros y, en parte, por las del derecho de la Unión. El presente asunto plantea la cuestión de la distribución de los respectivos ámbitos de aplicación de estos diferentes ordenamientos jurídicos. Reviste, por lo tanto, una *relevancia constitucional* que rebasa ampliamente la situación personal del recurrente en el procedimiento principal y del debate político nacional en torno a él. Desde esta *perspectiva constitucional* me dispongo a abordar las cuestiones jurídicas suscitadas en el presente asunto» (la cursiva es nuestra).

el apartado 4 someter a examen el complejo entrecruzamiento de estándares jurisprudenciales europeos y su impacto a escala nacional. Completará el estudio un apartado de reflexiones finales acerca del abuso de derecho en materia electoral y la calidad democrática como imperativo axiológico a escala europea.

Advertido lo anterior, nos parece pertinente aclarar nuestra aproximación al *dumping* electoral (y sus implicaciones en términos de inmunidad parlamentaria y privilegios políticos) en torno al cual gira el presente estudio, para así comprender las eventuales restricciones a dicha práctica. En esta línea, vamos a reconducir las prácticas de *dumping* electoral a maniobras en apariencia abusivas o fraudulentas que crean distorsiones en el espacio político y en el juego leal de la democracia representativa, las cuales permanecen frecuentemente impunes bajo el manto de una supuesta inteligente estrategia de ingeniería jurídica; y discerniremos asimismo esas prácticas de supuestos relacionados con otro tipo de movilidad y movimientos en la contienda electoral. Y es que la buena fe debe impregnar el funcionamiento conjunto del sistema electoral, tanto a través de exigencias legales que persiga el abuso de derecho y el fraude ley, como mediante parámetros morales y éticas (códigos de conducta y buenas prácticas), razón por la cual la jurisprudencia internacional puede hacerse eco de ambos tipos de exigencias (en el segundo caso, de normas de *soft law*).

II. *Dumping* electoral e implicaciones políticas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

1. Presupuestos para ponderar las restricciones al dumping *electoral: margen de apreciación nacional y ejercicio efectivo del derecho de sufragio*

Por lo pronto, para entender las restricciones a las prácticas de *dumping* electoral, es menester avanzar que la jurisprudencia del TEDH ha

establecido «una distinción entre los derechos electorales "activos" y "pasivos"; es decir, entre el derecho a participar ("activamente") en una elección como elector y el derecho a presentarse ("pasivamente") a una elección como candidato. Los derechos electorales "pasivos" gozan de menor protección que los derechos electorales "activos"».[16]

Con tales premisas, en la emblemática STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica de 1987 se anticipó que los derechos electores reconocidos en el artículo 3 del Protocolo n.º 1 «no son absolutos». Como dicha disposición «los reconoce sin enunciarlos en términos expresos y menos todavía definiéndolos, habiendo lugar para limitaciones implícitas», tanto más cuanto que en sus ordenamientos jurídicos internos respectivos los estados disponen en la materia «de un amplio margen de apreciación, si bien corresponde al tribunal determinar en última instancia sobre la observancia de las exigencias del Protocolo n.º 1; hay que asegurar que dichas condiciones no constriñan los derechos de que se trate hasta el punto de afectar a su misma sustancia y de privarlos de su efectividad, que persigan un fin legítimo y que los medios empleados no se revelen desproporcionados» (§ 52). Por otra parte, es obvio que la eventual aplicación de las restricciones debe ser objeto de una interpretación restrictiva a la luz del artículo 18 CEDH (limitación de la aplicación de las restricciones de derechos).[17]

En puridad, como recuerda en la misma sentencia el TEDH, el artículo 3 del Protocolo n.º 1 se limita a prescribir la celebración de elecciones libres, en intervalos razonables, con escrutinio secreto y en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo. Ahora bien, al margen de ello, no establecería ninguna obligación de introducir un sistema electoral determinado, ya sea proporcional

16 Véase la ficha temática sobre el derecho de sufragio de la Unidad de prensa del TEDH: «Droit de vote»/«Right to vote», septiembre 2023: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Vote_FRA (versión francesa), https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Vote_ENG (versión inglesa), p. 1 (consulta el 22 de julio de 2024).

17 A tenor del artículo 18 CEDH: «Las restricciones que, en los términos del presente Convenio, se impongan a los citados derechos y libertades no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual han sido previstas».

o mayoritario, a una o dos vueltas, como tampoco podría evitar el fenómeno de los votos no útiles. El caso es que «el Tribunal reconoce a los Estados contratantes un amplio margen de apreciación, teniendo presente la diversidad en el espacio, y la variabilidad en el tiempo, de sus leyes en la materia», de tal suerte que «los sistemas electorales pretenden responder a objetivos a veces poco compatibles entre ellos: de un lado, reflejar de manera aproximadamente fiel las opiniones del pueblo y, de otro, canalizar las corrientes de pensamiento para favorecer la formación de una voluntad política de una coherencia y de una claridad suficientes» (§ 54).

Queda claro entonces que el diseño del sistema electoral, ya sea en los preceptos constitucionales o en las demás disposiciones legislativas del ordenamiento interno, entra en buena medida en el margen de apreciación nacional; sin por ello descartarse totalmente el control del TEDH para asegurar el efecto útil del artículo 3 de Protocolo n.º 1 y el consiguiente ejercicio efectivo del derecho de sufragio. Más aún, damos por sentado que las disposiciones nacionales no pueden servir de pretexto para incumplir las disposiciones convencionales europeas, tal como se desprende del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 (interiorizada por el artículo 96 de la Constitución española de 1978). Ciertamente, si incluso las disposiciones constitucionales en materia electoral se revelaren anticonvencionales, la Corte de Estrasburgo podría ser llamada a evaluarlas.

Esto último es precisamente lo que se encontró en el origen de la STEDH Alajos Kiss c. Hungría de 20 de mayo de 2010. El demandante había perdido su derecho de voto porque había sido puesto bajo tutela por razones psiquiátricas. La constitución húngara preveía una restricción automática y general del derecho de voto de las personas sometidas a tutela. Ante la denuncia de tal situación, el TEDH concluyó que hubo una vulneración del artículo 3 del Protocolo n.º 1. Tras admitir la Corte de Estrasburgo que la retirada del derecho de voto respondía a la finalidad legítima de garantizar que solo los ciudadanos capaces de

evaluar las consecuencias de sus decisiones pudieran participar en los asuntos públicos, subrayó, no obstante, que no podía aceptar que se impusiera una restricción absoluta del derecho de voto a una persona sometida a tutela sin tener en cuenta sus facultades reales.[18]

Un supuesto análogo se resolvió mediante la STEDH Anatoliy Marinov c. Bulgaria de 15 de febrero de 2022. En particular, el demandante denunciaba que no había podido ejercer su derecho de sufragio activo en las elecciones parlamentarias búlgaras de 2017. De conformidad con la constitución, su derecho de sufragio le había sido retirado automáticamente en 2000, cuando había sido sometido a tutela parcial debido a problemas psiquiátricos. El interesado alegó que la retirada automática de su derecho de voto, sin control judicial individualizado y por el solo motivo de estar bajo tutela parcial, era desproporcionada. Consideraba que la exclusión del voto en las elecciones de las personas con discapacidad, incluidas aquellas con problemas de salud mental, constituía una violación de las normas internacionales.

El TEDH concluyó en este caso que hubo una vulneración del artículo 3 del Protocolo n.º 1, al entender que la retirada indiscriminada del derecho de voto del demandante (sin control judicial individualizado y por el único motivo de que había sido sometido a una tutela parcial) no había sido proporcionada al objetivo legítimo perseguido por la medida. En particular, el TEDH observó que la restricción en cuestión no distinguía entre las personas sometidas a tutela plena y las sometidas a tutela parcial. Además, no estaba acreditado que el legislador búlgaro hubiera intentado ponderar los intereses en juego o evaluar la proporcionalidad de la restricción constitucional tal como estaba redactada,[19] lo que habría permitido a los tribunales

18 En el mismo sentido, véase la STEDH Gajcsi c. Hungría de 23 de septiembre de 2014.

19 Esta era la redacción que presentaba, tal como se recoge en la sentencia del TEDH (§ 13), el artículo 42.1 de la Constitución búlgara: «Todo ciudadano mayor de 18 años, con excepción de los que se encuentren bajo tutela o que cumplan una pena de prisión, tendrá libertad para elegir a las autoridades estatales y locales y votar en referendos». Dicha disposición constitucional fue posteriormente enmendada, para sustituir el inciso «bajo tutela» por «bajo interdicción judicial».

analizar la capacidad de una persona para ejercer su derecho de voto independientemente de la decisión de colocarla bajo tutela. En el caso de autos, el demandante había perdido su derecho de voto como consecuencia de una restricción que privaba automática y totalmente del derecho de sufragio a las personas sometidas a tutela parcial, sin ninguna evaluación judicial individualizada de su aptitud para votar.

Recapitulando, el TEDH reiteró su jurisprudencia según la cual semejante tratamiento general de las personas con discapacidad intelectual o mental era cuestionable, por lo que la restricción de sus derechos debía estar sujeta a un escrutinio riguroso.[20] Una jurisprudencia que no queda exenta de críticas, en la medida en que pondría de manifiesto que existen prejuicios por vencer; razón por la cual debemos seguir reflexionando como sociedad sobre la forma en la que votamos y sobre la sagrada naturaleza del derecho al voto, que, a fin de cuentas, es lo que le otorga legitimidad al sistema (Safadi, Vázquez, Garganta y Herrero Ducloux 2023, 76).

Por último, resulta pertinente cerrar el presente epígrafe con un asunto en donde la restricción a los derechos electorales que hacía inefectivo su ejercicio se desprendía, no de la Constitución nacional, sino de la legislación infraconstitucional, la cual iba más allá del margen de apreciación permitido en dicho terreno. Se trata de la STEDH

20 Una solución diversa se había alcanzado en la STEDH Caamaño Valle c. España de 11 de mayo de 2021. La demandante alegaba que la privación del derecho de voto de su hija, con discapacitada mental, comportaba una restricción discriminatoria en el ejercicio del derecho de sufragio. Sin embargo, el TEDH concluyó que no se había vulnerado el artículo 3 del Protocolo n.º 1, solo ni en combinación con el derecho a la igualdad del artículo 14 CEDH, como tampoco el art. 1 (prohibición general de discriminación) del Protocolo n.º 12 al CEDH. En síntesis, el TEDH consideró que el objetivo de «garantizar que solamente los ciudadanos capaces de apreciar las consecuencias de sus decisiones y de tomar decisiones conscientes y juiciosas participen en los asuntos públicos» (§ 61) que había presidido las decisiones de las jurisdicciones internas relativas a la hija de la demandante era legítimo. Estimó asimismo que la decisión de privarla del derecho de voto había sido individualizada y proporcionada a ese objetivo. Por último, entendió que la privación del derecho de sufragio de la demandante no había impedido «la libre expresión de la opinión del pueblo» (§ 77). Por lo demás, el TEDH estimó que, en este asunto, las autoridades nacionales habían tenido en cuenta la situación especial en la que se encontraba la hija de la demandante y no habían adoptado decisión discriminatoria alguna contra ella.

Albanese c. Italia de 23 de marzo de 2006, que se refiere a la suspensión prevista legalmente del ejercicio de los derechos electorales durante un procedimiento concursal. En el curso del agotamiento de los recursos internos, mediante sentencia dictada en primera instancia en junio de 1998 se había declarado la quiebra personal del demandante al mismo tiempo que la quiebra de tres sociedades de las que era socio, lo que dio lugar a la inscripción de su nombre en el registro de quiebras. El complejo procedimiento de quiebra que siguió se prolongó hasta octubre de 2004. Con arreglo a la legislación italiana aplicable en la época de los hechos, la declaración de quiebra personal implicaba determinadas consecuencias para el concursado, en particular la suspensión del ejercicio de sus derechos electorales mientras durase el procedimiento de quiebra, hasta un máximo de cinco años a partir de la fecha de la declaración de quiebra. Así pues, el recurrente denunciaba básicamente haber perdido su derecho de voto como consecuencia de haber sido declarado en quiebra.

Pues bien, el TEDH concluyó efectivamente que se había conculcado el artículo 3 del Protocolo n.º 1. Observó que la suspensión de los derechos electorales del demandante durante la duración del procedimiento de quiebra había constituido manifiestamente una injerencia en el ejercicio de sus derechos en virtud de dicha disposición convencional, y que dicha injerencia estaba prevista por la ley. Sin embargo, para el TEDH, la única finalidad de dicha injerencia era agraviar al concursado y constituía una reprimenda moral contra él por el mero hecho de ser insolvente, con independencia de cualquier culpabilidad. Por tanto, no perseguía un fin legítimo. Por añadidura, el TEDH subrayó que, lejos de ser un privilegio, el voto constituye un derecho garantizado por el CEDH;[21] y, pese a abordarse un asunto

21 Al tratarse de un asunto particular, pero cuya problemática derivada de la legislación y, por ende, proyectaba un alcance general, la normativa controvertida generó más litigios individuales. En tal sentido, véanse también, entre otras, las SSTEDH Campagnano c. Italia y Vitiello c. Italia, ambas también de 23 de marzo de 2006; Bova c. Italia y Pantuso c. Italia, ambas de 24 de mayo de 2006; Chiumiento c. Italia, La Frazia c. Italia y Vertucci c. Italia, las tres de 29 de junio de 2006; Vincenzo Taiani c. Italia de 13 de julio de 2006; Taiani c. Italia de 20 de julio de 2006, y La Fazia c. Italia de 16 de octubre de 2007.

particular, quedó claro que la problemática derivaba de la legislación, operándose así una especie de abstracto *Normenkontrolle* (Tomuschat 1992, 405).

2. La aceptación por la Corte de Estrasburgo de las restricciones a las prácticas de **dumping** *electoral*

Sin lugar a duda, el supuesto más claro de restricción a prácticas abusivas de *dumping* electoral viene ilustrado por la STEDH Uspaskich c. Lituania de 20 de diciembre de 2016:[22] en ella, la Corte de Estrasburgo efectúa una interesante ponderación entre la justificación de la inmunidad parlamentaria y el recurso fraudulento a ella para eludir responsabilidades penales (incluida la corrupción política); y, peor aún, esto último con el apoyo del partido político al que pertenecía el recurrente a esas maniobras indecentes de *dumping* electoral. En tales condiciones, procede anticipar que el TEDH concluyó que no hubo violación del artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH y, consiguientemente, las disposiciones convencionales europeas no se prestaron ni avalaron esa supuesta praxis de ingeniería jurídico-electoral.

Para tener una idea más cabal de semejante estrategia abusiva de los resortes del régimen electoral, en el que —dicho sea de paso— se vio implicado el Parlamento Europeo, no resulta desdeñable transcribir una parte sustancial del párrafo 98 de esta STEDH Uspaskich:

> A la luz del argumento del demandante sobre la alegada violación de sus derechos electorales a pesar de su intención de continuar con su 'actividad principal de participar en elecciones y representar a los votantes' (ver párrafo 82, *supra*), el TEDH no pasa por alto la cuestión de la inmunidad procesal. *Las garantías*

22 Un precedente de gran interés acerca de las controversias sobre alcance de la inmunidad y el ejercicio del cargo público puede verse en STEDH *Cordova (n.º 2) c. Italia* de 30 de enero de 2003, en la que se declaró la violación del art. 6 CEDH al rechazarse el recurso del demandante en el ámbito nacional, para denunciar por difamación a un diputado, por el hecho de la inmunidad parlamentaria de este último (garantía establecida en el art. 68.1 de la Constitución italiana).

ofrecidas por las diferentes formas de inmunidad parlamentaria sirven para asegurar la independencia del Parlamento en el desempeño de sus funciones (ver *Karácsony y otros*, antes citado, §138). *Siendo ello así, el TEDH advierte no obstante que al perseguir delitos de corrupción, se alienta a los Estados a limitar la inmunidad hasta el grado necesario en una sociedad democrática* (ver el principio 6 en el párrafo 72 anterior). *En el caso de autos, el Tribunal observa que durante su carrera política el demandante ocupó varios cargos electivos. Sin embargo, cada vez que su inmunidad expiraba o se levantaba, rechazaba el puesto.* En particular, en febrero de 2007, después de ser elegido miembro del consejo municipal de la ciudad de Kėdainiai, dado que los miembros del consejo municipal no gozan de inmunidad procesal, el demandante rechazó su mandato y optó solo unos meses después por postularse para el Seimas [Parlamento lituano] (véanse los párrafos 18, 21 y 22 *supra*). Cuando fue elegido miembro del Seimas en la lista del Partido Laborista en otoño de 2008, y el Seimas pronto levantó su inmunidad, el demandante tampoco pasó mucho tiempo en el Parlamento lituano. *En el verano de 2009 fue elegido miembro del Parlamento Europeo y dimitió del Seimas* (véanse los párrafos 54 y 56 anteriores). *En 2010, el Parlamento Europeo rechazó la petición del demandante de protegerlo del enjuiciamiento en Lituania* (véase el párrafo 57 anterior). *Luego fue elegido miembro del Seimas en 2012 y renunció a su escaño en el Parlamento Europeo. Le correspondía entonces al Seimas permitir el enjuiciamiento del demandante* (véase el párrafo 58 anterior), *lo que de nuevo quedó truncado cuando fue reelegido para el Parlamento Europeo dos años más tarde* (véase el párrafo 61 anterior). *Esta secuencia en la que el demandante esquivó el sistema duró hasta que el Parlamento Europeo volvió a levantar su inmunidad en 2015 y terminó con la condena del demandante confirmada por el Tribunal de Apelación* (véanse los párrafos 62 y 63 anteriores). ***El argumento del Gobierno de que el demandante buscó cada vez participar en las elecciones a un órgano electo diferente y luego lo dejaba una vez que perdía la inmunidad para evitar el enjuiciamiento no parece carecer de fundamento. Este argumento también fue respaldado por la Comisión Electoral Central y el Tribunal Administrativo Supremo*** (véase el párrafo 19 *supra*)».[23]

Como se verá más tarde al abordar los entrecruzamientos entre jurisdicciones europeas, lo curioso es que esta STEDH Uspaskich c. Lituania de 20 de diciembre de 2016 fue utilizada como elemento de apoyo en la argumentación de la controvertida STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019 (asunto C-502/19). La curiosidad radica en que, en una primera aproximación, el pronunciamiento del Tribunal de

23 Cursivas y negritas nuestras.

Luxemburgo parece efectuar una interpretación finalista del derecho de la Unión Europea que se cohonesta difícilmente con la interpretación, asimismo teleológica, realizada previamente por el Tribunal de Estrasburgo. Con lo cual, la puesta en práctica ulterior de la conocida como «doctrina Bosphorus»[24] (presunción de conformidad del derecho de la Unión Europea con las disposiciones del CEDH y sus protocolos) puede enfrentarse a trabas no fácilmente superables (apartado IV, *infra*).

Por otra parte, podemos considerar una controvertida práctica de eventual *dumping* electoral la movilidad de determinados fondos para financiar a partidos políticos en otros países, lo cual puede suscitar, en sentido inverso, cierta problemática desde el prisma de la financiación de partidos y de la libre circulación de capitales en el caso de los países pertenecientes a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo.

Una ilustración en tal dirección viene suministrada por la STEDH Partido Nacionalista vasco-organización regional Iparralde c. Francia de 7 de junio de 2007. En dicho caso, el TEDH declaró que la prohibición por las autoridades francesas de la recepción de fondos por el partido demandante («rama» francesa del Partido Nacionalista Vasco español) procedentes de la entidad «matriz» española, venía avalada por el margen de apreciación nacional y, en consecuencia, concluyó que no hubo violación de la libertad de asociación del artículo 11 CEDH, ni aisladamente ni en combinación con la libertad de expresión del artículo 10 CEDH, y falló asimismo que no procedía examinar el asunto bajo el ángulo del artículo 3 del Protocolo n.º 1.

Realmente, para hacer prevalecer ese margen de discreción nacional, el TEDH efectúa un delicado equilibrio en el que también pone en la balanza elementos que podrían haberla decantado en el sentido de la violación de las disposiciones convencionales alegadas. Tras el agotamiento de los recursos internos (ante la Comisión Nacional de las Cuentas de las Campañas y de la Financiación Política, así como ante el Consejo de Estado), el TEDH entendió que la injerencia

24 Establecida en la STEDH (Gran Sala) Bosphorus Hava Yollari Turzim ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlanda de 30 de junio de 2005.

establa prevista por la ley nacional de 11 de marzo de 1988 sobre la transparencia financiera de la vida política (que prohibía la financiación de un partido político por cualquier persona jurídica de derecho extranjero —§41—), que perseguía un fin legítimo (la defensa del «orden institucional» —§43—) y que era necesaria en una sociedad democrática para asegurar la citada transparencia financiera de la vida política (§45).

En estas coordenadas, como se avanzaba, el TEDH recoge una argumentación fluctuante en su sentencia. Así, expresa que no tiene dificultad en aceptar que la prohibición de la financiación de los partidos políticos por estados extranjeros es necesaria para la preservación de la soberanía nacional; por el contrario, el TEDH «no se muestra asimismo fácilmente convencido en lo que respecta a la prohibición de financiación por parte de partidos políticos extranjeros; no ve del todo cómo la soberanía de los Estados se pone en entredicho por este mero hecho» (§47).

Pese a todo, el TEDH se decanta finalmente por «el margen de apreciación residual de los Estados contratantes, que siguen siendo libres de determinar qué fondos extranjeros pueden ser recaudados por los partidos políticos» (ídem). Y, a tal efecto, se remite al dictamen emitido por la Comisión de Venecia a título de *amicus curiae* en el procedimiento ante la propia Corte de Estrasburgo, del que se desprendería que los Estados miembros del Consejo de Europa estarían divididos sobre la cuestión de la financiación de los partidos políticos con fondos extranjeros, así como a la Recomendación de 8 de abril de 2003 (Rec(2003)4) del Comité de Ministros sobre normas comunes contra la corrupción en la financiación de partidos políticos y campañas electorales en donde se recomienda que los gobiernos de los Estados miembros «limiten, prohíban o regulen específicamente las donaciones procedentes de fuentes extranjeras» (artículo 7).

En fin, cabe agregar un último pasaje fluctuante de la argumentación del Tribunal de Estrasburgo cuando se refiere a la alegación del partido recurrente según la cual la injerencia litigiosa

plantearía problemas bajo el ángulo del derecho de la Unión Europea, lo mismo que admite la Comisión de Venecia (§§31-32), sin olvidar el voto particular discrepante.[25] Lo cual prefiere ser explícitamente soslayado por el TEDH para —como insistimos— hacer prevalecer el margen de apreciación, pese a reconocer que se trata de una problemática relevante de dimensión transnacional.[26] El caso es que, desde luego, ese soslayo explícito evita que se produzcan interpretaciones contradictorias entre el TEDH y el TJUE, pero pone de manifiesto la existencia de complejos entrecruzamientos entre ambas jurisdicciones europeas en esta materia (apartado IV, *infra*).

---

25 El fallo de la STEDH Partido Nacionalista vasco-organización regional Iparralde c. Francia fue adoptado por siete votos contra uno, siendo el magistrado disidente el presidente de la Sala (el juez Rozakis), quien justamente puso el acento en las interrelaciones Consejo de Europa-UE, en estos términos: «En el caso de autos, los dos partidos, francés y español, son entidades legalmente constituidas en sus respectivos Estados, Francia y España, que son miembros de la Unión Europea. Si bien podemos comprender las reticencias de ciertos medios, en particular del Consejo de Europa, que recomiendan controles estrictos —llegando incluso a la prohibición total— de las operaciones de financiación de los partidos políticos procedentes del extranjero en razón de los peligros que ello puede entrañar para el buen funcionamiento de los partidos afectados, la problemática no es la misma cuando se trata de dos partidos pertenecientes a la Unión Europea y que operan en el entorno integrado de los veintisiete países miembros».

26 STEDH Partido Nacionalista vasco-organización regional Iparralde c. Francia de 7 de junio de 2007, §48: «se trata, sin duda de un elemento que debe tomarse en consideración, ya que una cierta "intrusión" de tales partidos en la vida política de otros Estados miembros de la Unión Europea puede parecer inscribirse en la lógica de la construcción europea. Este parece ser el enfoque de la Comisión de Venecia, que en su dictamen destaca el interés de la cooperación financiera entre partidos europeos a escala de la UE y estima que la prohibición controvertida podría ser contraria al principio comunitario de la libre circulación de capitales (párrafo 31 *supra*). No obstante, por una parte, no corresponde al TEDH inmiscuirse en las cuestiones relativas a la compatibilidad del derecho interno de un Estado miembro con el proyecto comunitario. Por otra parte, la elección operada por el legislador francés de no establecer una excepción a dicha prohibición en favor de los partidos políticos establecidos en otros Estados miembros de la Unión es una elección eminentemente política que, consecuentemente, está comprendida en su margen de apreciación residual».

3. Discernimiento entre dumping *electoral y otros supuestos de movilidad en la contienda electoral*

A diferencia del epígrafe anterior, en donde han quedado expuestas situaciones de *dumping* electoral abusivo para eludir prohibiciones y/o responsabilidades penales o, cuando menos, maniobras partidistas que suelen sustraerse a la atención del electorado, en el presente epígrafe vamos a adentrarnos en otros supuestos de movilidad en la contienda electoral que podrían catalogarse como forzosos y/o impulsados por fenómenos migratorios.

Así, un primer asunto que recaba nuestro interés es la STEDH Selygenenko y otros c. Ucrania de 21 de octubre de 2021. El caso tiene su origen en la alegación de las demandantes, cuatro nacionales ucranianas que fueron desplazadas internas en el país tras el conflicto en Donetsk y Crimea y llegaron a Kiev en 2014-2015; según ellas, en Kiev se les había negado discriminatoriamente votar en las elecciones locales de 2015. El TEDH acogió su demanda, estimando concretamente que se había vulnerado el artículo 1 (prohibición general de discriminación) del Protocolo n.º 12, y se juzgó que las autoridades ucranianas no habían tomado en consideración la situación particular de las recurrentes como desplazadas y las habían discriminado en el ejercicio de su derecho de sufragio en las mencionadas elecciones locales en Kiev.[27]

En contraste con este pronunciamiento, los supuestos de movilidad referentes a la que podríamos denominar ciudadanía nacional en el exterior y su ejercicio de derechos electorales han sido objeto de una ponderación en la que el TEDH ha dado mayor peso al margen de apreciación nacional; sin perjuicio de que se venga constatando una creciente sensibilidad en los estados con relación al voto de los nacionales en el exterior (Chueca y Gálvez 2022), también en conexión con el más amplio ejercicio de otros derechos fundamentales (Blasco

27 Sobre la dramática y terrible situación en esa zona puede verse la reciente sentencia de la Corte Europea derivada de una demanda interestatal: STEDH Ucrania c. Rusia (Crimea) de 25 de junio de 2024, en donde el Tribunal de Estrasburgo ha constatado la grave violación de numerosos derechos y disposiciones del CEDH y sus protocolos (números 1 y 4).

Díaz 2010). En otras palabras, siendo verdad que las restricciones al derecho de sufragio de dicha ciudadanía nacional en el exterior han venido generalmente avaladas por la Corte de Estrasburgo, ello debe ser compatible con apostar por un cambio de paradigma sustancial en las relaciones entre el Estado y sus nacionales residentes en el exterior, para que no quede debilitado un nexo emocional cuyo efecto práctico más trascendente reside precisamente en el ejercicio del derecho de sufragio (Rallo Lombarte 2024, 176-177).

Una ilustración de ello vino de la mano de la STEDH Py c. Francia de 11 de enero de 2005. El recurrente era un ciudadano francés de la Francia continental o metropolitana, a quien se había denegado el derecho a votar en las elecciones al Congreso de Nueva Caledonia por no haber acreditado al menos diez años de residencia en dicho territorio de ultramar. Pese a dicha restricción, el TEDH concluyó que no se había conculcado el artículo 3 del Protocolo n.º 1. En particular, tuvo en cuenta que, según el gobierno francés, el establecimiento de un requisito de residencia tenía como objetivo garantizar que las consultas reflejaran la voluntad de los grupos de población «interesados» y que su resultado no se viera alterado por una votación masiva de personas recién llegadas al territorio y sin vínculos sólidos con él; o sea, aquí el objetivo sí consistía principalmente en evitar una especie de *dumping* electoral. Además, la limitación del derecho de sufragio sería la consecuencia directa y necesaria de la instauración de una ciudadanía caledonia.

Bajo tal ángulo, el TEDH constató que era posible que el demandante hubiera establecido vínculos con Nueva Caledonia, pero la legislación no podía tener en cuenta cada caso individual. El interesado, que había regresado y estaba asentado en la Francia metropolitana, no podía hacer valer que se veía afectado por los actos de los órganos políticos en la misma medida que los ciudadanos residentes en Nueva Caledonia. Por consiguiente, el requisito de residencia estaba justificado y perseguía un fin legítimo. La historia y el estatuto de Nueva Caledonia —una fase de transición antes del acceso a la plena soberanía y a un

proceso de autodeterminación— eran tales que podían considerarse «necesidades locales» susceptibles de justificar una exigencia tan importante como la de diez años de residencia, condición que, por lo demás, había sido un elemento esencial para apaciguar el violento conflicto interno (Camp-Pietrain 2021).

En la estela de dicha jurisprudencia, la STEDH Sitaropoulos y Giakoumopoulos c. Grecia, de 15 de marzo de 2012, concluyó que no hubo violación del artículo 3 del Protocolo n.º 1. Los demandantes denunciaban que, en ausencia de normativa en la materia, no podían ejercer el derecho de sufragio desde su país de expatriación (Francia), y ello a pesar de que la constitución de su país de origen (Grecia) preveía dicha posibilidad. El TEDH alcanzó la conclusión de no vulneración del Protocolo n.º 1 tras entender que los trastornos de orden económico, familiar y profesional que habrían sufrido los demandantes si hubieran tenido que viajar a su país de origen para votar no parecían tan desproporcionados como para atentar a su derecho de sufragio. Y nuevamente, haciendo un guiño al margen de apreciación nacional, el TEDH consideró que ni el derecho internacional o regional pertinente, ni la práctica heterogénea de los Estados miembros en la materia, revelaban obligación o consenso algunos para exigir a los estados que hicieran posible el ejercicio del derecho de sufragio por parte de los ciudadanos residentes en el extranjero.

Un nuevo asunto de este tipo se resolvió mediante la STEDH Shindler c. Reino Unido de 7 de mayo de 2013. Este asunto planteaba la cuestión de si el derecho de sufragio de un ciudadano británico que no residía en el Reino Unido desde 1982 había sido vulnerado por las disposiciones electorales que establecían que una persona que hubiera residido en el extranjero durante más de 15 años ya no podía votar. Otra vez, el TEDH concluyó que no se había vulnerado el artículo 3 del Protocolo n.º 1. Apelando nuevamente al margen de apreciación que debía dejarse al gobierno británico para regular sus elecciones legislativas, consideró que la legislación electoral en cuestión

no iba demasiado lejos al restringir el derecho del demandante a unas elecciones libres.

No obstante, el TEDH tomó nota de la creciente atención que se presta a nivel europeo a los problemas que plantea la migración desde el punto de vista de la participación política en el país de origen y en el país de residencia. Aunque exista una clara tendencia en la legislación y la práctica de los Estados miembros del Consejo de Europa a abrir el voto a los no residentes, y una mayoría apreciable de estados está a favor de un derecho ilimitado, todavía no hay pruebas que permitan constatar la existencia de un enfoque común o un consenso a favor del derecho de voto ilimitado para los no residentes.[28]

Un ulterior caso que merece atención en este terreno es la STEDH Oran c. Turquía de 8 de abril de 2014. El recurrente era un profesor que se presentó a las elecciones legislativas como candidato independiente sin afiliación a ningún partido político. Denunciaba, en particular, de que los ciudadanos turcos expatriados desde hacía más de seis meses solo podían votar en los colegios electorales aduaneros por las listas presentadas por los partidos políticos y no por las candidaturas independientes. El fallo del TEDH declaró que no hubo vulneración del el artículo 3 del Protocolo n.º 1, ni autónomamente ni en relación con el derecho a la igualdad del artículo 14 CEDH en cuanto a la imposibilidad de que los electores no residentes votaran a candidaturas independientes sin etiquetas en los colegios electorales establecidos en los puestos aduaneros, estimando que las medidas electorales aplicadas por las autoridades turcas durante las elecciones legislativas no habían

28 Algo parecido sucede, en la dirección opuesta, con los recelos hacia la apertura de la participación electoral a los extranjeros residentes, como acredita el reducido número de países del Consejo de Europa que han ratificado el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, abierto a la firma en Estrasburgo el 5 de febrero de 1992 y entrado en vigor el 1 de mayo de 1997 tras alcanzarse las cuatro ratificaciones requeridas. A fecha 22 de julio de 2024 únicamente lo habían ratificado nueve de los cuarenta y seis países miembros del Consejo de Europa (España ni siquiera lo ha firmado). Véase: https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=144 (consulta el 22 de julio de 2024).

menoscabado la esencia misma del derecho a la libre expresión del pueblo ni el derecho del demandante a presentarse a las elecciones.

Completó su argumentación el Tribunal de Estrasburgo acudiendo nuevamente al margen de apreciación para esgrimir, en particular, que las prácticas nacionales relativas al derecho de sufragio de los nacionales expatriados y a su ejercicio distaban de ser uniformes entre los Estados partes en el CEDH. Y reiteró que, de forma general, el artículo 3 del Protocolo n.º 1 no impone a los Estados partes una obligación de hacer posible que los ciudadanos residentes en el extranjero ejerzan su derecho de voto. Con carácter adicional, el TEDH se inspira en los trabajos de la Comisión de Venecia, de los que se desprende que negar a los expatriados el derecho de voto o limitar este derecho no constituyen una restricción al principio del sufragio universal contraria a las obligaciones convencionales. Al contrario, deben ponderarse los diversos intereses en juego, tales como la opción de cada Estado de hacer posible el ejercicio del derecho de voto por los ciudadanos expatriados, las consideraciones de orden práctico y de seguridad referentes al ejercicio de tal derecho y las modalidades técnicas de su aplicación.

Finalmente, resulta interesante aludir a la STEDH Riza y otros c. Bulgaria de 13 de octubre de 2015, por tratarse de un supuesto en el que el principio de conservación de los actos electorales cedió ante el ejercicio efectivo del derecho de sufragio de los demandantes. Sobre este aspecto, resulta asumible que el principio de conservación (estrechamente conectado a su vez con la presunción de legalidad *iuris tantum* de los actos de la administración electoral) deba cohonestarse con otros tres principios electorales universalmente aceptados, como son el principio de calendarización, el principio de unidad del acto electoral y el impedimento del falseamiento de la voluntad popular; este último, por derivar directamente del principio democrático que informa todo el derecho electoral, tiene prelación sobre los demás (Álvarez Conde 1991, 14). La parte recurrente en Estrasburgo estaba constituida por un partido político búlgaro, un miembro de dicho partido (el primer

demandante) y otros 101 nacionales búlgaros de origen turco o/y de confesión musulmana, votantes que ejercieron su derecho de sufragio activo en los colegios electorales abiertos en Turquía, en donde los resultados de las elecciones legislativas búlgaras de julio de 2009 fueron posteriormente anulados por una sentencia del Tribunal Constitucional de Bulgaria. Los 101 demandantes alegaron que la anulación de sus votos había constituido una violación de su derecho de sufragio activo, argumento impugnatorio que fue acogido por el TEDH, quien concluyó que hubo violación del artículo 3 del Protocolo n.º 1.

Cabalmente, la Corte Europea estimó que, dadas las deficiencias observadas en la legislación nacional y la ausencia de toda posibilidad de organizar nuevas elecciones, la sentencia litigiosa del Tribunal Constitucional búlgaro, que se basaba en argumentos meramente formales, había causado un atentado injustificado contra el derecho de los recurrentes a participar como votantes en las elecciones legislativas. En concreto, el TEDH afirmó que era consciente de que la organización de nuevas elecciones en el territorio de otro país soberano, aunque fuera en un número limitado de colegios electorales, podía tropezar con importantes obstáculos diplomáticos u operativos y acarrear costes adicionales. Estimó, no obstante, que la celebración de nuevas elecciones en un colegio electoral en el que existían serios indicios de irregularidades en el proceso electoral cometidos por la comisión electoral el día del escrutinio, habría permitido conciliar el objetivo legítimo de la anulación de los resultados electorales, a saber, preservar la legalidad del proceso electoral, con la efectividad de los derechos subjetivos de los electores y de los candidatos en las elecciones legislativas.

III. *Dumping* electoral e implicaciones políticas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Como se analizó anteriormente (apartado II.2, *supra*), la STEDH Uspaskich c. Lituania de 20 de diciembre de 2016 constituyó un ilustrativo caso de

reproche a abusivas prácticas de *dumping* electoral, en donde el artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH (recuérdese que el fallo de la Corte de Estrasburgo fue de no violación) no sirvió de paraguas para la elusión de responsabilidades penales relacionadas con la corrupción. Así, en su recorrido procesal previo, el encausado (Sr. Uspaskich) había eludido y/o retrasado la acción de la justicia penal en su país bajo el manto de la inmunidad como miembro del Parlamento Europeo (en donde obtuvo escaño en las elecciones de 2009 y 2014); pese a que, lógicamente, la eurocámara procedió al levantamiento de la inmunidad y la justicia comunitaria en Luxemburgo decidió no acceder a la suspensión o la reconsideración de dicha medida parlamentaria.[29]

Al mismo tiempo, se avanzó la perplejidad que podía generar que esa relevante sentencia de la Corte de Estrasburgo diera soporte argumentativo a la polémica STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019 (asunto C-502/19), concretamente en su apartado 84.[30] Como se recordará, el Sr. Junqueras era vicepresidente del gobierno autonómico de Cataluña en el momento en que el Parlamento de Cataluña adoptó las conocidas como «leyes de desconexión» (la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República),

29 Véanse: el Auto del Presidente del Tribunal General de 17 de diciembre de 2010, Uspaskich/Parlamento (Asunto T-507/10 R), mediante el que se desestimó la demanda de medidas provisionales formulada por Victor Uspaskich para suspender la ejecución de la resolución del Parlamento Europeo de 7 de septiembre de 2010, por la que se levantaba la inmunidad del demandante; así como el Auto del Tribunal General (Sala Primera) de 4 de julio de 2014, Uspaskich/Parlamento (Asunto T84/12) mediante el que se inadmitió la pretensión de anulación de la decisión del Parlamento de 1 de diciembre de 2011 de no defender la inmunidad parlamentaria del demandante y de denegar su solicitud de reconsideración de la decisión de suspensión de la inmunidad, y consiguientemente se rechazaba su pretensión de indemnización por daños y perjuicios.

30 Según el apartado 84 de la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019: «las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento Europeo tienen por objeto garantizar la independencia de esta institución en el cumplimiento de su misión, como ha destacado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con las diversas formas de inmunidad parlamentaria establecidas en los sistemas políticos democráticos (véanse, en este sentido, Tribunal EDH, sentencia de 17 de mayo 2016, Karácsony y otros c. Hungría, CE:ECHR:2016:0517JUD004246113, § 138, y Tribunal EDH, sentencia de 20 de diciembre de 2016, Uspaskich c. Lituania, CE:ECHR:2016:1220JUD001473708, §98)».

así como cuando se celebró, el 1 de octubre de 2017, el referéndum de autodeterminación previsto por la primera de estas dos leyes, cuyas disposiciones habían sido entretanto suspendidas (y luego declaradas inconstitucionales) por el Tribunal Constitucional (TC) español.[31]

A raíz de la adopción de estas leyes y de la celebración del mencionado referéndum, el Ministerio Fiscal, la Abogacía del Estado y el partido político Vox promovieron un proceso penal contra varias personas, entre ellas el Sr. Junqueras, al considerar que habían participado en un proceso de secesión y cometido los delitos de rebelión o de sedición, de desobediencia y de malversación de caudales públicos. Como también es conocido, el proceso penal se saldó con varias condenas pronunciadas por el Tribunal Supremo (TS) y luego confirmadas por el TC con la desestimación de los recursos de amparo formulados, condenas que luego fueron objeto de controvertidos indultos (García Mahamut 2021, 80-101), y más tarde de una no menos polémica Ley de amnistía (Aragón, Gimbernat y Ruiz Robledo 2024; Tajadura Tejada 2023-2024, 186-191) de la que se han beneficiado o están pendientes de beneficiarse las personas procesadas y las fugadas del territorio español. Y no es una preocupación nueva que el beneficio del indulto sea percibido como pernicioso en la conciencia popular a efectos de atajar el fraude o el abuso electoral (Mestre 1970, 125-171).

En cualquier caso, lo relevante de la STJUE Junqueras Vies de 2019 es que en la fase de instrucción del proceso penal ante el TS se había decretado la situación de prisión provisional para el Sr. Junqueras (mediante auto de 2 de noviembre de 2017), por existir riesgo de fuga; y, durante la celebración del juicio oral del citado proceso, el recurrente se presentó a las elecciones al Parlamento Europeo celebradas el 26 de mayo de 2019 y fue elegido diputado europeo. Así se recogió en el acuerdo de 13 de junio de 2019 de la Junta Electoral Central

31 Véase, especialmente, la STC 114/2017, de 17 de octubre de 2017, recurso de inconstitucionalidad 4334-2017, interpuesto por el abogado del Estado en nombre del presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación», que es declarada inconstitucional y nula (BOE n.º 256, de 24 de octubre de 2017).

(JEC),[32] que también procedió a atribuir a los electos, entre los que se encontraba el recurrente, los escaños que correspondían a España en la eurocámara. Sin embargo, mediante auto de 14 de junio de 2019, el TS denegó la solicitud del recurrente de un permiso extraordinario de salida del centro penitenciario para comparecer, bajo vigilancia policial, ante la JEC con el fin de prestar el juramento o la promesa de acatar la Constitución española que exige el artículo 224.2 LOREG.

Con ello, la JEC decidió el 20 de junio de 2019 que el recurrente no había prestado el juramento o la promesa de acatamiento en cuestión, declarando vacante el escaño que se le había atribuido en el Parlamento Europeo y suspendidas todas las prerrogativas que le pudieran corresponder por razón de su cargo. El Sr. Junqueras formuló recurso de súplica ante el TS contra el citado auto de 14 de junio de 2019 invocando las inmunidades establecidas en el artículo 9 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de l Unión Europea.[33] Así las cosas, el 1 de julio de 2019 el TS decidió suspender el procedimiento y plantear al TJUE varias cuestiones prejudiciales en el marco del asunto que dio lugar a la sentencia de 19 de diciembre de 2019, cuyo fallo[34] se decanta por una interpretación finalista del

32 Mediante dicho acuerdo se procedía a la «proclamación de Diputados electos al Parlamento Europeo en las elecciones celebradas el 26 de mayo de 2019» (BOE n.º 142, de 14 de junio de 2019, p. 62477), adoptado de conformidad con el art. 224.1 LOREG.

33 DO 2012, C 326, p. 266. Dichas inmunidades tienen su cobertura igualmente en el art. 343 TFUE.

34 Este es el tenor literal del fallo de la Sentencia Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019: «El artículo 9 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que:

- goza de inmunidad en virtud del párrafo segundo de dicho artículo una persona que ha sido oficialmente proclamada electa al Parlamento Europeo cuando se encontraba en situación de prisión provisional en un proceso penal por delitos graves, pero que no ha sido autorizada a cumplir ciertos requisitos previstos por el derecho interno tras la proclamación ni a desplazarse al Parlamento Europeo para participar en su primera sesión;
- esta inmunidad implica el levantamiento de la medida de prisión provisional impuesta, al objeto de permitir al interesado desplazarse al Parlamento Europeo y cumplir allí las formalidades requeridas. Si el tribunal nacional competente estima, no obstante, que debe mantenerse la medida de prisión provisional tras la adquisición por el interesado de la condición de miembro del Parlamento Europeo, ha de solicitar a la mayor brevedad al Parlamento Europeo que suspenda dicha inmunidad, conforme al artículo 9, párrafo tercero, del mismo protocolo».

derecho de la Unión Europea,[35] basada en «el principio de democracia representativa» del artículo 14 TUE (apartados 63 y 83 de la sentencia) y en que «la inmunidad contribuye a la eficacia del derecho de sufragio» garantizado en el artículo 39.2 CDFUE, «que constituye la expresión, en esta carta del principio directo, libre y secreto» consagrado en el artículo 14.3 TUE y en el artículo 1.3, del Acta electoral de 1976, «al permitir a quienes han resultado electos miembros del Parlamento Europeo cumplir los trámites necesarios para tomar posesión de su mandato» (apartado 86 de la sentencia).

De todos modos, el alcance de la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019 revestía una enorme complejidad en cuanto a su ejecución pues, con anterioridad a ella, el TS dictó el 14 de octubre de 2019 sentencia mediante la que condenaba, entre otros, al Sr. Junqueras a una pena de trece años de prisión, así como a una pena de trece años de inhabilitación absoluta, con la consiguiente privación definitiva de todos sus honores, empleos y cargos públicos, aunque fuesen electivos, e incapacidad para obtener o ejercer otros nuevos.

En cuanto a otros avatares procedimentales del asunto, el 2 de julio de 2019, el presidente del parlamento había procedido, sin la asistencia del Sr. Junqueras, a la apertura del primer período de sesiones de la legislatura resultante de las elecciones al parlamento celebradas el 26 de mayo de 2019; y el 22 de agosto de 2019, el propio presidente de la eurocámara había denegado la solicitud de adopción de medidas urgentes para garantizar la inmunidad parlamentaria de aquel. Por su lado, el 3 de enero de 2020, la JEC acordó la inelegibilidad del Sr. Junqueras por haber sido condenado a una pena privativa de libertad mediante la sentencia del TS de 14 de octubre de 2019. El recurrente interpuso recurso contra dicho acuerdo de la JEC ante el TS y solicitó

35 Véase apartado 71 de la sentencia (en conexión con el apartado 82) y apartado 70 de las conclusiones del abogado general.

que se suspendiera su ejecución, a lo que no accedió el alto tribunal de la jurisdicción ordinaria.[36]

Con posterioridad, mediante la declaración de 13 de enero de 2020, el presidente de la eurocámara anunció, en el Pleno, que esta institución tomaba nota, en primer lugar, tras la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019 de la elección del recurrente como diputado europeo con efectos desde el 2 de julio de 2019, y, en segundo término, de la vacante de su escaño a partir del 3 de enero de 2020 a raíz del acuerdo de la JEC de 3 de enero de 2020 y del auto del TS de 9 de enero de 2020.

La continuación del procedimiento tuvo lugar mediante el auto del Tribunal General de la Unión Europea de 15 de diciembre de 2020, Junqueras Vies/Parlamento (T 24/20), por el que este declaró la inadmisibilidad de su recurso que tenía por objeto la anulación, por una parte, de la declaración por la que se toma nota de que ha quedado vacante su escaño de diputado europeo, realizada por el presidente del Parlamento Europeo en el Pleno de 13 de enero de 2020 y, por otra parte, de la supuesta denegación por este de la solicitud de adoptar una «iniciativa urgente» con el fin de confirmar su inmunidad (presentada el 20 de diciembre de 2019 por la Sra. Riba i Giner, diputada europea, con arreglo al artículo 8 del reglamento interno de la eurocámara).

36 Concretamente, mediante auto de 9 de enero de 2020, el TS se pronunció sobre las consecuencias que debían extraerse de la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019. Estimó que no procedía formalizar ante el Parlamento Europeo un suplicatorio de suspensión de la inmunidad parlamentaria del recurrente, basándose, en particular, en que, cuando este había sido proclamado electo, el juicio oral del proceso penal que le afectaba había concluido y se había iniciado el proceso de deliberación de la sentencia. Según el TS, dado que el recurrente había obtenido la condición de diputado europeo cuando el proceso penal incoado contra él se encontraba en la fase de enjuiciamiento, no podía ampararse en la inmunidad para impedir la continuación de ese proceso. En la parte dispositiva de su auto, el TS consideró, en concreto, que no procedía autorizar el desplazamiento del recurrente a la sede de la eurocámara, ni acordar su libertad, ni declarar la nulidad de la sentencia de 14 de octubre de 2019, ni tramitar el suplicatorio de suspensión de la inmunidad al Parlamento Europeo. El TS acordó asimismo comunicar el auto a la JEC y a la eurocámara. Ese mismo día decidió examinar la solicitud de suspensión de la ejecución del acuerdo de 3 de enero de 2020 de la JEC por el procedimiento ordinario y desestimó las solicitudes de medidas cautelarísimas presentadas por el recurrente.

Frente a dicho auto del Tribunal General se formuló por el Sr. Junqueras recurso de casación, resuelto en sentido desestimatorio mediante la STJUE de 22 de diciembre de 2022, Junqueras Vies (asunto C-115/21 P). En su *ratio decidendi* el TJUE argumentó que del Acta electoral de 1976 y del Reglamento interno del Parlamento Europeo se desprende que, cuando la vacante del escaño de un miembro de la eurocámara resulta de la anulación de su mandato expresamente prevista por el derecho nacional (en el caso de autos, por la condena penal al Sr. Junqueras), «el mandato expira con fundamento exclusivo en ese derecho, ya que el Parlamento es meramente informado por las autoridades nacionales de que el interesado ha perdido su condición de diputado europeo» (apartado 61 de la sentencia).[37]

Por lo demás, la primera STJUE Junqueras Vies, de 19 de diciembre de 2019, ha tenido un impacto en la situación de otros encausados en los hechos que condujeron a la aprobación de las inconstitucionales leyes de desconexión e igualmente inconstitucional celebración del referéndum de 1 de octubre de 2017, señaladamente de los prófugos Sr. Puigdemont i Casamajó (que ocupaba el cargo de la presidente de la Generalitat de Cataluña en aquel momento) y Sr. Comín i Oliveres (a la sazón, consejero de dicho Gobierno autonómico), quienes también habían resultado electos en los comicios europeos de 26 de mayo de

37 El razonamiento se perfila en los apartados 62 y 63 de la sentencia: «62. En este caso, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 12, apartado 2, del Acta electoral en su versión inicial, pero que es extrapolable al artículo 13, apartado 3, del Acta electoral en su versión aplicable al litigio, se desprende que el Parlamento no dispone de ningún margen de apreciación para declarar la vacante de escaño resultante del Derecho nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2009, Italia y Donnici/Parlamento, C 393/07 y C 9/08, EU:C:2009:275, apartado 56), ya que su papel solo consiste en tomar nota de la vacante ya declarada por las autoridades nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de julio de 2005, Le Pen/Parlamento, C 208/03 P, EU:C:2005:429, apartado 50). 63. En efecto, corresponde a los tribunales nacionales competentes, en su caso tras una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE, o a este último cuando conoce de un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, controlar la conformidad con el derecho de la Unión del procedimiento previsto por el Derecho nacional que da lugar a la anulación del mandato de miembro del Parlamento [véase, en este sentido, el auto de la vicepresidenta del Tribunal de Justicia de 8 de octubre de 2020, Junqueras i Vies/Parlamento C 201/20 P (R), no publicado, EU:C:2020:818, apartado 66]».

2019. Y, como el Sr. Junqueras, no prestaron el juramento o promesa según lo previsto en el artículo 224.2 LOREG.[38] Pero, a diferencia de él, los señores Puigdemont y Comín sí se han beneficiado de la STJUE Junqueras Vies de 2019, gracias a su huida de la acción de la justicia española y merced a la truncada cooperación de órganos jurisdicciones de otros países miembros de la Unión Europea que han puesto en entredicho la confianza mutua con el rechazo de órdenes de detención y entrega.[39]

Así, con base en dicha sentencia, en la sesión plenaria de 13 de enero de 2020, la eurocámara decidió tomar nota de la elección de los recurrentes como diputados europeos con efectos desde el 2 de julio de 2019 y pudieron ejercer su mandato durante la anterior legislatura

38 El 15 de junio de 2019, el magistrado instructor del TS había denegado el pedimento de los señores Puigdemont y Comín de que se retiraran las órdenes nacionales de busca y captura que los tribunales de lo penal españoles habían dictado contra ellos para juzgarlos en el proceso penal sobre el intento secesionista. El 20 de junio de 2019, la JEC rechazó que los recurrentes prestaran el juramento o promesa que exige el citado art. 224.2 LOREG mediante declaración escrita hecha ante notario en Bélgica o mediante mandatarios designados por acta notarial levantada en Bélgica, por considerar que el juramento o promesa debía prestarse en persona.

39 Cf. la STJUE de 31 de enero de 2023, Puig Gordi y otros, asunto C-158/21, la cual parece atenuar en buena medida la extrañeza y perplejidad que han generado en España esas *desconfiadas* resoluciones judiciales de otros países miembros. Dicha sentencia tuvo su origen en la petición de decisión prejudicial, formulada por el TS español mediante auto de 9 de marzo de 2021, y que tuvo por objeto la interpretación de la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO 2002, L 190, p. 1; corrección de errores en DO 2017, L 124, p. 37), en su versión modificada por la Decisión marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009 (DO 2009, L 81, p. 24), en el contexto de un proceso penal instruido contra los prófugos D. Lluís Puig Gordi, D. Carles Puigdemont Casamajó, D. Antoni Comín Oliveres, D.ª Clara Ponsatí Obiols, D.ª Meritxell Serret Aleu, D.ª Marta Rovira Vergés y D.ª Anna Gabriel Sabaté. Véase asimismo el extenso auto del vicepresidente del Tribunal de Justicia de fecha 24 de mayo de 2022, Puigdemont i Casamajó y otros, asunto C-629/21 P(R), en el que se sustanció el recurso de casación interpuesto por D. Carles Puigdemont i Casamajó, D. Antoni Comín i Oliveres y D.ª Clara Ponsatí i Obiols mediante el que los recurrentes solicitaron la anulación del auto del vicepresidente del Tribunal General de 30 de julio de 2021, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento (T-272/21 R) por el que se desestimó su demanda de suspensión de la ejecución de las Decisiones P9_TA(2021)0059, P9_TA(2021)0060 y P9_TA(2021)0061 del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2021, sobre los suplicatorios de suspensión de su inmunidad.

(2019-2024).[40] Por el contrario, han quedado flecos procesales por resolver ante la justicia comunitaria, entre ellos: en primer lugar, lo decidido por el presidente de la eurocámara mediante la instrucción de 29 de mayo de 2019 que impartió al secretario general de la institución para, por un lado, denegar a todos los candidatos electos en España el acceso al *welcome village* y la asistencia prestada a los candidatos electos al Parlamento Europeo («servicio especial de acogida») y, por otro lado, suspender su acreditación hasta que la institución parlamentaria europea hubiera recibido confirmación oficial de su elección; y, en segundo término, las negativas de dicho presidente a reconocerles la condición de eurodiputados y a tomar con carácter de urgencia la iniciativa de confirmar sus inmunidades sobre la base del artículo 8 del reglamento interno, contenidas en un escrito que se remitió a los recurrentes el 27 de junio de 2019.

Todos estos actos de la presidencia de la eurocámara fueron objeto de un recurso de anulación presentado por los señores Puigdemont y Comín ante el Tribunal General de la Unión Europea, que mediante sentencia de 6 de julio de 2022 (Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres/Parlamento, T-388/19) fue declarado inadmisible. Frente a dicha sentencia del Tribunal General se encuentra pendiente (en el momento de cerrar el presente trabajo, a mediados de julio de 2024) el recurso de casación interpuesto por los Sres. Puigdemont y Comín ante el Tribunal de Justicia.

A este respecto, las conclusiones presentadas el 11 de abril de 2024 por el abogado general[41] postulan dar la razón a los recurrentes y que el Tribunal de Justicia anule la sentencia del Tribunal General de 6 de julio de 2022 «en la medida en que se refiere a la negativa del presidente del

40 En el caso del Sr. Comín, ha vuelto a ser elegido miembro del Parlamento Europeo en las elecciones de 9 de junio 2024, mientras que el Sr. Puigdemont optó por concurrir a las elecciones catalanas (celebradas el 12 de mayo de 2024) con objeto de intentar retornar como presidente de la Generalitat, a expensas asimismo del desenlace, todavía incierto, sobre la extensión de los efectos de la Ley de amnistía (Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña).

41 Conclusiones presentadas el 11 de abril de 2024 por el Abogado General Sr. Maciej Szpunar (*Puigdemont i Casamajó y Comín i Oliveres/Parlamento*, asunto C-600/22 P).

Parlamento Europeo a reconocer a D. Carles Puigdemont i Casamajó y a D. Antoni Comín i Oliveres la condición de miembros del Parlamento». Para proponer semejante conclusión el abogado general reprocha al Tribunal General el error en el que habría incurrido, no solamente al interpretar la STJUE Junqueras Vies de 2019, sino al interpretar sus anteriores conclusiones emitidas en el marco de dicha sentencia.[42]

Cabe observar, con carácter añadido, que el planteamiento de partida de las conclusiones del abogado general no está exento, nuevamente, de cierta retórica constitucional.[43] Dicho sea de paso, el TJUE se muestra normalmente más comedido o circunspecto al utilizar el adjetivo «constitucional», que de hecho no utiliza en ningún pasaje en la sentencia Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019, ni siquiera al aludir al principio de democracia representativa[44] (como dato curioso, en el resumen de la sentencia que figura en la web del TJUE se habla *aislada* o *autónomamente* del «principio constitucional de democracia

42 Apartado 53 de las Conclusiones: «Así pues, considerar —como hizo el Tribunal General en la sentencia recurrida, no solo en los mencionados apartados, sino también en el apartado 144— que la condición de miembro del Parlamento puede distinguirse del ejercicio del mandato correspondiente a esa condición, de modo que se puede impedir que una persona que conserva dicha condición ejerza su mandato, contradice manifiestamente tanto la lógica como la letra de la sentencia Junqueras Vies. Aceptar semejante solución supondría privar a dicha sentencia de toda eficacia, pues dejaría a los Estados miembros libertad para decidir quién, de entre las personas electas, puede efectivamente ejercer el mandato, cosa que dicha sentencia pretendía precisamente impedir". Véase asimismo el precedente apartado 50 de las Conclusiones, en donde se hace alusión a dichos apartados y se contiene una llamada a nota 22 en la que el abogado general se expresa en este tono: "Incidentalmente, he de señalar, al igual que los recurrentes, que, tanto en el apartado 107 como, más adelante, en los apartados 125 y 126 de la sentencia recurrida, el Tribunal General realizó una lectura incorrecta de las conclusiones que yo mismo presenté en el asunto Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:958). No obstante, como acertadamente indica el Parlamento, habida cuenta de que las conclusiones carecen de valor obligatorio y el Tribunal de Justicia no plasmó en su sentencia los extremos de que se trata, para resolver el presente litigio, no resulta decisivo que esas conclusiones se comprendieran correcta o incorrectamente».

43 Véase el apartado 3 de las Conclusiones: «Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, en las presentes conclusiones me centraré en el primer motivo de casación, que tiene una importancia capital para el presente asunto y plantea cuestiones de *carácter constitucional* para el derecho de la Unión, a saber, el estatuto de los miembros del Parlamento y el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros en materia de elección de dichos miembros» (cursiva nuestra).

44 Véanse apartados 63 y 83 de la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019.

representativa»).[45] Ello a diferencia de otras ocasiones precedentes y esporádicas en donde el Tribunal de Luxemburgo se ha expresado en clave «constitucional» europea para deleite academicista;[46] y sabido es que la academia no ha sido ajena a operaciones de *marketing* constitucional (Alegre Martínez y Jimena Quesada 2006, 274).

Sea como fuere, estas *asimetrías*, y el modo de enfocar el abogado general sus discrepancias con el Tribunal General, tal vez sean exponente asimismo del complejo equilibrio en el seno del Tribunal de Justicia al redactar pronunciamientos difíciles como la reiterada sentencia Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019. Semejante equilibrio puede proyectarse de manera más o menos ostensible, al

---

45 En dicho resumen puede leerse: «A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que, si bien el procedimiento electoral y la proclamación de los resultados se rigen en principio por la legislación de los Estados miembros, conforme a los artículos 8 y 12 del Acta electoral de 1976, la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, libre y secreto es *expresión del principio constitucional de democracia representativa*, cuyo alcance define el propio derecho de la Unión. De los tratados y del Acta electoral de 1976 se deriva que la condición de miembro del Parlamento Europeo resulta de la mera elección del interesado y que este adquiere tal condición a raíz de la proclamación oficial de los resultados efectuada por los Estados miembros. Además, del artículo 343 TFUE se desprende que la Unión y, por lo tanto, sus instituciones y los miembros de estas deben gozar de las inmunidades necesarias para el cumplimiento de las misiones que tienen atribuidas» (cursiva nuestra).

46 Buen exponente de ello fue la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, Los Verdes/Parlamento, asunto 294/83, apartado 23: «es pertinente subrayar, en primer lugar, que la Comunidad Económica Europea es una comunidad de derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el tratado. Especialmente en sus artículos 173 y 184, por una parte, y en su artículo 177, por otra, el tratado establece un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones. Las personas físicas y jurídicas se hallan de este modo protegidas contra la aplicación a las mismas de los actos de alcance general que no pueden impugnar directamente ante el tribunal en virtud de las condiciones especiales de admisibilidad especificadas en el párrafo 2 del artículo 173 del tratado. Cuando la aplicación administrativa de estos actos compete a las instituciones comunitarias, las personas físicas y jurídicas pueden interponer un recurso directo ante el Tribunal de Justicia contra los actos de aplicación de que sean destinatarias o que les afecten directa e individualmente e invocar, en apoyo de este recurso, la ilegalidad del acto general de base. Cuando su ejecución sea competencia de las instancias nacionales, aquellas pueden alegar la invalidez de los actos de alcance general ante los órganos jurisdiccionales nacionales e inducirles a consultar al Tribunal de Justicia a este respecto mediante las cuestiones prejudiciales».

no existir —como se dijo— la técnica de los votos particulares en las sentencias de la justicia comunitaria. Por ende, en ocasiones cabría apreciar un trasfondo de difícil consenso en el texto definitivamente adoptado de la sentencia, incluso en la negociación sobre los pronunciamientos susceptibles de ser citados o no del TEDH, lo cual proyecta unas complejas sinergias entre los estándares jurisprudenciales europeos y su influencia en el ámbito doméstico (apartado IV, a continuación).

IV. El complejo entrecruzamiento de estándares jurisprudenciales europeos y su impacto a escala nacional

Retomando la reflexión de cierre del apartado anterior, conviene adentrarse nuevamente en esos aparentes entresijos de la STJUE Junqueras Vies de 19 de diciembre de 2019. Así, sobre dicho pronunciamiento, se ha comentado en la doctrina que el TJUE ha optado por realizar una «interpretación finalista del estándar comunitario» con relación al artículo 9 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (Tomás Mallén 2023, 39). Y, desde este punto de vista, la hermenéutica finalista asume una ardua tarea de ponderar el alcance conjunto de los principios de conservación del acto, de proporcionalidad y de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, de tal forma que se aspire a conseguir a su vez un equilibrio entre los derechos de los electores —principio *pro electoratem*— y los derechos del candidato elegido —principio *pro personae*— (Cabrera Ramírez 2018, 1-27). Ahora bien, «esa loable pretensión del TJUE de europeizar el procedimiento electoral relativo al Parlamento Europeo para asentar y poner luz a su legitimidad democrática cuenta con alguna sombra de duda (susceptible de admitir una lectura crítica del cometido y legitimidad del propio TJUE como intérprete máximo el ordenamiento de la Unión Europea, pero no como legislador comunitario)» (Tomás Mallén 2023, 39).

Esa sombra de duda se proyecta, en particular, desde el momento en que destaca en un mismo apartado de esa sentencia Junqueras Vies (apartado 84), desde un enfoque positivo que las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento Europeo tienen por objeto garantizar la independencia de esta institución en el cumplimiento de su misión y, al mismo tiempo, trae a colación dos sentencias del TEDH (señaladamente, la ya reseñada Sentencia Uspaskich c. Lituania de 20 de diciembre de 2016) que, paradójicamente, evocan «una dimensión negativa de las inmunidades (dimensión a la que tampoco serían ajenas las circunstancias del asunto Junqueras) como privilegios o vías de elusión de responsabilidades penales bajo la coartada de una concurrencia múltiple (legítima, pero sospechosa) a contiendas electorales» (Tomás Mallén 2023, 39-40). Y prosigue la crítica doctrinal agregándose que «la reseñada paradoja es todavía más llamativa si se repara en que las Conclusiones del abogado general Maciej Szpunar (presentadas el 12 de noviembre de 2019 en ese asunto C-502/19) no contenían referencia alguna al TEDH y, en el caso de la sentencia, esa ambigua alusión a la jurisprudencia de la Corte de Estrasburgo quizá se explique por los compromisos en la redacción alcanzados por los jueces del TJUE al no existir en su funcionamiento interno la técnica de los votos particulares» (Tomás Mallén 2023, 40-41).

En todo caso, ese entrecruzamiento de estándares jurisdiccionales europeos en materia electoral (sobre todo, del TEDH y del TJUE) es más que probable, especialmente cuando reparamos en los aspectos de las elecciones al Parlamento Europeo disciplinados o afectados por la legislación nacional que no entran indubitadamente en el marco regulatorio del derecho de la Unión Europea (por no ser objeto todavía del pretendido procedimiento electoral uniforme) y, consecuentemente, son susceptibles de sustanciación ante TJUE por la vía de la cuestión prejudicial u otros procedimientos (como en la STJUE Junqueras Vies de 2019) y ante el TEDH tras el agotamiento de los recursos judiciales internos por afectación a los derechos electorales del artículo 3 del

Protocolo n.º 1 al CEDH (como en la STEDH Uspaskich c. Lituania de 2016).

En el supuesto de la Corte de Estrasburgo, el antecedente paradigmático de dicha probabilidad fue la célebre STEDH Matthews c. Reino Unido de 18 de febrero de 1999, que tiene su origen en la exclusión de la demandante de las listas electorales para poder participar en Gibraltar en las elecciones de 1994 al Parlamento Europeo, en la medida en que en el anexo II al Acta electoral europea de 1976 se acordó que el Reino Unido no incluyera a Gibraltar como parte del territorio británico para el ejercicio del derecho de sufragio a efectos de confeccionar la distribución de los escaños que correspondían a dicho país miembro entonces de la Unión Europea. Por el contrario, el Reino Unido sí extendió a Gibraltar la aplicación del CEDH según una declaración formulada en fecha 23 de octubre de 1953 y, de la misma manera, resultaba de aplicación del Protocolo n.º 1 al CEDH en virtud de la declaración británica hecha el 25 de febrero de 1988.

Con estos parámetros, el TEDH tomó en consideración asimismo que el Reino Unido, cuando se adhirió a las entonces Comunidades Europeas a partir del 1 de enero de 1973 (junto con Dinamarca e Irlanda), abrió la puerta a que partes sustanciales de la legislación comunitaria desplegaran sus efectos en Gibraltar (§§11 a 14 y 34 de la Sentencia Matthews); de todo lo cual dedujo la Corte de Estrasburgo que «en virtud del artículo 1 del CEDH el Reino Unido debe reconocer a Gibraltar los derechos consagrados en el artículo 3 del Protocolo n.º 1, ya se trate de elecciones meramente internas o de elecciones europeas» (§35). En tal sentido, el TEDH consideró injustificado que el Parlamento Europeo pudiera quedar excluido de la consideración de «cuerpo legislativo» y del ámbito de las elecciones cubiertas por el artículo 3 del Protocolo n.º 1 por el hecho de que se trate de un órgano representativo supranacional y no simplemente interno (§§44 y 54).

Y, en suma, el TEDH concluyó que se había afectado a la misma sustancia del derecho de sufragio que garantizaba a la demandante el artículo 3 del Protocolo n.º 1, con vulneración de dicha disposición,

sin entrar a valorar la alegación sobre la discriminación alegada por la recurrente sobre la base del artículo 14 CEDH (en combinación con el artículo 3 del Protocolo n.º 1) por el hecho de su condición de residente en Gibraltar. Cabe recordar que la conclusión de violación fue alcanzada por quince votos contra dos, esgrimiendo los dos magistrados discrepantes en su voto particular (los jueces *Sir* John Freeland y Karel Jungwiert) que el TEDH tenía que haber hecho prueba de autocontención al «verse llamado a pronunciarse sobre actos adoptados por la Comunidad Europea o como consecuencia de sus exigencias, especialmente cuando dichos actos versan sobre una cuestión tan íntimamente ligada al funcionamiento de la Comunidad como lo son las elecciones a uno de los órganos constitucionales de ella».[47]

Tras este precedente, ha habido casos más recientes en donde las elecciones europeas han sido objeto de controversia, ante las instancias nacionales en el curso del agotamiento de los recursos internos, en cuanto al respeto de los derechos de sufragio reconocidos en el artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH. Una ilustración en tal sentido la ofrece la STEDH Toplak y Mrak c. Eslovenia de 26 de octubre de 2021. El caso tuvo su origen en las denuncias por supuesta falta de medidas adecuadas para permitir a los demandantes, que padecían distrofia muscular, votar en las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo, así como en un referéndum nacional celebrado en 2015, además de denunciar la supuesta ausencia de recursos efectivos a tal efecto. En concreto, los recurrentes se quejaron de la inexistencia de un recurso judicial que les permitiera solicitar con antelación el voto en un colegio

47 Además de disentir sobre la conclusión (los dos magistrados discrepantes entendieron que no hubo vulneración del artículo 3 del Protocolo n.º 1), cerraron su voto particular añadiendo en el último párrafo que habría una incongruencia en la condena del Reino Unido por supuestamente incumplir las obligaciones derivadas del artículo 3 del Protocolo n.º 1 cuando la exclusión del derecho de sufragio había sido operada de manera multilateral por los socios comunitarios de entonces (en el anexo 2 del Acta electoral de 1976) y, por consiguiente, el Reino Unido no podía modificarla de manera unilateral para extender el derecho de sufragio a Gibraltar, «dado que semejante modificación requeriría el acuerdo del conjunto de los Estados miembros de la Comunidad (uno de los cuales está en conflicto con el Reino Unido a propósito de la soberanía sobre Gibraltar)» (en clara referencia al contencioso con España).

electoral accesible. Denunciaron asimismo la ausencia de un recurso efectivo para pedir una indemnización por la discriminación que habrían sufrido en el ejercicio de su derecho de sufragio.

En su parte dispositiva, el TEDH declaró que se había producido una violación del artículo 13 CEDH (derecho a un recurso efectivo) en relación con el artículo 1 (prohibición general de discriminación) del Protocolo n.º 12 con respecto a la participación de los dos demandantes en el referéndum de 2015, mientras que concluyó que no había habido violación del artículo 13 CEDH combinada con el derecho a la igualdad del artículo 14 y con el derecho de sufragio del artículo 3 del Protocolo n.º 1 en lo relativo a la participación de los dos demandantes en las elecciones europeas de 2019. Por otra parte, también falló el TEDH que no se había conculcado el artículo 1 del Protocolo n.º 12 autónomamente en lo que respecta a la participación de los dos demandantes en el referéndum de 2015, como que tampoco se había vulnerado el artículo 14 CEDH en relación con el artículo 3 del Protocolo n.º 1 en lo atinente a la no participación del primer demandante en las elecciones europeas de 2019.

En lo que atañe a nuestro objeto de estudio, el punto más interesante de esta STEDH Toplak y Mrak c. Eslovenia tiene que ver, en el plano procesal, con la reafirmación por la Corte de Estrasburgo de la aplicación del artículo 3 del Protocolo n.º 1 a las elecciones al Parlamento Europeo (en este caso, a las celebradas en 2019), con remisión expresa al caso Mathews c. Reino Unido de 1999 (§80). En el plano sustancial, la controversia que concierne se refería a la alegación del primer demandante de no haber podido votar en las elecciones europeas de 2019 por no poder sostener un bolígrafo para marcar su papeleta por sí mismo y no ofrecerle la posibilidad de ejercer el derecho de sufragio con una máquina de votación. Y es cierto, como hace notar el TEDH, que desde una enmienda en la legislación eslovena de 2017 en la normativa electoral ya no era posible el uso de máquinas de votación.

Sin embargo, el TEDH entendió que las otras opciones que se seguían ofreciendo para votar a personas con discapacidad permitieron al Estado cumplir con las obligaciones positivas que se desprendían del derecho a la igualdad del artículo 14 CEDH en conjunción con el artículo 3 del Protocolo n.º 1 (§122). Esas otras opciones contempladas en la legislación electoral consistían en acudir físicamente al colegio electoral, votar por correo o votar incluso en el domicilio, para cualquiera de las cuales se preveía la asistencia de una persona de confianza (quien habría de ayudar a marcar la papeleta). Sobre esta cuestión, el TEDH observó que el primer demandante no había alegado que no pudiera solicitar la asistencia de otra persona y, de hecho, tenía familia y ya había sido asistido por varias personas en el referéndum de 2015. Dicho esto, el TEDH reconoce también que la prestación de los tipos previstos de asistencia implicaba muy probablemente que, debido a su estado de salud, el primer demandante no podía marcar la papeleta de voto por sí mismo y hubiera tenido que revelar su opción electoral a la persona que le asistía (§§123-124).

Esta última disfunción no le plantea problemas al TEDH, que aceptó la interpretación el Tribunal Constitucional esloveno «como el mejor situado para interpretar el derecho interno» y había argumentado que el asistente de votación estaba obligado a respetar el secreto del procedimiento de votación en virtud, entre otros elementos, del Código penal. Por otra parte, el TEDH entiende que la asistencia en la votación era conforme asimismo a los estándares internacionales en la materia, trayendo a colación el artículo 29 de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas y la interpretación realizada por su comité (§125); de donde además se colige que el voto asistido por tecnología ofrece mayor de autonomía en la votación para algunas personas con discapacidad y que, por consiguiente, era planteable que el Estado demandado hubiera puesto máquinas de votación a disposición del primer demandante (§126).

Por el contrario, este planteamiento, coherente con una dimensión cívico-política de la autonomía y la inclusión de las personas con

discapacidad —que se encuentra recogida en el artículo 15 de la Carta social europea revisada de 1996— (Turturro Pérez de los Cobos 2024, 517-540),[48] queda compensado a la baja y desvirtuado cuando el TEDH descarta una argumentación indivisible (la cual habría sido acorde con una dimensión social de no regresión),[49] justificando el haber suprimido esa asistencia tecnológica y no reintroducirla, con apoyo en estos discutibles argumentos (§§127-130):

- primero, el uso de las tecnologías sería un medio de apoyo para la inclusión de las personas con discapacidad, pero no un requisito necesario que debería ser implementado inmediatamente, a menos que —entiendo yo, como era el caso— dicho uso hubiera estado ya implementado con anterioridad hasta la enmienda de 2017, teniendo entonces relevancia en términos de progresividad o no regresión;[50]
- segundo, el uso de esas tecnologías de asistencia implicaría «una inversión financiera significativa», lo cual —a mi entender— reconduce la problemática del coste de los derechos a su faceta social, como si la propia organización de unas elecciones o un referéndum no tuviera repercusión económica alguna (Jimena Quesada 2018, 11-28);
- tercero, pese a incidir en la necesidad de tener en cuenta la vulnerabilidad de las personas con discapacidad, subraya de nuevo el TEDH que hay otras diversas opciones de asistencia para la

48 En la versión originaria de la Carta social europea (de 1961), el artículo 15 únicamente contemplaba las dimensiones sociales clásicas de la inclusión en ámbitos ordinarios educativo y laboral de las personas con discapacidad (apartados 1 y 2), habiendo sido incorporado en el texto revisado de 1996 un tercer apartado de índole cívico-política tendente a promover su más amplia participación en la vida de la comunidad.

49 A mi entender, no cabe descartar que los supuestos litigiosos relacionados con los derechos electorales de las personas con discapacidad puedan encauzarse mediante el procedimiento de reclamaciones colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales, justamente con apoyo en esa base habilitante del artículo 15.3 de la carta social revisada.

50 Un ejemplo muy interesante en tal dirección lo suministra la Decisión de fondo del Comité Europeo de Derechos Sociales de 18 de febrero de 2009 (Reclamación colectiva n.º 48/2008, European Roma Rights Centre c. Bulgaria), a tenor de la cual la Carta social (artículo 13) no obligaría a reconocer el derecho subjetivo a una renta mínima de ciudadanía, pero, una vez consagrada por el propio Estado parte, ello no admitiría su supresión.

votación y que, última instancia, la decisión sobre si se implantan o no máquinas de votación queda al libre albedrío de los estados, es decir, al margen de apreciación, y

– cuarto, el TEDH da por bueno el criterio del Tribunal Constitucional de Eslovenia cuando este último declaró que, en el pasado (hasta 2017), un número reducido de personas había utilizado las máquinas de votación y que —de nuevo—, el coste de ello era elevado.

A la vista de este caso y en este terreno de los derechos electorales de las personas con discapacidad, más que percibirse el impacto nacional de la jurisprudencia europea, pareciere que es la jurisprudencia constitucional la que tiene mayor peso en el TEDH al asumir este la teoría del margen de apreciación. Lo mismo parece suceder al considerar el TEDH los estándares universales, que no son analizados tanto de modo directo por la Corte de Estrasburgo, sino a través de lo declarado por la jurisdicción constitucional eslovena. La misma impresión genera la ya analizada STEDH Caamaño Valle c. España de 11 de mayo de 2021, en donde el voto particular disidente del juez Paul Lemmens (él sostuvo que sí hubo violación del artículo 3 del Protocolo n.º 1, así como de los artículos 14 CEDH y 1 del Protocolo n.º 12) critica, a la vista de la interpretación del Comité internacional de derechos de las personas con discapacidad y de los informes e indicadores de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) de la Unión Europea,[51] que la jurisprudencia del TEDH debería ser actualizada.[52]

---

51 Del Comité internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad cita, entre otros elementos, la Observación general n.º 1 (2014) sobre el art. 12 de la Convención internacional (reconocimiento igual ante la ley), adoptada el 19 de mayo de 2014, y en donde interpretó asimismo el alcance del art. 29 de la Convención (participación política). Y de la FRA trae a colación estos dos informes: FRA: *The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators*, 2014, y FRA: *Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States*, 2019.

52 En su voto particular, el juez Lemmens arguyó «that the interpretation of the Convention in this area requires updating, and that an updated interpretation would necessarily lead to a different outcome in the present case».

Indudablemente, la reflexión sobre esa necesidad de actualización siempre será bienvenida en el terreno que nos ocupa, tanto más cuanto que la problemática de las prácticas abusivas sobre *dumping* electoral (las cuales, como hemos visto, han dado pábulo a supuestos discutibles de inmunidad parlamentaria y a injustificados privilegios políticos) se encuentra inserta en un escenario de constitucionalismo europeo que debe propender a una conciliadora protección multinivel, so pena de hacer perder credibilidad al conjunto del sistema de derechos humanos.

V. Reflexiones finales: sobre el abuso de derecho en materia electoral y la calidad democrática como imperativo axiológico a escala europea

Llegados a este punto, lo reflexionado conduce inexorablemente a proyectar una mirada crítica sobre las analizadas prácticas abusivas de *dumping* electoral, las cuales merman la calidad de la democracia como imperativo axiológico de orden, no solamente constitucional, sino también internacional y europeo. Con tal filosofía, no conviene olvidar que los derechos electorales constituyen un claro indicio de calidad y de legitimidad de los vectores que constituyen un Estado constitucional y, por ello mismo, se erigen asimismo en pilares de las organizaciones internacionales en las que se congregan los estados.

Esos tres pilares son: la *democracia* (frente a la autocracia), tanto procedimental (la efectividad del propio derecho de sufragio) como sustancial (la relación de tal derecho con otros derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales, culturales y ambientales); el *estado de derecho*, lo cual implica precisamente el respeto del imperio de la ley (de las reglas jurídicas) en la puesta en práctica del procedimiento electoral (que no debe hacerse acreedor únicamente de legitimidad técnica o procedimental, sino también de legitimidad sustancial o material para evitar prácticas fraudulentas), y, en fin, el respeto de los *derechos humanos*, siendo conscientes de que el derecho de sufragio, como se decía, se revela crucial para dotar de

legitimidad al orden constitucional y, por extensión, justifica un control internacional (es decir, una legitimidad supervisada por los diversos mecanismos garantistas del orden internacional). Esto último ha sido asumido paulatinamente por los estados, por más que se alcen voces en contra de esa «intervención internacional» denunciando una falta de legitimidad democrática de las propias instancias externas (Úbeda de Torres 2020, 582).

Lo que, en último término, no cabe perder de vista es que el principio democrático debe considerarse como el principio de principios del derecho electoral en términos de «axiología electoral» (Álvarez Conde 2003-2004, 68-69), y desempeña una función fundante del orden constitucional y, por extensión, del orden internacional. Es asimismo fundante del sistema de fuentes electorales (entre las que se incluyen la Constitución y otras normas de producción nacional, así como las normas de producción internacional); y es, en definitiva, consustancial al estado de derecho y al control judicial (contencioso electoral a escalas nacional e internacional).

En cualquier caso, nos hallamos confrontados, efectivamente, a unas disfunciones del sistema electoral que el control multinivel por instancias internacionales de derechos humanos no es capaz de atenuar o paliar en todos los casos. Semejante incapacidad deriva, entre otros elementos, del hecho de que la relación del sistema electoral con el modelo de democracia no es lineal, sino que interviene la estructura del sistema de partidos, es decir, el grado de su fragmentación, el grado de polarización y la cultura política (por ejemplo, si existe una cultura coalicional, de pactos, o una cultura amigo-enemigo y de orden hegemonial), todo lo cual influye en mayor o menor medida en la forma en que se forja la cultura ciudadana (Nohlen 2015, 5). Evidentemente, si en el sistema electoral se prevé la modalidad de listas cerradas y bloqueadas, las opciones para que el electorado pueda prescindir de candidatos que sean sospechosos de corrupción o de otro tipo de responsabilidades penales son prácticamente nulas, por más que sea una obviedad que incluso el partido político esté avalando una praxis de

dumping electoral que denote una falta de transparencia, honestidad y autenticidad en el proceso electoral. Y, en tal ambiente, dar la voz a la militancia no deja de ser un sucedáneo que se debate entre la realidad o la mera apariencia (Català i Bas 2020, 107).

Así, en el reseñado escenario de entrecruzamientos y sinergias horizontales (TEDH y TJUE, pero también instancias de las Naciones Unidas) y verticales (dichas instancias internacionales y cortes supremas o constitucionales de cada país) en materia electoral (especialmente con relación al derecho de sufragio de la ciudadanía nacional en el exterior y de las personas con discapacidad), constatamos dos movimientos de índole bastante comedida o circunspecta, cuando no restrictiva: de un lado, el TEDH tiende a hacer prevalecer el margen de apreciación nacional —recientemente reforzado por el Protocolo n.º 15 al CEDH— (López Guerra 2014, 11-29), tendencia que incluso ha llegado a impregnar algunas interpretaciones de instancias universales; de otro lado, el TEDH no siempre se revela más incisivo que el TJUE. Veamos dos ilustraciones al respecto.

En lo concerniente al primer movimiento, vale la pena mencionar el dictamen aprobado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 20 de enero de 2022 en la comunicación n.º 3278/2018 presentada por Dorin Șeremet y otros c. Moldavia, en donde los recurrentes (nacionales moldavos) denunciaron que en los colegios electorales en el extranjero, en donde pretendían votar para las elecciones presidenciales de su país, hubo un número insuficiente de papeletas, denunciando la vulneración de su derecho de voto a la luz del artículo 25.*b* del Pacto de derechos civiles y políticos, leído por separado y conjuntamente con los artículos 2.1 y 14.1 del pacto. El caso es que el comité dio por buena la actuación del Estado demandado, y avaló la teoría del margen de apreciación esgrimida en las observaciones gubernamentales (con referencia a los diversos sistemas regionales)[53]

53 Véase el apartado 4.4. del Dictamen del Comité: «El Estado parte explica que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha indicado que el artículo 3 del primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos no impone a los Estados contratantes la obligación

y, con anterioridad, por el propio Tribunal Constitucional moldavo al incidir en el carácter relativo del derecho de sufragio.[54] Pareciere que el control jurisdiccional internacional, lo mismo que el interno, se saldó en un mero problema de aritmética electoral sin trascendencia en la voluntad popular expresada y, supuestamente, no falseada (Muñoz Aranguren 2014, 7).

Por lo que se refiere al segundo movimiento, merece la pena traer a colación nuevamente la STEDH Partido Nacionalista vasco-organización regional Iparralde c. Francia de 7 de junio de 2007, pues la cuestión de la Unión Europea estuvo muy presente. En esta línea, la interpretación del TEDH aquí también parece más restrictiva que la que potencialmente podría llevar cabo el TJUE si le llegara el asunto por vía prejudicial u otra. Llamativamente, el TEDH recordó en su sentencia la postura más abierta de la Comisión de Venecia,[55] y siendo conocedor

---

de establecer un sistema que permita a los ciudadanos residentes en el extranjero votar desde fuera del país. El Tribunal Europeo ha señalado también que ni los tratados internacionales y regionales pertinentes, como el pacto, la Convención americana sobre derechos humanos y la Carta africana de derechos humanos y de los pueblos, ni su interpretación por parte de los órganos internacionales competentes permiten concluir que los derechos de voto de las personas ausentes de forma temporal o permanente del Estado del que son nacionales llegan hasta imponer a dicho Estado la obligación de tomar disposiciones asegurar su ejercicio en el extranjero» [se cita a pie de página la STEDH Sitaropoulos y Giakoumopoulos c. Grecia de 15 de marzo de 2012, §§71 y 62].

54 Con referencia a ese último remedio en el curso del agotamiento de la vía judicial previa, véase el apartado 2.15 del Dictamen del Comité: «2.15. El Tribunal Constitucional afirmó, además, que el derecho de voto era un derecho relativo y no absoluto, por lo que el Estado gozaba de un amplio margen de discreción, y que el ejercicio de ese derecho podía conllevar algunas limitaciones implícitas. También sostuvo que la igualdad en materia de derecho de voto no implicaba que este pudiera ejercerse en las mismas condiciones dentro y fuera del país, dadas las diferentes situaciones jurídicas de los ciudadanos que vivían en el país y en el extranjero. Añadió que el primer protocolo del Convenio europeo de derechos humanos no garantizaba el derecho de los nacionales de un Estado parte a votar en el extranjero. Por otra parte, en el Código de buenas prácticas en asuntos electorales de la Comisión Europea para la democracia por el derecho (Comisión de Venecia), se admitía que el lugar de residencia podía influir en el ejercicio del derecho de voto».

55 Véase el §32 de la sentencia: según la Comisión de Venecia, «la experiencia de la cooperación entre partidos políticos en el seno de organizaciones e instituciones europeas supranacionales aboga en favor de un enfoque menos restrictivo; en efecto, dicha cooperación es en sí misma necesaria "en una sociedad democrática", mientras que no está claro que lo mismo pueda decirse del establecimiento de obstáculos a dicha cooperación mediante la prohibición de toda relación financiera entre partidos políticos constituidos en Estados

asimismo de las propias dudas manifestadas por el Consejo de Estado francés en el marco del agotamiento de los recursos domésticos cuando la alta jurisdicción contencioso-administrativa gala admitió que, en algunos de sus aspectos, el régimen de financiación de los partidos políticos «podría tener una incidencia en la libre circulación de capitales entre los Estados miembros» garantizada por el derecho comunitario.[56]

Esa tensión y deseable conciliación entre el canon constitucional y el estándar internacional en el terreno electoral, que se salda generalmente ante el TEDH confiriendo prevalencia al margen de apreciación nacional, no debe perder de vista la jurisprudencia más reciente de la propia Corte de Estrasburgo que utiliza como criterio de identificación del ámbito de aplicación del margen de apreciación la «calidad» del proceso político nacional que ha conducido a la regulación general de la que trae causa una concreta injerencia en el derecho fundamental que el CEDH garantiza (Sáiz Arnaiz 2018, 232-233). Por otra parte, la deseable conciliación de estándares ha sido objeto de examen ante el TEDH por la vía de la competencia consultiva prevista en el Protocolo n.º 16 al CEDH,[57] configurada justamente como una

---

diferentes. No obstante, diversas circunstancias pueden justificar la prohibición de las contribuciones de los partidos políticos: cuando (en particular) las contribuciones se utilizan para lograr objetivos ilegales (por ejemplo, cuando el partido extranjero en cuestión aboga por la discriminación o las violaciones de los derechos humanos), socavan la equidad o la integridad de la competencia política, desequilibran el proceso electoral, amenazan la integridad territorial del Estado en cuestión u obstaculizan su desarrollo democrático, o cuando existe una obligación internacional para el Estado. Así, según la Comisión de Venecia, para decidir si la prohibición de la financiación de partidos políticos por partidos políticos extranjeros es compatible con las exigencias del art. 11 CEDH, hay que examinar cada caso individualmente, teniendo en cuenta la legislación general vigente sobre la financiación de los partidos políticos en el Estado demandado y sus obligaciones internacionales —entre las que, en su caso, figuran las que se derivan de su condición de Estado miembro de la Unión Europea—».

56 STEDH Partido Nacionalista vasco-organización regional Iparralde c. Francia de 7 de junio de 2007, §8.

57 Como ilustración, véase la opinión consultiva, dictaminada por el TEDH el 8 de abril de 2022, respondiendo a una solicitud formulada 17 de septiembre de 2020 (solicitud n.º P16-2020-002) por el Tribunal Administrativo Supremo de Lituania en el contexto de un asunto referente a la aplicación en un caso pendiente ante ella de la legislación relativa al *impeachment* y su compatibilidad con el artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH. La controversia procedía de un procedimiento iniciado ante dicha jurisdicción suprema lituana por una

vía de colaboración y diálogo para evitar entrecruzamientos anómalos de jurisdicciones; de hecho, en este ámbito, el TEDH ha reconocido la complejidad del diseño del sistema electoral y parlamentario (y, más ampliamente, constitucional) de cada país miembro del Consejo de Europa, haciendo un guiño al margen de apreciación nacional y, al tiempo, señalando unos mínimos estándares comunes derivados del artículo 3 del Protocolo n.º 1 al CEDH (Tomás Mallén 2022, 402).

De la misma manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sido consultada para pronunciarse sobre la convencionalidad de relevantes disposiciones constitucionales sobre cuestiones electorales.[58] Por otra parte, en el marco de su competencia contenciosa, la propia Corte de San José de Costa Rica ha emitido algún pronunciamiento paradigmático en materia electoral que traía su causa de una colisión entre interpretación constitucional e interpretación internacional,[59] lo cual ha hecho postular una deseable

---

diputada del parlamento lituano (Seimas), la Sra. N. V., que había sido destituida en 2014 y deseaba presentarse como candidata a las elecciones legislativas de octubre de 2020; en cambio, la Comisión Electoral Central de Lituania había rechazado el registro de su candidatura basándose en el impeachment que había conducido a la revocación de su mandato. La conclusión del TEDH fue la siguiente: «Los criterios pertinentes para decidir si la inhabilitación para el ejercicio de un cargo parlamentario en el marco de un procedimiento de *impeachment* ha excedido o no lo que es proporcionado en virtud del artículo 3 del Protocolo n.º 1 deben ser de naturaleza objetiva y propiciar que se tengan en cuenta de forma transparente las circunstancias pertinentes relativas no sólo a los hechos que condujeron a la destitución de la persona en cuestión, sino también, y ante todo, a las funciones que ella pretende ejercer en el futuro. Por lo tanto, deben definirse principalmente en función de las exigencias del buen funcionamiento de la institución de la que dicha persona pretende formar parte y, en realidad, del sistema constitucional y de la democracia en su conjunto en el Estado en cuestión».

58 Véase Corte IDH, Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021 sobre la figura de la reelección presidencial indefinida [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf].

59 Sentencia de la Corte IDH caso *Petro Urrego vs. Colombia*, de 8 de julio de 2020: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf. **[**Cf. Sentencia No. C-101/18 de la Corte Constitucional de Colombia de 24 de octubre de 2018**].** Como casos precedentes de interés en donde la Corte de San José de Costa Rica había considerado que la equidad, o *par condictio*, es una condición indispensable de los sistemas electorales, pueden verse los siguientes: Caso *Yatama vs. Nicaragua*, sentencia del 23 de junio 2005; Caso *Castañeda Gutman Vs. México*, sentencia del 28 de agosto 2013; o Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*, sentencia del 1 de setiembre 2011.

«interamericanización» del Protocolo n.º 16 al CEDH (Jimena Quesada 2022, 107-135).

Una última reflexión atiende a nuestra inquietud de evitar que se corrobore o valide una praxis abusiva o fraudulenta de *dumping* electoral y, correlativamente, de realzar la calidad democrática como imperativo axiológico a escala europea, a saber: el control internacional en materia electoral, sin ser la panacea, tal vez pueda jugar de contrapeso para atemperar, de un lado, la eventual politización de la justicia electoral a nivel nacional y, de otro lado, el socavamiento de la integridad del sistema electoral por parte de grandes lobbies (Trejos Robert y González Farguharson 2019, 16). Y estas constituyen ulteriores razones, concluyendo, para aportar una mirada crítica y cruzada al *dumping* electoral desde una perspectiva de constitucionalismo europeo multinivel.

VI. Bibliografía

Alegre Martínez, Miguel Ángel, y Jimena Quesada, Luis (2006): *Fundamentos Constitucionales de la Unión Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva.

Álvarez Conde, Enrique (1991): «Los principios del derecho electoral», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, p. 9-37.

- (2003-2004): «Veinticinco años de Derecho de partidos», *Revista de Derecho Político*, 58-59, 2003-2004, p. 47-74.

Aragón, Manuel, Gimbernat, Enrique, y Ruiz Robledo, Agustín (dirs.) (2024): *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Madrid, Colex.

Blasco Díaz, José Luis (ed.) (2010): *Régimen jurídico de la ciudadanía en el exterior*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Cabrera Ramírez, Lorena (2018): «La prevalencia del principio *pro electoratem* frente al principio *pro homine* en la jurisprudencia del Consejo de Estado», *Vis Iuris*, vol. 5, 10, p. 1-27.

Camp-Pietrain, Edwige (2021): *L'organisation d'un second référendum d'autodétermination. Regards croisés Ecosse, Québec, Catalogne, Nouvelle-Calédonie*, Valenciennes, Presses Universitaires de Valenciennes.

Castellà Andreu, Josep Mª (2023): «La aportación de la Comisión de Venecia a la preservación del Estado de Derecho», *Revista General de Derecho Constitucional,* 38, p. 21-38.

Catalá i Bas, Alexandre (2020): «Una nueva forma de hacer política: dar la voz a la militancia, ¿realidad o mera apariencia?», *Revista de Derecho Político*, 109, p. 73-118.

Chueca, Ricardo, y Gálvez, Luis (dirs.) (2022): *El voto de los españoles en el exterior*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

García Mahamut, Rosario (2021): «Una lectura constitucionalmente adecuada de los nueves indultos concedidos a los condenados en el juicio del procés», *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, 30, p. 80-101.

García Roca, Javier (2019): *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Cizur Menor, Aranzadi.

Jimena Quesada, Luis (2018): «Coste de los derechos cívico-políticos y medidas anticrisis», en Terol Becerra, Manuel, y Adnane Rkioua, Abdelhamid (dirs.): *Constitución financiera y constitución social*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 11-28.

- (2022) «La ampliación de la jurisdicción consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una nueva apuesta por el diálogo y la complementariedad con las Cortes superiores nacionales (una visión comparada dese la experiencia europea)», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 75, p. 107-135.

Krzywon, Adam (2021): «Integridad de los procesos electorales, desinformación e intervención del poder judicial. Comparación de los moderes europeos», en Sánchez Navarro, Ángel, y Fernández Riveira, Rosa María (dirs.): *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Cizur Menor, Aranzadi, p. 443-467.

López Guerra, Luis (2014): «Los Protocolos de reforma n.º 15 y 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Europeo*, 49, p. 11-29.

Mancini, Federico (1993): «La Corte di Giustizia: uno strumento per la democrazia nella Comunità europea», *Il Mulino*, 3, p. 595-606.

Mestre, Esteban (1970): «Los delitos electorales en España. Reflexiones en torno al tratamiento sociológico del sistema electoral», *Revista Española de la Opinión Pública*, 20, p. 125-171.

Morel, Sandrine (2018): *En el huracán catalán. Una mirada privilegiada al laberinto del procés* (Trad. Lara Cortés Fernández), Barcelona, Planeta.

Muñoz Aranguren, Arturo (2014): «La aritmética electoral tomada en serio: El uso de la estadística en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, vol. 1, p. 1-45.

Nohlen, Dieter (2015): «Sistemas electorales y justicia electoral a debate», *Derecho Electoral,* 20, p. 1-33.

Oliver Araujo, Joan (2024), «La 'cláusula de conciencia' de los periodistas: un derecho en defensa de su dignidad personal», *Revista de Derecho Político*, 119, p. 13-39.

OEA (2019): *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*, Elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con los aportes del Departamento de Cooperación y Observación Electoral y el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría General de la OEA, Washington, (acceso: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf).

Pauner Chulvi, Cristina, y Tomás Mallén, Beatriz (2021): «El derecho a la educación digital», en Arenas Ramiro, Mónica, y Ortega Giménez, Alfonso (dirs.): *Tratamiento de datos personales en centros educativos. Cuestiones Prácticas*, Madrid, Editorial Jurídica Sepín, p. 131-137.

Rallo Lombarte, Artemi (2024): «El fin del voto rogado y su limitado impacto en las elecciones de 2023», *Revista de Derecho Político*, 120, p. 147-179.

Safadi Márquez, Carlos, Vázquez, Soledad, Garganta, Amparo, y Herrero Ducloux, Pura (2023): «El derecho al voto de personas con discapacidad cognitiva. Algunas reflexiones sobre el caso *Caamaño Valle vs. España* ante la Corte Europea de Derechos Humanos», *Cuadernos De Derecho Electoral*, 1, p. 57-77.

Sáiz Arnaiz, Alejandro (2018): «Tribunal Europeo de Derechos Humanos y procesos políticos nacionales: democracia convencional y margen de apreciación», *Teoría y Realidad Constitucional*, 42, p. 221-245.

Schütze, Robert (2024): *Introducción al* derecho de la Unión Europea, Granada, Comares.

Tajadura Tejada, Javier (2023-2024): «La "revitalización" de la Constitución: reforma constitucional frente a amnistía», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, p. 186-191.

Tomás Mallén, Beatriz (2022): «La efectividad del Protocolo n.º 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos y su potencial impacto constitucional en España», *Estudios de Deusto*, vol. 70, 1, p. 387-420.

- (2023) *Intergrupos parlamentarios e integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Tomuschat, Christian (1992): «Quo Vadis Argentoratum? The succes story of the European Convention on Human Rights», *Human Rights Law Journal*, vol. 13, 11-12, p. 401-405.

Trejos Robert, Sergio, y González Farguharson, Ricky (2019): «El bien jurídico de la integridad del sistema electoral», *Revista de Derecho Electoral*, 27, p. 159-174.

Turturro Pérez De Los Cobos, Sara (2024): «Personas con discapacidad (art. 15 de la Carta)», en Canosa Usera, Raúl, y Carmona Cuenca, Encarnación (eds.): *La Europa de los derechos sociales. La Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 517-540.

Úbeda De Torres, Amaya (2020): «Los estándares de Derecho electoral a la luz de la jurisprudencia del TEDH y del Código de buenas prácticas de la Comisión de Venecia», *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, p. 563-584.

Unión Europea (2016): *Compendio de Estándares Internacionales sobre Elecciones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 4.ª ed., p. 308 (acceso: https://www.eods.eu/library/Compendium-ES-N-web.pdf).

Vidal Prado, Carlos (2023): «La educación cívica y constitucional en España», *Revista de las Cortes Generales*, 116, p. 135-169.

Inteligencia artificial y parlamentos modernos

Javier Guillem Carrau
Letrado de Les Corts Valencianes en servicios especiales

Resumen

La inteligencia artificial va a tener un protagonismo clave en el futuro de los órganos con capacidad legislativa y en su transformación digital. Este rol fundamental va a manifestarse en tres probables campos de actuación: mejora de eficiencia y efectividad de los procesos administrativos y legislativos, fortalecimiento de la calidad y la consistencia de la legislación y la apertura y trasparencia para la ciudadanía.
Palabras clave: Inteligencia artificial, parlamentos, legislación, transparencia, ciudadanía.

Resum

La intel·ligència artificial tindrà un protagonisme clau en el futur dels òrgans amb capacitat legislativa i en la seua transformació digital. Aquest rol fonamental es manifestarà en tres probables camps d'actuació: millora d'eficiència i efectivitat dels processos administratius i legislatius, enfortiment de la qualitat i la consistència de la legislació i l'obertura i transparència per a la ciutadania.
Paraules clau: Intel·ligència artificial, parlaments, legislació, transparència, ciutadania.

Abstract

Artificial intelligence will play a keystone role in the future of the legislator and in the digital transformation of the Parliaments with a primary focus on three key areas: improving the efficiency and effectiveness of

our administrative and legislative processes, enhancing the quality and consistency of legislation, and increasing access and transparency for citizen.
Key words: Artificial intelligence, Parliaments, legislation, transparency, citizenship.

Sumario

I. Introducción
II. La Unión Europea ante la inteligencia artificial
III. El impacto de la inteligencia artificial en el marco del e-gobierno y de la e-democracia
IV. Los retos de la inteligencia artificial en los parlamentos
1. La inteligencia artificial ante el principio de transparencia y la gestión de los datos en códigos abiertos
2. La mejora del proceso de elaboración de las leyes con modelos de lenguaje masivos del tipo del ChatGPT o Bard
3. Las ventajas del procesamiento de documentos por la inteligencia artificial para el control e impulso parlamentario
4. El reto parlamentario de la planificación estratégica de la entrada de la inteligencia artificial y el buen gobierno del proceso
5. El desafío de los principios éticos y otros riesgos asociados en la actividad parlamentaria ante las herramientas de la inteligencia artificial
V. Conclusiones
VI. Bibliografía

I. Introducción

Partimos de que la inteligencia artificial es «hacer que una máquina se comporte de formas que serían llamadas inteligentes si un ser humano hiciera eso". Esta es la definición aportada por McCarthy sobre la inteligencia computacional en 1955 (Andersen 2022, 84).

La modernización parlamentaria gracias a la inteligencia artificial permite la apertura de debates de gran interés. Partiendo del análisis de los principios europeos básicos en relación con la inteligencia artificial, se van a analizar las diferentes variables que afectan a la inserción de la inteligencia artificial en la administración para identificar que posibles impactos tendrán en el corto y medio plazo en las administraciones parlamentarias y aquellos campos en los que dichas herramientas no podrán ser utilizadas o deberán serlo bajo control permanente del pensamiento crítico humano.

La cuestión, en el ámbito parlamentario, no se trata de identificar o justificar la posibilidad de reservar un escaño para la inteligencia artificial (en forma de robot) porque esto parece estar fuera del radar de permisividad establecido por el legislador europeo, pero sí supone una invitación a reflexionar sobre una serie de desafíos ante este nuevo reto con el que se enfrentan los parlamentos y las administraciones parlamentarias; en este caso, la irrupción sin previo aviso de la inteligencia artificial en las asambleas legislativas, tal cual ha ocurrido en la vida diaria de la ciudadanía. En el horizonte más próximo, la inteligencia artificial también va a desempeñar un rol fundamental en el futuro de estas instituciones y su incorporación es una cuestión estratégica. Por eso, se parte de la innegable necesidad de reconocer su espacio vital en la administración parlamentaria y en la actividad de los parlamentos. Como se analiza a continuación, su impacto en funciones parlamentarias va a manifestarse en tres probables campos de actuación: mejora de eficiencia y efectividad de los procesos administrativos y legislativos, refuerzo de la calidad y la consistencia de la legislación e incremento de la trasparencia para la ciudadanía.

II. La Unión Europea ante la inteligencia artificial

En la UE ya se han definido los principios básicos que van a inspirar los diferentes vectores de regulación que requiere la inteligencia artificial. El proceso de definición de dichos principios ha tomado su tiempo y además se ha visto sobrepasado por la propia realidad de las cosas dado que el Libro Blanco de la Comisión sobre la materia es de 2020 y la irrupción de modelos de lenguaje masivo, como el ChatGPT, nacen a finales de 2022; lo que obligó al legislador europeo a incorporar su visión sobre dichos modelos en los textos de trabajo del proceso legislativo ya en curso.

En 2020, el Libro Blanco sobre la inteligencia artificial supuso el primer enfoque de la comisión sobre la materia. Este documento definió las opciones existentes para alcanzar el doble objetivo de promover la adopción de la IA y de abordar los riesgos vinculados a determinados usos de esta nueva tecnología. En ese mismo año, el Parlamento Europeo estableció una comisión para examinar el impacto de la tecnología (Comisión Especial sobre Inteligencia Artificial en la Era Digital, P9_TA[2020]0162) y pidió una normativa sobre inteligencia artificial antropocéntrica. Asimismo, el Parlamento Europeo aprobó tres informes sobre la regulación de la inteligencia artificial.[1] Es de

1 En primer lugar, en ejercicio del derecho del Parlamento Europeo para iniciar el proceso legislativo (Articulo 225 TFEU) se insta a la Comisión Europea a diseñar un nuevo marco jurídico que desarrolle los principios éticos y las obligaciones jurídicas ligados al desarrollo, la implantación y el uso en la Unión de la inteligencia artificial, la robótica u otras tecnologías relacionadas (incluido el software, los algoritmos y los datos). Siguiendo el informe parlamentario, la legislación europea tendrá que atenerse a los siguientes principios: una inteligencia artificial antropocéntrica y antropogénica; seguridad, transparencia y rendición de cuentas; salvaguardias contra el sesgo y la discriminación; derecho de reparación; responsabilidad social y medioambiental; respeto de la intimidad y protección de los datos. Las tecnologías de inteligencia artificial que presenten un riesgo elevado (por ejemplo, que sean capaces de aprender solas) habrán de diseñarse de tal modo que permitan en cualquier momento la supervisión humana. Cuando se utilice una función que pudiera atentar gravemente contra los principios éticos y resultar peligrosa, las capacidades de autoaprendizaje deberán desactivarse y se deberá restaurar plenamente el control humano. En definitiva, se persigue lograr el equilibrio entre proteger los derechos de la ciudadanía e impulsar el desarrollo tecnológico (Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, sobre un marco de los aspectos éticos de la inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas, 2020/2012(INL)). En segundo lugar, el Parlamento abordó el establecimiento de un

resaltar que el informe final de la comisión especial sobre Inteligencia Artificial en la Era Digital (AIDA, sus siglas en inglés) del Parlamento Europeo propone una hoja de ruta para la UE. Se trata de un enfoque integral para conseguir una posición común a largo plazo que destaque los valores y objetivos principales de la UE sobre la IA y continúe los actuales esfuerzos legislativos de la UE en este ámbito. Según indicó el informe elaborado por la Oficina de tecnología del Parlamento Europeo (conocida como STOA, sus siglas en inglés) en 2020, la UE se había ya quedado atrás en el desarrollo, la investigación y la inversión en IA.

En 2021, la Comisión Europea apunta que la inteligencia artificial (IA) es un conjunto de tecnologías de rápida evolución que puede generar un amplio abanico de beneficios económicos y sociales en todos los sectores y las actividades sociales. Mediante la mejora de la predicción, la optimización de las operaciones y de la asignación de los recursos y la personalización de la prestación de servicios, la inteligencia

---

sistema de responsabilidad civil con visión de futuro para proteger a empresas y particulares en el marco de responsabilidad civil, que haga responsables a quienes trabajan con una IA de riesgo de cualquier perjuicio que esta pudiera causar. El segundo informe parlamentario considera que un marco jurídico claro dará alas a la innovación, al dotar a las empresas de la necesaria seguridad jurídica; pero también protegerá a los ciudadanos, devolviéndoles la confianza en las tecnologías de IA al desalentar actividades que podrían resultar peligrosas. Estas normas sobre responsabilidad se aplicarán a cualquier actividad de inteligencia artificial, física o virtual, que provoque daños o perjuicios a la vida, la salud, la integridad física o la propiedad, o que provoque daños inmateriales significativos que den lugar a una «pérdida económica verificable» (Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, sobre un régimen de responsabilidad civil en materia de inteligencia artificial, 2020/2014 (INL). En tercer lugar, el Parlamento Europeo abordó la cuestión de la protección de las innovaciones relacionadas con la inteligencia artificial. En este tercer informe sobre la IA se afirma que el liderazgo mundial de la Unión pasa por contar con un sistema de derechos de propiedad intelectual efectivo y con salvaguardias para el sistema de patentes de la Unión que protejan a los desarrolladores que innoven. Y esto no puede hacerse a expensas de los intereses de los creadores humanos ni de los principios éticos de la Unión. Para los eurodiputados, es importante diferenciar entre creaciones humanas con ayuda de la IA y creaciones generadas directamente por la IA. Consideran que la inteligencia artificial no debe tener personalidad jurídica; por ello, solo los seres humanos pueden ser titulares de los derechos de protección intelectual. El texto ahonda en cuestiones como los derechos de autor, la recogida de datos, los secretos comerciales, el uso de algoritmos y los productos ultrafalsos (*deep fakes*). Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2020, sobre los derechos de propiedad intelectual para el desarrollo de las tecnologías relativas a la inteligencia artificial, 2020/2015(INI).

artificial puede facilitar la consecución de resultados positivos desde el punto de vista social y medioambiental, así como proporcionar ventajas competitivas esenciales a las empresas y la economía europea. Esto es especialmente necesario en sectores de gran impacto como el cambio climático, el medio ambiente y la salud, el sector público, las finanzas, la movilidad, los asuntos internos y la agricultura. No obstante, los mismos elementos y técnicas que potencian los beneficios socioeconómicos de la IA también pueden dar lugar a nuevos riesgos o consecuencias negativas para personas concretas o la sociedad en su conjunto.

Bajo la presidencia española del Consejo, en diciembre 2023, se aprobó el reglamento europeo por la que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.[2] Esta nueva normativa establece normas que regulan la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de determinados sistemas de IA para proveedores y usuarios en función del nivel de riesgo de las herramientas de inteligencia artificial. El objetivo del Reglamento es «mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de un marco jurídico uniforme, en particular para el desarrollo, la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de inteligencia artificial en la Unión, de conformidad con los valores de la Unión, a fin de promover la adopción de una IA centrada en el ser humano y fiable, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, proteger frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA en la Unión, así como brindar apoyo a la innovación.»

2 Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial) DO L, 2024/1689, 12.7.2024,

El Reglamento (UE) 2024/1689 no solo establece las normas armonizadas para la introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión sino que recoge las prohibiciones de determinadas prácticas de IA y los requisitos específicos para los sistemas de IA de alto riesgo y obligaciones para los operadores de dichos sistemas; asimismo define las normas armonizadas de transparencia aplicables a determinados sistemas de IA, las normas armonizadas para la introducción en el mercado de modelos de IA de uso general y las normas sobre el seguimiento del mercado, la vigilancia del mercado, la gobernanza y la garantía del cumplimiento. La norma europea contempla también un conjunto de medidas en apoyo de la innovación, prestando especial atención a las pymes, incluidas las empresas emergentes.

Esta norma es de aplicación a la administración parlamentaria porque afectará a los proveedores que introduzcan en el mercado o pongan en servicio sistemas de IA o que introduzcan en el mercado modelos de IA de uso general en la Unión; a los responsables del despliegue de sistemas de IA que estén establecidos o ubicados en la Unión; a los proveedores y responsables del despliegue de sistemas de IA que estén establecidos o ubicados en un tercer país, cuando los resultados de salida generados por el sistema de IA se utilicen en la Unión; a los importadores y distribuidores de sistemas de IA; a los fabricantes de productos que introduzcan en el mercado o pongan en servicio un sistema de IA junto con su producto y con su propio nombre o marca; a los representantes autorizados de los proveedores que no estén establecidos en la Unión; y a las personas afectadas que estén ubicadas en la Unión. Esto es, la norma afecta a cualquier operador que ofrezca servicios con tecnología de inteligencia artificial a las instituciones parlamentarias y a estas mismas si desarrollan programas o servicios sobre la base de sistemas de inteligencia artificial.

III. El impacto de la inteligencia artificial en el marco del e-gobierno y de la e-democracia

Una característica principal de los sistemas de IA es su capacidad de inferencia sobre la realidad de la que se nutren. Esta capacidad de inferencia se refiere al proceso de obtención de resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que puede influir en entornos físicos y virtuales, y a la capacidad de los sistemas de IA para deducir modelos o algoritmos, o ambos, a partir de información de entrada o datos. La inferencia se deriva de la puesta en práctica de estrategias de aprendizaje automático, por ejemplo, de cómo estos sistemas aprenden de los datos o de cómo estos sistemas aprenden a alcanzar determinados objetivos y estrategias basadas en la lógica y el conocimiento que infieren a partir de conocimientos codificados o de una representación simbólica de la tarea que se les encomienda resolver.[3]

Innerarity (2020, 98) afirma que si la política a lo largo del siglo XX giró en torno al debate acerca de cómo equilibrar Estado y mercado (cuánto poder debía conferírsele al Estado y cuánta libertad debería dejarse en manos del mercado), la gran cuestión hoy es decidir si nuestras vidas deben estar controladas por poderosas máquinas digitales y en qué medida, cómo articular los beneficios de la robotización, automatización y digitalización con aquellos principios de autogobierno que constituyen el núcleo normativo de la organización democrática de las sociedades. «El modo como configuremos la gobernanza de estas tecnologías va a ser decisivo para el futuro de la democracia; puede implicar su destrucción o su fortalecimiento», apunta.

El impacto de la inteligencia artificial en las democracias avanzadas ha de analizarse en el contexto de la transformación de estas debido a los procesos de digitalización y transformación tecnológica a las que no son ajenas. En este sentido, se constata que la interacción y los cambios en los sistemas democráticos por la aplicación de las nuevas tecnologías

3 Considerando 12 del Reglamento (UE) 2024/1689

ha dado a luz nuevos términos como E-Democracia, teledemocracia, ciberdemocracia y democracia digital (Smith, C. y Webster 2008, 5).

En el ámbito del e-gobierno, señala Campos Acuña (2019, 76) que, frente a los tradicionales rigores y rígidos corsés que imponía el derecho administrativo, los últimos cambios y, en particular, la segunda década del siglo XXI han traído consigo una considerable revolución en la administración pública que está teniendo una acogida asimétrica, entre las diferentes entidades que la conforman y los correspondientes niveles territoriales (administración general, autonómica y local). Con la introducción de nuevas tecnologías, no solo la e-administración, sino también el open data, el big data o el *blockchain*, y nuevos modelos de gestión demandados por una sociedad cada vez más activa y conocedora de sus derechos no parece ser una opción sumarse a la transformación que si bien se denomina digital, va mucho más allá, pues se trata, en realidad, de la transformación del modelo de administración. No obstante, las administraciones no pueden adoptar directamente las estrategias de transformación digital del sector privado porque en estos casos el interés en desarrollar los planes de inteligencia artificial es el beneficio económico mientras que el sector público persigue la realización del interés público (Fatima 2021, 180).

La estrategia española de I+D+I en Inteligencia Artificial, elaborada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2019), señaló cómo la inteligencia artificial está llamada a ser un catalizador de la transformación de la actividad y presencia digital de la Administración pública, apuntando cómo a medida que las ciudades, regiones y los estados continúan adoptando las tecnologías informáticas más modernas, las tareas cotidianas de los empleados públicos se transforman.[4]

4 La Estrategia española identifica numerosos campos para el desarrollo de la IA en el sector público, como la educación, donde el uso de sistemas inteligentes permitiría transformar la educación a partir de diferentes tecnologías, garantizando una formación inclusiva, renovada y adaptada a las necesidades de estudiantes y docentes en función de las preferencias, conocimiento y la evolución individual del estudiante. O en el ámbito sanitario, mediante la llamada «Medicina P4» (predictiva, personalizada, preventiva y participativa),

Mas recientemente, se viene señalando que el uso de estas tecnologías disruptivas se extiende al conjunto de tecnologías emergentes que transforman drásticamente los procesos y las operaciones del sector público (Wilmer *et al*., 2020, 89). Estas tecnologías incluyen, entre otras, la inteligencia artificial, el internet de las cosas, y los sistemas de recomendación. En la administración pública, los procesos de toma de decisiones pueden automatizarse y esto lleva consigo agilidad en la tramitación. El valor añadido de las herramientas de inteligencia artificial consiste en añadir a dicha automatización la función de crear sensores que permitan predecir y automatizar. Se dice que la aplicación de este tipo de tecnología es satisfactoria para los usuarios externos y otros actores (ciudadanos, empresas, etc.) y no tanto para los operadores internos a los que afecta en términos de eficiencia (Tangi *et al*., 2020).

Las aplicaciones de inteligencia artificial permiten solucionar numerosos problemas como codificar y organizar la información y el conocimiento humano, aplicar este conocimiento para responder preguntas o validar quejas, descubrir conexiones ocultas entre los datos, agrupar y clasificar observaciones, indexar y consolidad recursos, simular escenarios para mejorar los ecosistemas digitales y físicos y descubrir parámetros que permitan cambiar las funciones del sistema (Ziouvelou *et al*., 2022, 45).

Al final, toda organización podría revisar su organización y los servicios y crear servicios digitales que sean fáciles y sencillos, con

---

que se fundamentará cada vez más en tecnologías emergentes como la IA y el análisis de grandes cantidades datos basado en el aprendizaje automático y la visión por computador. Especial mención debemos hacer, por su potencial innovador, a la utilización de la IA en el objetivo de las Ciudades y Territorios Inteligentes y sostenibles (Smart Cities). En su análisis del citado documento, Campos Acuña describe cómo se puede hablar de una doble proyección de la IA en el ámbito de la innovación pública: — Como herramienta para los desarrollos ideados por la creatividad de los equipos humanos, que pasan de ser una mera idea a una realidad, concreciones que en un escenario desprovisto de la tecnología necesaria no podrían llegar a materializarse. — Liberador de tareas mecánicas, engorrosas, de la burocracia mala. Tiempo que se podrá utilizar, entre otros ámbitos, en avanzar en las tareas de gobierno abierto, innovando en la gestión a través de la participación y la colaboración de la sociedad, permitiendo avanzar hacia la innovación social. (Campos Acuña *op. cit.*).

continuos cambios organizativos (Vial, 2019, 120) que permita una expansión de servicios para los usuarios base con efectos positivos en la eficiencia y resultados de las administraciones.

Estos argumentos justifican que cualquier organización del sector público esté obligada a revisar su equilibrio entre innovación y eficiencia (Hanni *et al*., 2019, 172) y también implica a usuarios/operadores/ ciudadanos en el proceso de diseño de las innovaciones democráticas digitales, donde la llamada usabilidad es el criterio clave (Berg *et al*., 2021, 230).

La doctrina más reciente enfoca hacia la necesidad de adoptar modelos organizativos flexibles con un equilibrio entre el análisis de las mejoras que se pueden realizar gracias a la inteligencia artificial y su desarrollo e implementación (Palmi *et al*., 2020). Este enfoque consiste en el encaje del uso de estas nuevas tecnologías con conceptos innovadores, métodos, herramientas y servicios con una perspectiva inclusiva y centrada en el usuario. En todo caso, el diseño de procesos y de aplicaciones digitales con inteligencia artificial tiene que considerar la diversidad de usuarios y su conocimiento digital (Berg *et al*., 2021, 233).

Por lo tanto, las tecnologías digitales disruptivas como la inteligencia artificial, el *blockchain*, el big data y el internet de las cosas representan un eje fundamental de futuro en las organizaciones públicas y más específicamente en el proceso de definición de sus políticas públicas. Otra de las características a destacar es el rol más inclusivo de los mismos, al tratarse de procesos, como el ciclo de adopción de tecnologías que precisa de un consenso público (Leitner *et al*., 2019, 238), donde gran número de usuarios, actores políticos y operadores se verán implicados.

Por ejemplo, el internet de las cosas permite recoger diferentes tipos de datos, compartirlos con el público y empodera a la ciudadanía para participar en la definición de políticas públicas (Kankanhalli *et al*. 2019, 304). Es decir, el internet de las cosas facilita información seleccionada a la ciudadanía y a la administración, implicando a la

primera en el proceso de definición de políticas públicas, reforzando la trasparencia de la segunda con mecanismos de control más eficaces, efectivos y flexibles a diversas escalas (política, táctica y operativa) a costes reducidos (Brous *et al*., 2015, 257).

Otro campo de cambio será la evolución de las funciones de los empleados públicos y su preparación para los cambios que se están produciendo y se producirán de la mano de la inteligencia artificial. Tanto el llamado aprendizaje automático (en inglés, *machine learning*) como las redes neuronales (en inglés, *neural networks*), ambos desarrollos de la inteligencia artificial van a cambiar las funciones de los empleados públicos y las administraciones públicas en sí mismas en el corto plazo. En una democracia moderna y avanzada, la inteligencia artificial puede desarrollar aplicaciones de apoyo para el análisis de asuntos, las predicciones, la revisión de documentos y su análisis, asistentes virtuales, sistemas de apoyo para la elaboración de decisiones y la asistencia en múltiples idiomas. Esto pone de manifiesto que la inteligencia artificial va a ser fundamental en el desarrollo y planificación de procesos administrativos y legislativos y de actos administrativos, tanto intermedios como finales, y de la definición e identificación de las funciones y tareas a desarrollar en la función pública.

No obstante, es evidente que el desarrollo de la inteligencia artificial en las democracias avanzadas es algo más que la aparición de chatbots o bots en torno a la administración de lo público. Esto es tan claro como que la democracia clásica es algo más que elecciones o que el estudio del impacto de las nuevas tecnologías digitales en la democracia es algo más que el estudio del voto electrónico.

Aunque algunas veces se considere estar ante la misma cuestión o ante cuestiones muy similares, cuando se habla de e-Democracia y de e-Gobierno nos hallamos ante conceptos distintos (Remeny *et al*., 2007, 89). Fruto de la labor de la Oficina de Ciencia y Tecnología del Parlamento Europeo, encontramos una completa definición de e-democracia: «…e-Democracia consiste en todos los instrumentos electrónicos de comunicación que capacitan o fortalecen a los

ciudadanos en su acción de seguimiento del legislador/político en su actividad pública. Dependiendo de los aspectos de la democracia que se fomente, la e-democracia puede emplear diferentes técnicas: (1) para incrementar la transparencia del proceso político; (2) para fortalecer la implicación directa y la participación de los ciudadanos; y (3) la mejora de la calidad de formación de la opinión mediante la apertura de nuevos espacios de información y deliberación» (STOA, Parlamento Europeo 2003, 3).

Es decir, la e-Democracia supone el uso de las tecnologías y estrategias de la información y comunicación por actores democráticos (gobiernos, electos, medios de comunicación, organizaciones políticas, ciudadanos/votantes) en los procesos de gobierno y procesos políticos a escala local, nacional o internacional. En función de esta definición, podemos constatar que la E-Democracia es un concepto más amplio que el de E-Government o E-Gobierno, que queda circunscrito a: «… es el uso de las TICs en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas», tal y como lo define la Comisión Europea en su Comunicación sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa (2003).

Las democracias avanzadas han incrementado el uso de las tecnologías digitales en los últimos años y el impacto positivo de ello se pone de manifiesto en la manera que ponen los servicios públicos a disposición de los ciudadanos; con trasparencia y control. No obstante, el impacto de estas nuevas tecnologías en las democracias avanzadas está todavía por ver (Anastasiadou *et al*., 2021, 515). Además, las innovaciones digitales no están afectando de igual modo a los principios democráticos desde el punto de vista del ciudadano porque están siendo desarrolladas principalmente con experiencias unidireccionales o, como mucho bilaterales (Berg *et al*. 2021, 223).

IV. Los retos de la inteligencia artificial en los parlamentos

Resulta sencillo realizar un análisis indiciario del rol de los parlamentos en el desarrollo del desafío de la inteligencia artificial desde su tradicional posición como centro del debate político y legislativo y control presupuestario.

En realidad, nos confrontamos con la pregunta de qué es modernizar un Parlamento con la inteligencia artificial. Estas técnicas nuevas pueden ayudar a mejorar la efectividad y la eficiencia de los procedimientos parlamentarios tanto administrativos como legislativos; a reforzar la calidad y la consistencia del proceso legislativo; y a incrementar la trasparencia y la participación de la ciudadanía. En este contexto de modernidad, lo moderno no es sólo ser bien ordenado como recordaba Cervantes en el Quijote con sus referencias a la república bien ordenada (I-22) o repúblicas bien concertadas (II-27). Tampoco lo moderno de implementar soluciones basadas en inteligencia artificial puede quedar reducido a objetivos de eficiencia o eficacia ni puede quedar restringido a una modernidad asociada a la comunicación para que el Parlamento esté «conectadísimo» en las redes sociales y tampoco puede limitarse a la más que simbólica instalación de un chatbot en la página web del Parlamento o, incluso, por último, como se ha planteado en algún caso, lo moderno tampoco puede simplificarse a la estrambótica idea de tener un miembro del parlamento «robot».

Por ello, para poner la discusión en su justo lugar como reto de modernidad para las instituciones parlamentarias, se han identificado tres probables campos de actuación que permiten incorporar las aplicaciones basadas en la inteligencia artificial en un proceso de transformación digital de la institución parlamentaria. Estos campos de acciones prácticas giran en torno a la trasparencia, la gestión de la información parlamentaria y extraparlamentaria y la comunicación con la ciudadanía.

Con carácter preliminar debe afirmarse que el uso de tecnologías digitales avanzadas debe ir de la mano de las clásicas tareas burocráticas

parlamentarias y en el contexto de una planificación estratégica con una visión política nítida que permita desarrollar un plan de digitalización que incorpore aquellas aplicaciones basadas en la inteligencia artificial que hayan sido seleccionadas entre los diversos campos de actuación prioritarios para cada administración parlamentaria.

En el desempeño de sus funciones constitucionales, los parlamentos han sido hasta ahora libres de decidir cuando han querido confiar en la inteligencia artificial. A falta de una planificación estratégica, conforme avanza el uso de estas tecnologías la libertad inicial que se predica de la autonomía parlamentaria quedará progresivamente reducida.

En todo caso, la libertad de elección respecto al uso de cualquier forma de inteligencia artificial en los parlamentos no está exenta de responsabilidades y deberes por las implicaciones legales y éticas que conlleva (Montoya y Rummery, 2020, 10).

Volviendo atrás en el tiempo, la relevancia de las nuevas tecnologías para las actividades de un Parlamento ya fue destacada en las conclusiones alcanzadas por la Comisión Especial sobre redes informáticas del Senado que, en 1999, recomendó que «… las instituciones parlamentarias utilizarán las redes electrónicas para aproximar las relaciones entre representantes y representados, facilitando así la participación activa y directa de los españoles en sus actividades y procedimientos» (Senado, 1999, p.48).

Estas nuevas tecnologías cambian la posición del Parlamento en el espacio político y se convierten en instrumentos cada vez más esenciales para la conformación de la opinión pública, modificando el modo en el parlamento se relaciona con la sociedad y significando una alternativa a la tradicional carencia de medios de los que están dotados los parlamentarios frente al ejecutivo. Es conocido que, en los parlamentos contemporáneos, se prioriza la labor de control y representación y el modelo clásico de parlamentarismo se manifiesta con problemas para adecuarse al modelo social vigente por la concepción democracia liberal que evoluciona hacia una democracia electrónica. Junto a ello, ha de reseñarse que es necesario tener en

cuenta dos elementos esenciales como son el Estado de partidos y la intervención de los medios de comunicación social en la formación de la opinión pública.

En este contexto, los parlamentos no pueden ser meros espectadores de la evolución de las tecnologías asociadas a la inteligencia artificial y deben examinarse con el prisma de estas en su funcionamiento y en su relación con la ciudadanía. En el inicio de este siglo, algunos parlamentos se plantearon como cambiar sus formas de trabajo con ayuda de las nuevas tecnologías como el Parlamento de Canadá, en 2006, o el Parlamento Europeo en 2003. Ha de reconocerse los espacios de debate parlamentarios como los genuinamente válidos para el sistema por su valor representativo de acuerdo con los principios de la teoría de la representación que fundamentan el sistema.

Un análisis preliminar de los retos de un Parlamento contemporáneo en el ámbito de la inteligencia artificial debe partir del estado de incorporación de las nuevas tecnologías a las actividades parlamentarias. Un gran número de cámaras legislativas han incorporado el uso de las nuevas tecnologías a sus procedimientos internos e incluso han regulado el uso de sus sistemas informáticos con especial atención a la seguridad y al respeto a la protección de los datos que se manejan en la vida cotidiana de un Parlamento pero todavía no consta una incorporación de herramientas de inteligencia artificial con carácter general. Por un lado, encontramos las tecnologías de inteligencia artificial disponibles actualmente, desde el aprendizaje automático al empleo de la inteligencia artificial en planificación, simulación y simplificación, minado de textos, ontologías, personalización y recomendaciones, etc. Por otro, la posibilidad de emplear las citadas tecnologías a escala interna en el Parlamento para sus señorías o para la administración parlamentaria y a escala externa mediante colaboraciones con otros parlamentos o con la ciudadanía. Simultáneamente, sus señorías gozan ya de los medios materiales de carácter tecnológico que se emplean en otras esferas profesionales derivados de herramientas de inteligencia artificial.

Cualquier estrategia de digitalización parlamentaria debe tener en el radar el conjunto de mejoras que la inteligencia artificial puede plantear a una administración parlamentaria. Estas mejoras se pueden encuadrar en tres campos de acción práctica que se encuadran en el conjunto de nuevos valores o principios aplicables en todos los procedimientos parlamentarios: la trasparencia de procesos, la gestión inteligente de datos en abierto y la mejora de la comunicación con la ciudadanía. Estos tres campos de actuación están sembrados de herramientas de inteligencia artificial, áreas de aplicación, escenarios de uso y requisitos para uso disruptivo, que pueden ser desarrollados en la administración parlamentaria.

Como anticipábamos, las administraciones parlamentarias han construido sus propias capacidades en este campo con prototipos y soluciones iniciales y tendrán que esperar para encontrar herramientas comerciales adecuadas a sus características en los actuales limitados mercado. Actualmente, diversos parlamentos están incorporando herramientas avanzadas de informática con los usos de las tecnologías disruptivas y sus usuarios y los respectivos «clientes» en el proceso de toma de decisión pública. Da la impresión de que están siendo invitados a adoptar este tipo de soluciones, incluso cuando el uso de servicios basados en la inteligencia artificial requiere capacidades digitales para la interpretación de los algoritmos. La inteligencia artificial en el entorno parlamentario constituye un super conjunto de tecnologías y modelos diseñados para solucionar distintos tipos de problemas, como descubrir patrones o extraer información de grandes cantidades de datos parlamentarios, basándose en múltiples algoritmos (Fitsilis *et al*., 2021, 27).

Sin perjuicio de abordar esta cuestión con mayor detalle a continuación, en este análisis preliminar cabe identificar cómo la inteligencia artificial puede ayudar a mejorar la administración parlamentaria, es decir a cómo desarrollar sus funciones más rápido y mejor. Entre las tecnologías de AI disponibles a tal efecto se encuentran el reconocimiento facial y de voz, la clasificación de textos, chatbots

o robots de conversación o interactivos, procesamiento natural del lenguaje, reconocimiento de patrones, *machine learning*, etc. Por ejemplo, esto podría reflejarse inmediatamente en el empleo de traducciones electrónicas para los diarios oficiales en parlamentos con varias lenguas oficiales. Igualmente, es evidente que se le puede pedir a ChatGPT la creación de un texto normativo. También se aprecia rápidamente la utilidad de la inteligencia artificial y la función de control parlamentario por la posibilidad que abre de automatización de procesos de búsqueda y selección de intervenciones parlamentarias en formatos de audio y video. Asimismo, la de analizar, agregar y visualizar comunicaciones en formato digital para el tratamiento de las solicitudes de información y documentación sobre iniciativas parlamentarias, estado de tramitación, reuniones y órdenes del día.

De hecho, hay ejemplos de estas aplicaciones en diversos parlamentos. Así, respecto a la asistencia a los parlamentarios, el Parlamento de Sudáfrica tiene un proyecto de uso de chatbot para ayudar a los miembros del parlamento con la información parlamentaria. En este proyecto piloto, las preguntas formuladas por los parlamentarios sobre el estado de un procedimiento legislativo, resolución, pregunta parlamentaria, etc., así como cuestiones más triviales como fechas de reuniones y órdenes del día, asuntos pendientes de tramitar, etc. Este chatbot está basado en una tecnología de *interface* conversacional (Natural Language Processing (NLP)).

1. La inteligencia artificial ante el principio de transparencia y la gestión de los datos en códigos abiertos

Al igual que con cualquier otra nueva tecnología, con el desarrollo de las herramientas de inteligencia artificial, los derechos subjetivos ya existentes de los ciudadanos y de sus representantes en las cámaras legislativas, pueden lograr un abanico más amplio de opciones para su ejercicio, como es el caso del derecho a la información pública, el derecho a conocer la situación en la que se halla la tramitación de un

procedimiento, el derecho a la obtención de copias de los documentos que se encuentran en dichos procedimientos, etc. (Fernández Rodriguez, 145)

De igual modo, el desarrollo de las herramientas de inteligencia artificial permitiría hablar de una administración parlamentaria más inclusiva y personalizada, al servicio de la ciudadanía y de sus señorías, a las que proporciona, equitativamente, servicios públicos en línea personalizados para satisfacer sus necesidades específicas y que permitan acercar la institución parlamentaria y su actividad a la ciudadanía; fomentar la implantación y mayor utilización de las nuevas tecnologías en sus procesos; y reducir sus costes de relación con las otras administraciones públicas.

En la rutina parlamentaria, la incorporación de estos sistemas de aplicaciones basadas en inteligencia artificial sería capaz, por ejemplo, de estar al tanto de eventos, notificar a terceros, recomendar acciones, realizar prognosis, iniciar medidas provisionales o provisionalísimas y tomar determinadas decisiones incluso sin la implicación de los usuarios. En cuanto al principio de participación y los criterios de buen gobierno, es notable que las nuevas tecnologías suponen una serie de mejoras de participación en los procedimientos parlamentarios de control, aunque el verdadero riesgo consiste en que los parlamentarios, a corto plazo, por el uso de las Tics, se conviertan en trabajadores móviles y no en E-demócratas (EPRI 2005, 5).

Ha de citarse, en primer lugar, respecto a la transparencia, la utilización de la inteligencia artificial para lograr una mayor trasparencia en el proceso de toma de decisiones, para facilitar mecanismos para incrementar la confianza en la institución, para el aumento del control externo y para la puesta en práctica de sistemas que permitan entender claramente las decisiones tomadas con algoritmos, de los llamados en inglés *black-box systems* (Cerrillo, 2019, 27).

Un segundo campo de actuaciones en términos de transparencia consiste en la utilización de la inteligencia artificial para la identificación y clasificación de los portales parlamentarios de datos abiertos. El

refuerzo de la inteligencia artificial es clave en los ciclos de políticas públicas como la presupuestaria y en la mejora de la experiencia del usuario con los servicios de la administración parlamentaria cuando éstos estén prestados directamente por tecnologías basadas en la inteligencia artificial (Zuiderwijk *et al*., 2021).

Para completar este análisis, en el marco de la llamada democracia de datos, se han analizado los aspectos fundamentales de las innovaciones tecnológicas que se pueden aplicar a los parlamentos modernos y cómo éstas trasforman los procedimientos y gestión de documentos en el contexto parlamentario. De igual modo, la doctrina aborda entre las diversas alternativas tecnológicas la articulación de plataformas de integración flexibles de código abierto es lo más conveniente para los desafíos de los datos parlamentarios (volumen, alojamiento y diversidad de formatos). Este planteamiento permite crear un estándar que asegura interoperabilidad, trasparencia y versatilidad. Asimismo, los debates parlamentarios pueden ganar en trazabilidad con el uso de herramientas de visualización avanzadas (AVT), una solución de código abierto que ofrece exploración de datos y posibilidades narrativas vía visualizaciones intuitivas y avanzadas.

Un tercer campo de actuaciones en el plano de la transparencia se refiere al modo en que la inteligencia artificial afecta a la manera en la que se produce la comunicación con la ciudadanía a través de robots (chatbots) que desarrollan conocimiento básico con múltiples datos (legislativo, administrativo y operativo) para hacer frente a la complejidad, ambigüedad e incertidumbre en las interacciones con la ciudadanía debido a la actual falta de atractivo de los canales de comunicación digital de la administración parlamentaria (Androutsopoulou *et al*., 2019, 358).

Por último, la sistematización y el análisis de la información existente permitirá desarrollar modelos de predicción de reacciones de la ciudadanía basados en herramientas de inteligencia artificial adaptados a las características distintas de la misma. Especial mención requiere la funcionalidad adaptada a las personas con distintas

capacidades para las que las herramientas de la inteligencia artificial pueden abrir de manera nítida la actividad parlamentaria a través de asistentes virtuales que eliminen barreras sensoriales o de cualquier otro tipo para facilitar el acceso a la ciudadanía a dicha actividad y, en sentido inverso, puede permitir a sus señorías y a los grupos políticos enriquecerse con el resultado del análisis sistemático a través de herramientas de inteligencia artificial de las inquietudes y necesidades de la ciudadanía, en general, y de la ciudadanía con distintas capacidades, en particular.

2. La mejora del proceso de elaboración de las leyes con modelos de lenguaje masivos del tipo del ChatGPT *o* Bard

Debemos manifestar que las nuevas tecnologías con carácter general ya han supuesto también cambios en el procedimiento de elaboración de las leyes. Por ejemplo, los proyectos de ley pueden publicitarse en línea, las propuestas de ciudadanía y sectoriales en relación con las iniciativas legislativas pueden llegar a los actores parlamentarios y constituirse en la base de las posibles enmiendas al texto; en definitiva, el contacto puede ser más directo con los sectores directamente afectados puesto que las normas elaboradas con participación de los afectados son más adecuadas a la realidad a la que se dirigen gracias a las nuevas tecnologías. En el ámbito legislativo, bastantes páginas web parlamentarias ofrecen con detalle el debate político que precede la elaboración de las leyes como «primer paso tecnológico». Criticaba acertadamente Castells (1996, 35) que «lo que se observa es que los gobiernos, las administraciones, los partidos políticos han confundido internet con un tablón de anuncios». No obstante, también se han desarrollado experiencias de desarrollo electrónico del procedimiento legislativo completo en parlamentos nacionales, como en Portugal, Escocia o Canadá, o de E-Parlamento, como el húngaro (Parliament of Canada, p.6).

En este contexto, el salto que el procedimiento legislativo puede experimentar por la aplicación de tecnologías o herramientas basadas en la inteligencia artificial es notable. El uso de los modelos de lenguaje masivos a través de herramientas como la conocida ChatGPT o Bard permiten que dichas herramientas se entrenen y crezcan sin supervisión, autoaprendiendo, para responder preguntas, resumir documentos y completar frases o, en el caso de la elaboración de las normas, incluso preceptos de las propuestas legislativas o de las enmiendas a dichas propuestas legislativas. Estas herramientas tienen la capacidad de adaptar la búsqueda con ciertas indicaciones y redactar discursos, elaborar informes y clasificar textos o comparar textos legislativos similares e incluso generar textos como resultado de esas búsquedas. Por ejemplo, en lo que concierne a los procesos legislativos, la Cámara de los Representantes de Estados Unidos ha puesto en funcionamiento una herramienta de AI para analizar automáticamente las diferencias entre propuestas legislativas, enmiendas y textos legales en vigor. La herramienta es capaz de interpretar citas legales cruzadas y las modificaciones que en otros textos legales tendrían que operarse en consecuencia con el nuevo precepto legal.

3. Las ventajas del procesamiento de documentos por la inteligencia artificial para el control e impulso parlamentario

En cuanto a la función de control, las nuevas tecnologías basadas en herramientas de inteligencia artificial pueden compensar el desequilibrio tradicional que mantiene la oposición con el ejecutivo; abren nuevas opciones informativas y suponen que la relación entre el parlamento y la sociedad deje de tener un único sentido y sea bidireccional o multidireccional. Es evidente que significan igualmente que el control que se ejerce, por el Parlamento, del ejecutivo sea conocido de forma más directa por los ciudadanos. Del mismo modo, los ciudadanos también pueden controlar en qué consiste la labor que desarrollan los parlamentarios con criterios de calidad y de cantidad. En

definitiva, el uso de las nuevas tecnologías debe facilitar posibilidades de interactividad con los ciudadanos como suministradores directos de información o sugerencias y como evaluadores de sus representantes.

Así, por ejemplo, el análisis de las preguntas parlamentarias permite a la doctrina destacar las ventajas del uso de herramientas avanzadas de procesamiento del lenguaje natural para descubrir relaciones semánticas ocultas entre términos que conllevan información sensible y pueden eventualmente influenciar las decisiones políticas o formar el pensamiento del público (Ziouvelou *et al*., 2022, p.47). En particular, se pueden citar las funcionalidades asociadas a la detección de referencias en los discursos parlamentarios, la sugerencia de metadatos en relación con tópicos o términos de las intervenciones de sus señorías, las trascripciones de las sesiones mediante los programas informáticos adecuados y su traducción en diversas lenguas para su mayor comprensión y accesibilidad por la ciudadanía.

Por ejemplo, en cuanto a los debates parlamentarios y los antecedentes sobre la misma materia, cabe señalar que el National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) en Tokio ha desarrollado un sistema que usa los datos de la Dieta de Japón para conectar los videos de las sesiones parlamentarias usando las técnicas de reconocimiento de voz para identificar los videos parlamentarios y los diarios de sesiones. En esta misma línea, la Cámara de los representantes de los Países Bajos ha puesto en práctica el «Speech2Write» que consiste en un sistema que traduce la voz de sus señorías en informes escritos, no solo trascribe. La herramienta contiene el reconocimiento de voz, edición automática que evita palabras determinadas, realiza correcciones gramaticales y propone estilos de edición basado en modelos de lenguaje parlamentario que se ha desarrollado a partir de más de 2.000 horas de *machine learning* aplicado sobre audios parlamentarios y los correspondientes textos.

4. El reto parlamentario de la planificación estratégica de la entrada de la inteligencia artificial y el buen gobierno del proceso

La inteligencia artificial, como cualquier nueva tecnología, supone para el Parlamento y su administración un reto de futuro que requiere cierta planificación. En primer lugar, exige la definición de, al menos, unos ejes fundamentales de actuación entre los que se pueden enumerar los siguientes: la elección de los modelos que se quieran poner en práctica en función de los riesgos y garantías que se estimen oportunos por los órganos de gobierno de la institución; la formación de todo personal al servicio de las cámaras, no solo de los informáticos, y de sus señorías cada uno con su nivel adecuado a las funciones e interacciones que desarrollarán; la dotación de infraestructuras, recursos y soluciones tecnológicas; las actuaciones y objetivos concretos de simplificación administrativa, y la preparación y articulación de adaptaciones normativas para la eficaz aplicación de soluciones tecnológicas.

Cualquier proyecto de adaptación de las administraciones parlamentarias a las herramientas de la inteligencia artificial debe reunir, entre otras, las características de ser integral, innovador y participativo.

En primer lugar, al tratarse de un proyecto integral, su filosofía no se puede limitar a telematizar procedimientos o a hacer un uso intensivo de las nuevas tecnologías derivadas de la inteligencia artificial en los procesos administrativos parlamentarios, sino que se vale de esos nuevos instrumentos para promover un movimiento de Desarrollo Organizacional (OD), que se realiza desde el máximo nivel de autoridad (Presidencia de los Parlamentos) hasta el nivel más bajo de la organización, introduciendo modificaciones fundamentales en los procedimientos, en los modos de gestión y formación digital de los recursos humanos y en la relación grupos parlamentarios- diputados-administración e incidiendo en la demanda de servicios públicos en línea alimentados con herramientas de inteligencia artificial por parte de los grupos parlamentarios, sus señorías, la ciudadanía, los medios de comunicación social, etc.

Esto solo podrá llevarse a cabo en parlamentos equipados con sistemas de firma electrónica avanzada y de formación digital, tratando de inducir, mediante la mutación tecnológica del entorno administrativo, su capitalización tecnológica y capacitación en el uso de estas herramientas de inteligencia artificial en sus procesos, todo ello también dirigido a desencadenar en la administración parlamentaria un cambio cultural que transforme la tradicional estructura burocrática en una infocracia inteligente.

En segundo lugar, la amplitud y diversidad se afirma porque la integración de herramientas de inteligencia artificial en un Parlamento comprende un amplio elenco de procedimientos telemáticos, internos y externos, todos ellos dotados, para promover su aceptación y utilización efectiva, de las garantías de seguridad derivadas del uso de la firma electrónica avanzada y otros sistemas siempre con el respeto debido a la voluntaria participación en el sistema de sus señorías y de los grupos parlamentarios, así como de los ciudadanos y terceros.

En tercer lugar, priman en este tipo de desarrollos los criterios de racionalidad estratégica por lo que todo proyecto de integración de herramientas de inteligencia artificial en un Parlamento debe desarrollarse por fases consecutivas; por ejemplo, de abajo hacia arriba, sin ir más allá de las propias posibilidades (disponibilidad previa de la firma electrónica avanzada), empezando pequeño (primero por su test en procedimientos telemáticos internos), escalando rápido (apertura del Registro Telemático a procedimientos externos) y distribuyendo valor (procedimientos telemáticos externos de transaccionalidad completa).

En cuarto lugar, el buen desarrollo de un proyecto de adaptación de la administración parlamentaria a las herramientas de inteligencia artificial requiere de la participación de todos los actores del entorno parlamentario: señorías y grupos parlamentarios; servicios administrativos de la Secretaría General; Medios de comunicación social; Proveedores de los Parlamentos, etc. Como se ha anticipado, cada colectivo deberá ser formado de acuerdo con la participación o interacción que vaya a tener con las herramientas basadas en inteligencia artificial.

En quinto lugar, para que la transmisión de datos pueda desarrollarse plenamente, es necesario que el envío de la información a través de las redes de telecomunicaciones y telemáticas pueda ofrecer a los usuarios el mismo nivel de seguridad y confianza, al menos, que las informaciones o transacciones documentadas en papel y la información clara y nítida de que las mismas pueden haber sido creadas por herramientas de inteligencia artificial cuando así haya sido.

Esta nueva realidad que se deriva de la puesta en desarrollo de herramientas de inteligencia artificial en los ámbitos parlamentarios no puede dejar de lado el principio de transparencia y comunicación que supone la búsqueda de nuevas comunicaciones entre representantes y representados que tiene necesariamente que reportar, al extender la participación, la ampliación y enriquecimiento del debate político y aumentar la participación de los electores. En este contexto, cobran especial relevancia los proyectos estratégicos que miran a medio plazo la integración de estas nuevas tecnologías en las estructuras parlamentarias. Aparte de lo operativo del funcionamiento de los parlamentos, el desarrollo estratégico del mismo no tendría sentido o no cabría si no abordase la incorporación de herramientas de inteligencia artificial. Pero para ello se hace necesario que dicha planificación incluya una serie de prerrequisitos técnicos jurídicos e informáticos; en concreto, los imprescindibles a priori para poder diseñar dicho despliegue de la inteligencia artificial son, por ejemplo, la creación de registros electrónicos, la incorporación de interfaces de programación de aplicaciones (las llamadas APIS) y el empleo de la firma electrónica en los procedimientos parlamentarios.

De hecho, la trasformación digital depende del continuo cambio organizativo y ruptura con el modo anterior de hacer las cosas (Vial 2019, 144) pero a su vez no podrá arrancar si no se dan las circunstancias técnicas que permitan iniciar dicha transformación.

Una planificación estratégica del uso de los sistemas de inteligencia artificial en los parlamentos pasa por la identificación de que herramientas se van a poner en marcha y cuál es la finalidad de

dicho uso y precisa de un comité de gestión que lidere el desarrollo y ejecución del programa de actuaciones integral. Este uso puede ser para resolver problemas existentes o para la búsqueda de usos que puedan crear un valor añadido en las funciones parlamentarias y no podrá ser uno de los usos prohibidos por la legislación europea anteriormente citada. El enfoque ha de ser completamente alineado con las funciones parlamentarias y los valores de trasparencia y participación; es más, ha de estar integrado transversalmente en las estructuras administrativas, no solo de carácter organizativo sino también consultivos como los comités de prevención y salud y de igualdad de género. Será necesario identificar las zonas de riesgo más elevado y crear un marco en torno a las mismas de carácter evolutivo y adaptado a las directrices europeas, estatales y autonómicas sobre la materia. Por último, este enfoque integrado deberá tener en cuenta el seguimiento integrado de posibles litigios asociados a la inteligencia artificial como los derivados de la utilización de LLM en procedimientos parlamentarios o de gestión de personal. En definitiva, la planificación estratégica será a la vez un elemento clave para dar valor añadido y mitigar los riesgos asociados al proceso de desarrollo de la inteligencia artificial.

5. El desafío de los principios éticos y otros riesgos asociados en la actividad parlamentaria ante las herramientas de la inteligencia artificial

Los aspectos éticos y el riesgo y la existencia de garantías frente al mismo no pueden quedar al margen de la incorporación de las nuevas tecnologías de la inteligencia artificial a los parlamentos. De hecho, la norma europea elabora un listado de usos prohibidos de dichas herramientas en la UE[5] y unas reglas para clasificar los sistemas de IA como sistemas de alto riesgo.[6] Toda estrategia de desarrollo de la inteligencia artificial, pese a los esfuerzos de planificación y de preparación, presenta desafíos y riesgos que no sólo con planificación

5 Artículo 5.1 Reglamento (UE) 2024/1689.
6 Artículo 6 Reglamento (UE) 2024/1689.

estratégica se pueden resolver. Como la mayoría de los asuntos tecnológicos, el desarrollo de la inteligencia artificial exige opciones políticas reales y estrategias de implementación firmes, diseñadas para maximizar beneficios y minimizar los resultados negativos o los riesgos asociados a su puesta en práctica relacionados con la seguridad, la privacidad y la transparencia de los sistemas de inteligencia artificial.

Como cualquier otro campo de la experiencia humana, la inteligencia artificial en cualquiera de sus desarrollos no está exento de debates éticos y de riesgos asociados a la posibilidad de falta de objetividad, la parcialidad del análisis basado en la información de la que se alimentan, los sesgos o la discriminación no intencionada y los incidentes derivados de los mismos. Por ejemplo, las llamadas «alucinaciones» algorítmicas que suponen la creación de contenido falso inadecuado o irrelevante por la inteligencia artificial en su versión generativa supone un riesgo que llama a la necesidad de aplicar pensamiento humano crítico y buenas prácticas consolidadas (Dahl y otros, 2023).

En este contexto, la legislación europea distingue sistemas de inteligencia artificial de riesgo inaceptable, de alto riesgo y de riesgo limitado. Los primeros, de riesgo inaceptable, son los que se consideran una amenaza para las personas y deben ser prohibidos.[7] Los segundos, los de alto riesgo, son los sistemas de IA que afecten negativamente a la seguridad o a los derechos fundamentales y se dividirán en dos categorías. Primera categoría: los sistemas de IA que se utilicen en productos sujetos a la legislación de la UE sobre seguridad de los productos.[8] Segunda categoría: los sistemas de IA pertenecientes a ocho ámbitos específicos que deberán registrarse en una base de datos de la UE: identificación biométrica y categorización de personas físicas;

7 Dos ejemplos sería la manipulación cognitiva del comportamiento de personas o grupos vulnerables específicos: por ejemplo, juguetes activados por voz que fomentan comportamientos peligrosos en los niños; o la puntuación social: clasificación de personas en función de su comportamiento, estatus socioeconómico o características personales.

8 Esto incluye juguetes, aviación, automóviles, dispositivos médicos y ascensores. Véase Artículo 16 y ss del Reglamento (UE) 2024/1689.

gestión y explotación de infraestructuras críticas; educación y formación profesional; empleo, gestión de trabajadores y acceso al autoempleo; acceso y disfrute de servicios privados esenciales y servicios y prestaciones públicas; aplicación de la ley; gestión de la migración, el asilo y el control de fronteras y la asistencia en la interpretación jurídica y aplicación de la ley.[9] Todos los sistemas de IA de alto riesgo deben ser evaluados antes de su comercialización y a lo largo de su ciclo de vida. Por último, la tercera categoría, los sistemas de IA de riesgo limitado, deben cumplir unos requisitos mínimos de transparencia que permitan a los usuarios tomar decisiones con conocimiento de causa. Tras interactuar con las aplicaciones, el usuario puede decidir si desea seguir utilizándolas. En este sentido, la norma contempla una serie de requisitos de transparencia para la inteligencia artificial generativa, como el ChatGPT, tales como revelar que el contenido ha sido generado por IA, diseñar el modelo para evitar que genere contenidos ilegales y publicar resúmenes de los datos protegidos por derechos de autor utilizados para el entrenamiento.

Extrapolado dicho esquema al ámbito parlamentario es crucial que el proceso de desarrollo de las aplicaciones basadas en inteligencia artificial tenga en cuenta los límites que se quieran establecer a priori con carácter adicional a los establecidos por el legislador europeo respecto a los riesgos inaceptables y los sujetos a limitación. Tendrá que ser la Mesa de la Institución parlamentaria, asesorada por los órganos técnicos que procedan y la Secretaría General, la que defina las líneas rojas que delimiten el uso de la tecnología sobre la base de un análisis de riesgos para evitar su uso en áreas donde el riesgo sea alto o su uso con especial atención en áreas donde los controles sean indispensables y aquellas donde, al ser los riesgos menores, puedan ser empleadas más libremente. Asimismo, como órgano de gobierno, la Mesa deberá hacer público los sistemas o herramientas de inteligencia artificial que se emplean en la actividad parlamentaria y en las relaciones con la

9 Artículos 50 y ss del Reglamento (UE) 2024/1689.

ciudadanía, el riesgo asociado a cada uno de los casos e identificar los contenidos o informaciones generadas por dichos sistemas de manera que puedan hacerse públicos y accesibles.

Un ejemplo del debate ético al respecto de una herramienta parlamentaria basada en la inteligencia artificial es el proyecto del Parlamento flamenco que usa la inteligencia artificial para detectar los miembros del Parlamento que no están atentos al debate al usar sus teléfonos móviles en las sesiones plenarias. Es preciso identificar cuáles son los principios que inspiran dicho sistema de control, si los sistemas a poner en práctica son proporcionales al fin perseguido y pueden redundar en una mejor consecución de los principios que los inspiran. En concreto, sería necesario evaluar si el citado mecanismo de control puede ser un mecanismo adecuado para fomentar la participación en los debates parlamentarios o no.

V. Conclusiones

Desde el punto de vista ético, la modernización parlamentaria gracias a la inteligencia artificial permite la apertura de debates de gran interés. Como anticipábamos, el futuro podría pasar por tener un escaño ocupado por una Alexa o una Siri que participe en la toma de decisión, e incluso vote, sobre la base de algoritmos en los que se excluyan reglas como la disciplina de voto o solo se permita adoptar disposiciones si los datos son suficientes para tomar la decisión.

Como se ha descrito, en el horizonte más próximo está la cuestión del impacto en funciones parlamentarias como la legislativa o la de control. Lo que sí que es cierto y demostrable es que, en la función legislativa, por ejemplo, puede ser de gran utilidad el empleo de una herramienta de AI para analizar automáticamente las diferencias entre propuestas legislativas, enmiendas y textos legales en vigor o de Derecho comparado sobre la misma materia y en distintos idiomas. Cuando esta posibilidad sea una realidad incluso los votantes podrían comparar las decisiones tomadas por sus representantes con las que

se hubieran tomado siguiendo la inteligencia artificial. Esto se ha planteado ya en algún Estado de la Unión Europea, como es el caso de Estonia. En cuanto a la función de control, en aquello que se refiere a los debates parlamentarios, la inteligencia artificial puede ser una solución para mejorar la calidad de las discusiones en sede parlamentaria, ahorrar debates estériles y evitar argumentos repetitivos o vacíos de contenido.

Ha quedado expuesto que la imbricación de la inteligencia artificial en las funciones parlamentarias debe partir de un enfoque integrado de las respuestas a una serie de cuestiones clave clásicas en el parlamentarismo como son las siguientes: a quién rinde cuentas el Parlamento como centro de debate político de una sociedad democrática avanzada; qué funciones desempeñan los partidos políticos como instrumento de representación y participación de los ciudadanos en la vida pública; qué significa acceso a la información pública y cómo se trasforma la educación cívica en cultura de la participación a la ciudadanía en los tiempos de la inteligencia artificial.

Para el desarrollo de la inteligencia artificial en este ámbito se haría necesario en primer lugar un planteamiento de inicial de consenso con los usuarios para identificar los límites, las garantías y los riesgos del uso de las tecnologías disruptivas en los parlamentos. Solo de este modo, se podría tener un punto de partida que sería un marco de entendimiento de los requisitos que la transformación digital del Parlamento requiere a través de un programa de actuaciones integrado y transversal que identifique aquellos elementos en los que la inteligencia artificial va a aportar un valor añadido a la Institución parlamentaria y, a la vez, sea capaz de mitigar riesgos asociados al desarrollo de esta. Todo ello en línea con las directrices y principios existentes en el ámbito europeo, estatal y autonómico.

En este contexto, se regule su uso parlamentario o no, la inteligencia artificial va a desempeñar un rol fundamental en la transformación de los parlamentos. La incorporación de la inteligencia artificial a la realidad parlamentaria tiene al mismo tiempo un aspecto

estratégico y un aspecto operativo. Indudablemente, todos estos instrumentos o herramientas basadas en la inteligencia artificial ayudarán también a la administración parlamentaria, a los grupos políticos y a sus señorías a analizar y conocer mejor las reacciones de la ciudadanía o de representantes sectoriales de la misma.

Como cualquier otro intento de modernizar los Parlamentos, el que consiste en la imbricación de la inteligencia artificial debe partir del hecho de que toda modernidad debe ser interpretada como índice de buen gobierno. Esta es una reflexión a escala de principios. Así, la trasparencia en la toma de decisiones no se trata de sólo de invitar a legislar, en el caso que nos ocupa, a un algoritmo que procese textos legales adoptados en el pasado por diversos legisladores y seleccione aquellos fragmentos que considere mejores por los criterios que se le preestablezcan como pudieran ser el índice de litigiosidad de los preceptos de estos o la existencia de una repetición literal del silogismo normativo por diversos legisladores. Ahí hay un margen de error alto por los riesgos de subjetividad y falta de neutralidad que supone, las llamadas alucinaciones de los algoritmos y por la introducción de los criterios que van a inspirar la creación por la inteligencia artificial de éstos.

En definitiva, todo esfuerzo legislativo y organizativo debe tender a desarrollar un ecosistema parlamentario de confianza destinado a lograr que la inteligencia artificial sea fiable y accesible a los operadores implicados, desde los funcionarios de las administraciones parlamentarias hasta los miembros de las asambleas legislativas y la ciudadanía a la que representan y con la que interactúan en el ejercicio de sus cargos representativos.

VI. Bibliografía

Anastasiadou, Maria, Santos, Vitor y Montargil, Filipe (2021): Which Technology to Which Challenge in Democratic Governance? An Approach Using Design Science Research. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 15, 512–531.

Andersen, Stacy Lynn (2002): John McCarthy: father of AI, *IEEE Intelligent Systems* 17(5):84 – 85.

Berg, Jane, Lindholm, Jenny y Högväg, Joachim (2021): How Do We Know That It Works? Designing a Digital Democratic Innovation with the Help of User-Centered Design. *Information Polity,* 26, 221–235.

Australian Government (2007): Information Management Office (2003): EGovernment Benefits Study (2006) y e-Government Strategy: Responsive Government: A New Service Agenda., disponibles en http://www.agimo.gov.au/publications/2007

Campos Acuña, María Concepción (2019): Inteligencia Artificial e Innovación en la Administración Pública: (in)necesarias regulaciones para la garantía del servicio público, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas Zk. berezia* - Núm. especial - Special issue 3/2019, 74-91 or. ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Castells, Manuel (1996): *La era de la información. La sociedad red,* vol.1, Alianza Editorial, 2ª ed., Madrid.

Cerrillo i Martínez, Agustí (2019). How can we open the black box of public administration? Transparency and accountability in the use of algorithms. *Revista Catalana de Dret Públic,* 58, 13-28.

Comisión Europea (2003): *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa,* Bruselas, 26.9.2003, COM(2003) 567 final. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF

(2020): *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza,* COM (2020) 65 final, 2020.

(2021): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión,* Bruselas, 21.4.2021 COM(2021) 206 final, accesible en https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8115-2021-INIT/es/pdf

EPRI (2005): Parliamentarians & ITCs: Awarness, understanding and activity levels of European Parliamentarians, *EPRI Knowledge, IST for Parliamentarians*, nr. 511694.

Dahl , Matthew, Magesh, Varun, Suzgun, Mirac y Ho, Daniel (2024): *Hallucinating Law: Large Legal Fictions: Profiling Legal Hallucinations in Large Language Models*, accessible en https://hai.stanford.edu/news/hallucinating-law-legal-mistakes-large-language-models-are-pervasive

Fitsilis, Fotios, Koryzis, Dimitris y Schefbeck, Günther (2022): Legal Informatics Tools for Evidence-Based Policy Creation in Parliaments. *International Journal of Parliamentary Studies*, 2, 1–25.

Guillem Carrau, Javier (2008): Apuntes y consideraciones jurídicas sobre los retos tecnológicos de los Parlamentos, *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías,* 18, 57-81.

Innerarity, Daniel (2020): El impacto de la inteligencia artificial en la democracia. *Revista De Las Cortes Generales,* 109, 87-103.

Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. (2019). *Estrategia española de I+D+I en Inteligencia Artificial.* Recuperado de: http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/ Ciencia/Ficheros/Estrategia_Inteligencia_Artificial_IDI.pdf

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2003): *Informe Final de la Comisión Especial de Estudio para la Sociedad de la Información. Mº de Industria, Turismo y Comercio*. Entidad Pública Empresarial. Madrid, 1 de abril de 2003. Disponible en : http://cdsi.red.es/documentos/informe_final_cdsi.pdf)

Montoya, Daniel y Rummery, Alice (2020): *The use of artificial intelligence by government: parliamentary and legal issues, E-brief*

No. 02/2020, Parliament of South Wales, accesible https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Pages/The-use-of-AI-by-government-parliamentary-and-legal-issues.aspx

OCDE (2003): *The E-Government imperative,* disponible en http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf/viewHtml/index/$FILE/EGovernment%20Imperative%20Final().pdf

Palmi, Pamela, Corallo, Angelo, Prete, Maria Irene y Harris, Phil (2020): Balancing Exploration and Exploitation in Public Management: Proposal for an Organizational Model. *Journal of Public Affairs*, 21, e2245.

Parlamento Europeo (2003): Working Paper "Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe", STOA 116 EN, *Scientific and Technological Assessment Series,* Directorate-General for Research.

(2020) Report on artificial intelligence in a digital age (2020/2266(INI)) *Special Committee on Artificial Intelligence in a Digital Age,* A9-0088/2022, 5.4.2022. Accesible en https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/246872/A9-0088_2022_EN.pdf

Parlamento de Canadá (2006): *How can information technology transform the way Parliament works?*, PRB 00-28E, Revised 2, October 2006

Pérez Luño, Antonio Enrique (2004): *¿Ciberciudadanía o ciudadanía. com?,* Gedisa ed., Barcelona.

Remenyi, Dan y Wilson, Diana (2007): "e-Democracy: an "e" too far?" en Griffin, D. y otros: *Developments in e-Government,* IOS Press, 89-100.

Smith, Colin y Webster, C. William R. (2008): "The Emergent ICT Culture of Parliamentarians: The Case of the Scottish Parliament, *Information Polity*, 13(3).

Senado (1999): Informe de la Comisión Especial sobre redes informáticas. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado,* 812, de 27 de diciembre de 1999.

Tangi, Luc, Janssen, Marijn, Benedetti, Michele y Noci, Giuliano (2020): Barriers and Drivers of Digital Transformation in Public Organizations: Results from a Survey in the Netherlands. In *Proceedings of the 19th IFIP WG 8.5 International Conference,* EGOV 2020, Linköping, Sweden.

Vial, Gregory (2019):Understanding Digital Transformation: A Review and a Research Agenda. *Journal of Strategic Information Systems*, 28, 118–144.

Ziouvelou, Xenia, Giannakopoulos, George, y Giannakopoulos, Vassilis (2022): Artificial Intelligence in the Parliamentary Context, *Techno-Politics Series: 4, Smart Parliaments Data-Driven Democracy,* p. 43-57

El sistema electoral valenciano a examen Reflexiones propositivas en torno al sistema electoral de la Comunidad Valenciana

Raúl Lucas Iglesias
Técnico de Administración General del M. I. Ayuntamiento de Requena

Resumen

La Comunidad Valenciana es una comunidad autónoma del Reino de España situada en el este central de la península ibérica. Como el resto de las comunidades autónomas, la valenciana tiene competencia para establecer una ley electoral propia en comunión con su norma orgánica suprema, es decir, el Estatuto de autonomía. De este modo, la Comunidad Valenciana en 1987 aprobó su primera y única ley electoral a la que llamó Ley electoral valenciana (Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana). Esta Ley electoral valenciana estableció una serie de requisitos muy exigentes y complejos de superar para que los partidos políticos que concurren a las elecciones puedan acceder al reparto de escaños mediante un típico sistema D'Hondt. En el año 2020, el legislativo valenciano promovió una modificación de esta legislación electoral con elementos novedosos y útiles pero los trabajos parlamentarios no pudieron completarse por el fin del ciclo parlamentario y la convocatoria de nuevas elecciones. En este estudio, a colación de la truncada propuesta progresista de 2020, se propone una reforma de la precitada ley electoral modificando sus elementos clásicos: circunscripción, barrera, magnitudes electorales… con el objetivo de que la propuesta fomente la participación, mejore la representatividad del sistema y consecuentemente se produzca una mayor adhesión al sistema democrático por parte del electorado y del

conjunto de la sociedad. El estudio no considera elementos únicamente teóricos, sino que finaliza el mismo con una nueva redacción del título II de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana.
Palabras clave: Ley Electoral, Comunidad Valenciana, reforma.

Resum

La Comunitat Valenciana és una comunitat autònoma del Regne d'Espanya situada a l'est central de la península Ibèrica. Com la resta de les comunitats autònomes, la valenciana té competència per a establir una llei electoral pròpia en comunió amb la seua norma orgànica suprema, és a dir, l'Estatut d'autonomia. D'aquesta manera, la Comunitat Valenciana en 1987 va aprovar la seua primera i única llei electoral a la qual va anomenar Llei electoral valenciana (Llei 1/1987, de 31 de març, electoral valenciana). Aquesta Llei electoral valenciana va establir una sèrie de requisits molt exigents i complexos de superar perquè els partits polítics que concorren a les eleccions puguen accedir al repartiment d'escons mitjançant un típic sistema D'Hondt. L'any 2020 el legislatiu valencià va promoure una modificació d'aquesta legislació electoral amb elements nous i útils però els treballs parlamentaris no van poder completar-se per la fi del cicle parlamentari i la convocatòria de noves eleccions. En aquest estudi, a col·lació de la truncada proposta progressista de 2020, es proposa una reforma de la precitada llei electoral modificant els seus elements clàssics: circumscripció, barrera, magnituds electorals… amb l'objectiu que la proposta fomente la participació, millore la representativitat del sistema i conseqüentment es produïsca una major adhesió al sistema democràtic per part de l'electorat i del conjunt de la societat. L'estudi no considera elements únicament teòrics, sinó que finalitza aquest amb una nova redacció del títol II de la Llei 1/1987, de 31 de març, electoral valenciana.
Paraules clau: Sistemes electorals, barrera electoral, circumscripció electoral, Llei electoral valenciana, comarques, circumscripcions comarcals, representativitat, adhesió al sistema electoral

Abstract

The Valencian Community is a region of the Kingdom of Spain, on the east side of the Iberian Peninsula. As the other Spanish regions, called «autonomous communities», the Valencian Community has the competence to establish its own electoral law to elect the members of its

regional parliament («Las Cortes») according to its regional constitution («Estatuto de Autonomía»). In 1987, the Valencian Community adopted its first and so far only electoral law, Law 1/1987 of 31 March, Valencian Electoral Law. It set a series of very demanding and complex conditions for the political parties to get seats in the regional chamber, following the well-known D'Hondt formula. In 2020, the Valencian regional parliament launched the procedure to amend this legal text, introducing some new and interesting elements, although it could not be completed before the end of the mandate in 2023. Following this failed reform by the progressive coalition, this paper proposes a new reform of the electoral law including a change in its classic elements: district, threshold and electoral magnitudes, with the aim of fostering participation, improving the system's representativeness, and therefore achieving a better identification of citizens with the democratic system. The article not only assesses the theoretical aspects of the topic but also proposes a new draft for Title II of Law 1/1987 of 31 March, Valencian Electoral Law.
Key words: Electoral law, Valencian Community, reform.

Sumario

I. Introducción
II. El concepto y la importancia de los sistemas electorales
1. Conceptos
2. Reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y una barrera electoral provincial del 3 %.
3. Reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y sin barrera electoral
4. Reparto de escaños bajo circunscripciones autonómica única y con una barrera electoral del 5 %
5. Reparto de escaños bajo circunscripciones autonómica única y con una barrera electoral del 3 %
6. Reparto de escaños bajo circunscripciones autonómica única y sin barrera electoral
7. A modo experimental: reparto de escaños con un sistema de mayoría relativa y circunscripciones comarcales
8. Conclusiones
III. El sistema electoral de la Comunidad Valenciana
1. Antecedentes históricos
2. El sistema legal actual
a. Conceptuación doctrinal
b. Características. Una visión comparada.
c. Consecuencias
3. La propuesta del año 2020 del bloque progresista de Les Corts
4. Conclusiones
IV. Una propuesta personal de reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana
1. Conceptuación
2. Características
3. Consecuencias
V. Conclusiones
VI. Bibliografía
VII. Anexo

Hay que examinar separadamente cada elemento del sistema electoral, que desempeña su papel en este campo: tamaño de las circunscripciones, escrutinio de lista o escrutinio uninominal, sistema mayoritario o proporcional, existencia o ausencia de una segunda vuelta. La acción de estos diversos factores puede manifestarse, a veces, en sentido contrario, lo que empequeñece su papel global. Las dimensiones del cuadro electoral son evidentemente muy importantes. Podría sugerirse aquí una fórmula casi matemática: la influencia de los partidos en las candidaturas varía, en razón directa del tamaño de las circunscripciones. Cuanto mayor es la circunscripción, mayor es también la influencia de los partidos; cuanto más pequeña es, más se limita la intervención. Evidentemente, estos axiomas no deben tomarse al pie de la letra. Definen una tendencia general, muy aproximativa; pero ésta no es dudosa. Cuanto más pequeña es la circunscripción, es más posible el conocimiento individual del candidato por los electores: la campaña toma más el aspecto de un combate de personalidades, entre las cuales el elector escoge, en razón de sus cualidades propias y no de su filiación política. Si el cuadro electoral se amplía, el contacto personal entre los candidatos y los electores se debilita: los segundos no conocen ya personalmente a los primeros. La etiqueta política se convierte en el elemento esencial de la votación, mientras que permanece secundario en las pequeñas circunscripciones.
Maurice Duverger.
Los partidos políticos.

I. Introducción

Con gran asiduidad oímos hablar de la vida política que llega a la gente, de los temas de la agenda *setting*, esto es, la agenda política, de los casos de corrupción, de los enjuagues entre políticos para la obtención de mayorías parlamentarias para sacar adelante tal o cual proyecto o proposición de ley y, en definitiva, en abundantes ocasiones, aunque habitualmente sin demasiado sentido, oímos hablar de lo que la masa de público entiende como lo que es y configura la política. No obstante, cada vez más, por mor de los medios como no puede ser de otro modo, hemos podido ver como ciertos conceptos relativos a los sistemas electorales han saltado a la palestra de informativos y tertulias, de radios y televisiones, y a terceras y tribunas de diarios y publicaciones escritas y de allí, a la mesa familiar de los domingos, a la tertulia de la máquina de café de la oficina y a los pasillos de la universidad y salas de descanso de las administraciones. ¿Pero cuáles son las interacciones reales y las

consecuencias de los elementos técnicos del sistema electoral? ¿El sistema electoral o alguno de sus elementos que lo conforman puede influir o más aún condicionar los resultados de unas elecciones? O dicho de otro modo ¿puede la configuración del sistema electoral eliminar la legítima decisión de elección de un pueblo supuestamente soberano? ¿Puede la configuración del sistema electoral fomentar la adhesión al sistema político y por lo tanto participación? En definitiva, podemos preguntarnos sobre si una mejor legislación electoral puede generar una legitimidad del sistema político y, por ende, social, más elevada.

La respuesta a estas preguntas o, al menos, la reflexión en torno a estas desde un ánimo paideútico y expositivo es lo que guía este brevísimo estudio que vamos a presentar en las líneas que ofrecemos a continuación. En esta reflexión no nos encontramos en posesión de la verdad, únicamente resulta una humilde invitación a la imaginación de un sistema mejor.

II. El concepto y la importancia de los sistemas electorales

1. Conceptos

Apenas hace una década, el interés por los sistemas electorales era absolutamente escaso en la población en general. La irrupción de los nuevos partidos en el escenario parlamentario nacional y su posterior réplica en los autonómicos, y en menor medida en los plenos municipales, han provocado una balcanización de los parlamentos que, a su vez, han complicado enormemente la formación y pervivencia de los ejecutivos y las dinámicas transaccionales de la actividad legislativa. La irrupción de formaciones políticas como Podemos, Ciudadanos (UPyD mediante) o VOX, así como sus escisiones o transformaciones, e incluso el advenimiento de líderes antipolítica[1] (Alvise) han provocado que la realidad diaria de

1 «Los populistas denigran la política democrática en su afán de sustituirla por el poder del autócrata, el taumaturgo, el falso salvador, el demagogo», Simancas, R. «Política y Antipolítica», *Sistema* (revista electrónica), 2020.

la política, lo que al menos gran parte de la población entiende como política, haya saltado a los medios y se haya introducido en la agenda-setting (en el sentido clásico de la teoría de Maxwell McCombs y Donald Shaw)[2] y consecuentemente, términos y conceptos que habitualmente quedaban fuera de la jerga documental de los medios y del tratamiento de la ciudadanía (distrito, magnitud, fórmulas, sistemas electorales…), se han popularizado y en ocasiones, malversado, ora por interés ora por desconocimiento. Dolo y error, viejos aliados de la política.

Alejados de las conceptualizaciones que puedan manejarse en los círculos más habituales en los que se van a dar unas connotaciones tendentes hacia unos u otros intereses. A modo de neutralidad básica, encontramos la definición de sistema electoral que resulta en el Diccionario panhispánico del español jurídico, dependiente de la Real Academia Española de la Lengua, en este, se define al sistema electoral como «conjunto de elementos de una normativa electoral que tienen una incidencia directa en la mediación entre votos y escaños, es decir, que a igual número de sufragios populares son capaces de producir una distinta composición de las instancias representativas. Doctrinalmente se considera que son elementos del sistema electoral: la circunscripción electoral, la fórmula electoral, la previsión o no de barrera electoral y la forma de expresión del voto».

Y en este orden de conceptualización pasamos al siguiente orden de desagregación conceptual en relación con los elementos sobre los que el presente artículo va a ir sucediéndose. Así, el precitado diccionario, conceptúa al término circunscripción electoral como «demarcación que se toma como criterio para distribuir los escaños, tomando en consideración el conjunto de votos emitidos en la misma. En las uninominales se elige un solo candidato, y en las plurinominales, varios». Y más aún en relación con la articulación de este concepto con el Derecho positivo cabe señalar que «la circunscripción electoral es la provincia […]. La Ley distribuirá el

2 Véase McCombs y Shaw, 1972.

número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción» tal y como señala el epígrafe segundo del artículo 68 de la Constitución española de 1978.[3] «En cada provincia se elegirán cuatro senadores» Señala el artículo 69.2 de la Carta Magna.[4] Y finalmente «la circunscripción para la elección de los Diputados al Parlamento Europeo es el territorio nacional» según el literal del artículo 214 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en adelante LOREG. A mayor abundamiento de los marcos del Derecho positivo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala[5]

---

3 Artículo 68 de la Constitución en relación con la circunscripción: 1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. 2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población. 3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

4 Artículo 69 de la Constitución en relación con la circunscripción: En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica. 3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. 4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores. 5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

5 Sentencia del Tribunal Supremo número 1205/2000, de 17 de febrero, FD 6: En efecto, la constitución de una nueva provincia, a costa -inevitablemente- de desgajar parte de otra u otras preexistentes es un "asunto" que supera el ámbito local para encuadrarse en ámbitos supralocales tanto de orden comarcal (con razón alegan diversos informes que afectaría a los municipios de Los Barrios, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera, La Línea de la Concepción, San Roque y Tarifa, entre otros) como provincial, autonómico y estatal.

Pocas consideraciones son necesarias para concluir que afecta de modo decisivo al ámbito territorial de la actual provincia de Cádiz y a las competencias propias de su Diputación Provincial en cuanto que aquélla también es una Entidad local de carácter básico, determinada por la agrupación de todos sus municipios actuales, cuyo gobierno y administración autónoma corresponde a la Diputación Provincial. Dicha provincia, a tenor de lo dispuesto en los artículos 137 y 141 de la Constitución Española -que responden a un sistema de distribución territorial del poder del Estado garante de la autonomía provincial (sentencia del Tribunal Constitucional número 31/1981, de 28 de julio)- no puede ver mermada su actual integridad territorial sino a través de una Ley Orgánica, lo que evidencia que el constituyente consideraba

que «la provincia constituye también un elemento territorial clave en la articulación de funciones propiamente estatales en cuanto que, por virtud de los artículos 68 y 69 de la Constitución, resulta ser "la circunscripción electoral" para elegir Diputados y Senadores, de modo que la ampliación del número de provincias —si constitucionalmente fuera posible— alteraría simultáneamente el sistema electoral». Una magnifica definición, por su concreción y alcance será la siguiente: «[La circunscripción electoral][6] hace referencia a la dimensión territorial de la elección, siendo el área que delimita los votos que se computan y el número de escaños que se reparten» (Martínez Sospedra *et al.*, 2007, 115).

Otro término que procede conceptualizar con la adecuada neutralidad valorativa es el de la fórmula electoral a la que el diccionario panhispánico del español jurídico define como la «operación matemática para la conversión, en cada circunscripción electoral, de los sufragios emitidos en cargos electos. Convencionalmente se clasifican esas operaciones en mayoritarias y proporcionales, una de cuyas variantes es la llamada *fórmula D'Hondt*».[7] En la ley electoral nacional española encontramos en el artículo 163, la descripción de lo que viene a conocerse como el sistema de la fórmula D'Hondt, en su literalidad señala que:

> Artículo ciento sesenta y tres.
>
> 1. La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

---

esta cuestión como una de las que, por su importancia en la vertebración territorial del Estado mismo y por afectar a intereses muy caracterizados de orden supralocal, requiere la intervención de las Cortes Generales, y precisamente mediante un instrumento legislativo cualificado, cual es la Ley Orgánica objeto de aprobación por mayoría absoluta del Congreso. Este designio constitucional es, por lo demás, coherente con el hecho de que la provincia constituye también un elemento territorial clave en la articulación de funciones propiamente estatales en cuanto que, por virtud de los artículos 68 y 69 de la Constitución, resulta ser "la circunscripción electoral" para elegir Diputados y Senadores, de modo que la ampliación del número de provincias -si constitucionalmente fuera posible- alteraría simultáneamente el sistema electoral.

6 El corchete es del autor.

7 En muy similares términos se pronuncia parte de la doctrina, así Martínez Sospedra *et al.*: «consiste en el criterio legal que define las operaciones matemáticas en virtud de las cuales los votos obtenidos por las candidaturas en una circunscripción se convierten en escaños atribuidos» (Martínez Sospedra *et al.*, 2007, 116).

a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

Ejemplo práctico. 480.000 votos válidos emitidos en una circunscripción que elija ocho Diputados. Votación repartida entre seis candidaturas: A(168.000 votos) B(104.000) C(72.000) D(64.000) E(40.000) F(32.000)

División	1	2	3	4	5	6	7	8
A	168.000	84.000	56.000	42.000	33.600	28.000	24.000	21.000
B	104.000	52.000	34.666	26.000	20.800	17.333	14.857	13.000
C	72.000	36.000	24.000	18.000	14.400	12.000	10.285	9.000
D	64.000	32.000	21.333	16.000	12.800	10.666	9.142	8.000
E	40.000	20.000	13.333	10.000	8.000	6.666	5.714	5.000
F	32.000	16.000	10.666	8.000	6.400	5.333	4.571	4.000

Por consiguiente: la candidatura A obtiene cuatro escaños. La candidatura B dos escaños y las candidaturas C y D un escaño cada una.

d) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

2. En las circunscripciones de Ceuta y Melilla será proclamado electo el candidato que mayor número de votos hubiese obtenido.

Y en términos similares, si bien de un modo jurídicamente menos elegante y eficiente a nuestro juicio, la legislación electoral valenciana regula la fórmula electoral del literal que a continuación presentamos:[8]

> La atribución de escaños de acuerdo con los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:
>
> a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 5 por 100 de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana.
>
> b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las respectivas candidaturas.
>
> c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños, correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.
>
> d) Cuando en la relación de cocientes, con aplicación en su caso de decimales, coincidan dos o más correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.
>
> e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan.

De este modo, los legislativos tanto estatal como autonómico valenciano se deciden abiertamente por el conocido como sistema, regla o fórmula electoral, incluso ley, D´Hondt, que no es sino un típico sistema de distribución proporcional de representación electoral.

Finalmente, debemos explicar, conceptualizar, el término conocido como barrera electoral. El ya precitado diccionario de la Real Academia Española no señala que barrera electoral es el «tanto por ciento mínimo de votos que debe obtener una fuerza política para participar en el reparto de escaños. Para el Congreso de los Diputados, el tres

8 Artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

por ciento de los válidamente emitidos». Esta descripción aséptica y prácticamente quirúrgica del elemento electoral conocido como «barrera electoral» ve su reflejo en las legislaciones estatal y autonómica en un sentido discordante. La doctrina científica, profundiza acertadamente en el concepto de barrera electoral del modo siguiente:

> la barrera electoral es un instituto que no tiene gran cosa que ver con la realidad de esos umbrales efectivos, siendo un medio de elevar ese umbral de acceso a la representación por encima del umbral de acceso al mismo que es consustancial al propio sistema. Es, pues, un instrumento para limitar el acceso a la representación de candidatos o formaciones que accederían a la misma de acuerdo con las reglas generales del sistema, caso de no existir ese obstáculo adicional. La barrera, por tanto, opera al margen de las reglas generales del sistema, al efecto de corregir los resultados que se siguen de su aplicación, restringiendo el acceso a la representación de las minorías. Se trata, por tanto, de un *instituto contraminoritario* y, por ello, supone un correctivo de la representación proporcional en el sentido de aumentar la representación de las mayorías, concediendo a éstas mayores rendimientos. En esencia, la barrera consiste en la exigencia de un apoyo electoral superior al umbral de acceso al efecto de contar con la posibilidad de obtener escaños. Como gráficamente dice la legislación electoral española,[9] los candidatos o partidos que quedan por debajo del nivel de apoyo exigido "no son tenidos en cuenta" al efecto del reparto de escaños (Sospedra / Marco /Uribe, 2007, 98).

La legislación estatal electoral, LOREG, en su artículo 163.1.a) regula la barrera electoral en el siguiente texto: «No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción». Esto es, para que la formación política puede pasar a la distribución matemática de escaños, requiere sumar como mínimo tres de cada cien papeletas de voto válido que hayan sido emitidas en su circunscripción electoral, como ya sabemos, la provincia. Cosa diferente, se da en el caso de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, en adelante LEV, en cuyo artículo 12.a) se enuncia el régimen jurídico autonómico relativo a la barrera electoral señalando en su literalidad que «no se tienen en

9 Artículo 163. 1 a) LOREG.

cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 5 por 100 de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana». En relación a ello, «cabe prestar atención al hecho de que los votos emitidos incluyen no solo los votos válidos (a candidaturas y en blanco), sino también los votos nulos, lo cual singulariza de nuevo al caso valenciano en el panorama electoral español» (Subiela, 2021, 166). Caso aparte sería analizar la constitucionalidad de la norma enunciada. Como mero apunte, pues no es objeto de este estudio realizar un análisis constitucional complejo del marco jurídico, señalamos que estos marcos cuantitativos porcentuales cumplen el criterio de constitucionalidad para el Tribunal Constitucional a la vista de su Sentencia 265/1993, de 26 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1993)[10] por todo lo

10 En relación a la Sentencia 265/1993 cabe destacar su Fundamento Jurídico 2º y 3º: 2. En lo relativo a la vulneración del art. 23, aunque el recurrente no formula alegación alguna en torno a la licitud misma de la exclusión de las candidaturas que no hubieran obtenido al menos dicho límite, sino que se refiere exclusivamente a la consideración de los votos en blanco como votos válidos a efectos de su aplicación y de la consiguiente atribución de escaños, sin embargo la resolución del recurso requiere, como señala el Ministerio Fiscal, partir de una referencia sucinta a la doctrina de este Tribunal establecida en la STC 75/1985, y reiterada en las SSTC 71/1989, 72/1989 y 193/1989, a cuya luz resulta claro que ninguna violación del art. 23 de la C.E. se puede derivar de la aplicación de una barrera legal expresamente prevista de modo general por el legislador como exigencia mínima para la atribución de escaños en un proceso electoral.

A tenor, pues, de dicha jurisprudencia, resulta evidente que la Sentencia impugnada no vulnera el art. 23 de la Constitución por haber confirmado la aplicación de la barrera legal del 3 por 100 prevista en la Ley Electoral. Y, ciertamente, la alegación del recurrente se circunscribe a las vulneraciones de los arts. 23 y 24 derivadas de la interpretación que ha efectuado el Tribunal Supremo acerca del cómputo de la barrera electoral incluyendo los votos en blanco como votos válidos

3. En relación con lo alegado respecto del art. 23, debe aceptarse la observación del Ministerio Fiscal cuando señala que nos encontramos ante una mera discrepancia con la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico hecha por los órganos constitucionalmente competentes para ello, campo por tanto ajeno a la justicia constitucional salvo que dicha interpretación resulte irracional, arbitraria o en sí misma considerada vulneradora de derechos fundamentales. A lo que cabe agregar que en este caso la interpretación realizada cuenta con una sólida base legal; el legislador despejó cualquier posible duda que pudiera presentar la cuestión mediante la nueva redacción dada a los arts. 96.5 y 108.4 por la Ley Orgánica 8/1991, el primero de ellos distinguiendo netamente entre voto nulo y voto en blanco, y el segundo estableciendo un especifico y terminante mandato a las Juntas electorales para que computen, a efectos de atribución de escaños, como votos válidos "los obtenidos por cada candidatura más los votos en blanco".

cual desde un punto de vista eminentemente jurídico, el concepto de barrera legal, no encuentra mácula.

Desde una perspectiva comparada, la barrera legal más empleada por las diferentes comunidades autónomas es la fijada por la LOREG, esto es, la del tres por ciento del total de votos válidos emitidos. Estas comunidades autónomas son Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla – La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Navarra y País Vasco. Otras comunidades manejan otras sistematizaciones, pero el caso valenciano es especialmente férreo, y esto es así porque las características que maneja el sistema valenciano son las «más exigentes de todos los sistemas electorales de los Parlamentos autonómicos» (Aguiló, 1994, 31), y el desgranamiento de estas rudezas y del rigor del sistema valenciano

> Lo es por varios motivos: en primer lugar, porque el porcentaje del cinco por ciento es el más elevado; en segundo lugar, porque el cómputo total se realiza sobre toda la Comunidad Valenciana y no sobre cada una de las tres circunscripciones; y, por último, porque la barrera se establece sobre todos los votos emitidos lo que incluye, además de los válidos, los nulos. Podemos comprobar cómo, efectivamente, solo en esta Comunidad Autónoma la adjudicación de escaños se hace sobre los votos emitidos, incluyendo los válidos y los nulos (Alejos, 2022, 16).

Frente a la claridad de estos preceptos comunes no cabe derivar del ejemplo que contiene el art. 163.1c) de la misma Ley, en el que ciertamente se atribuyen los escaños sin especificar la existencia y el número de los votos en blanco, un mandato legal contradictorio con los artículos anteriores para que las Juntas electorales no contabilicen los votos en blanco a efectos de la determinación del mínimo exigible. Por el contrario, la finalidad del legislador es únicamente mostrar la forma en que deben atribuirse los escaños de acuerdo con los votos efectivamente obtenidos por cada candidatura, sin hacer referencia a la fase previa del procedimiento en la cual se determina el número de votos válido según las normas de los arts. 96.5 y 108.4. Por ello, de la no referencia a los votos en blanco en el ejemplo del art. 163 de la L.O.R.E.G. no cabe deducir consecuencia normativa alguna ni tampoco la conclusión de que el legislador quisiera excluir los votos en blanco de los votos válidos.

No puede estimarse, pues, como se ha dicho, que la aplicación de la barrera del 3 por 100 de los votos válidos emitidos suponga vulneración del art. 23. C.E. ni tampoco que pueda estimarse irrazonable la solución adoptada por el legislador y aplicada por la Sentencia del Tribunal Supremo, consistente en estimar válidos los votos en blanco a efectos de computar el mínimo exigible, puesto que éstos suponen una legítima opción política de participación en el proceso electoral. Por ello reconocida su validez por la Ley no cabe entender que constituya violación del art. 23 C.E. la concreta fórmula de distinguir el voto en blanco del voto nulo.

Queda patente visto lo señalado, que la configuración de la barrera en el sistema electoral valenciano es la más exigente de todas las configuraciones autonómicas y nacionales puesto que establece un sistema hipercualificado de acceso al reparto de escaños.

Conceptuados los elementos básicos sobre los que vamos a trabajar, sobre todo circunscripción y barrera, podemos visualizar ahora gráficamente cual es la importancia de éstos. Así, vamos a realizar varias pruebas en relación a posibles combinaciones entre diferentes circunscripciones (autonómica, provincial, comarcal) y diferentes barreras (del cinco y tres por ciento e incluso sin la existencia de barrera alguna), e incluso, modificando el sistema electoral por completo mutándolo desde la representación proporcional, a un sistema de mayoría relativa propio de un sistema anglosajón.

Veamos por lo tanto cual es la importancia, o cual es la incidencia, si se quiere, de las variables técnicas a la hora de diseñar un sistema electoral, en relación con los resultados parlamentarios. Esto es, veremos a continuación, como el diseño del sistema electoral muta un resultado electoral, en una multiplicidad de resultados parlamentarios y en ocasiones, en una variedad de posibles ejecutivos. Así, a igual resultado, diferente gobierno.

Para ello, analicemos cómo se daría el reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y una barrera electoral provincial del tres por ciento, el reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y sin barrera electoral, el reparto de escaños bajo circunscripciones autonómica única y con una barrera electoral del cinco por ciento así como este mismo supuesto, pero con una barrera electoral tres por ciento y otro más, pero en esta ocasión sin ningún tipo de barrera electoral. Finalmente, y para maximizar la visibilidad de la importancia de los elementos técnicos electorales en los resultados parlamentarios, veremos el reparto de escaños con un sistema de Mayoría Relativa y circunscripciones comarcales.

La base de resultados sobre la que practicaremos estas simulaciones o ejercicios, será la de los resultados electorales de las elecciones autonómicas valencianas del año 2003. Hemos seleccionado estas

elecciones porque resulta mucho más efectivo, atractivo y visual el uso de datos reales y partidos existentes que la mera computación de resultados ficticios (Partido A, 85000 votos; Partido B, 63500 votos, etc.). Asimismo, hemos trasladado la simulación hasta el año 2003 para que se dé un margen de veinte años entre el presente artículo (redactado en 2024) y los resultados sobre los que estamos trabajando y simulando, y todo ello para evitar que nos topemos ante cualquier tipo de cesura emotiva interpretativa en los analistas y lectores del artículo provocada por la cercanía de actores políticos, de hechos controvertidos o de situaciones políticas cercanas en general.

2. Reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y una barrera electoral provincial del 3%

a. Circunscripción de la provincia de Alicante

En el presente caso debemos distribuir 30 escaños de la provincia de Alicante con una barrera electoral legal del tres por ciento a nivel provincial con la siguiente distribución de votos:[11]

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV	Total
383.409	295.084	46.831	30.865	14.089	2.092	772.370

Tras la aplicación de la fórmula D'Hondt la distribución de escaños es la que sigue:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV
16	12	1	1	No supera barrera	No supera barrera

11 Todas las tablas de este artículo son de elaboración propia.

b. Circunscripción de la provincia de Castellón.

En el presente caso debemos distribuir 23 escaños de la provincia de Castellón con una barrera electoral legal del tres por ciento a nivel provincial con la siguiente distribución de votos:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV	Total
139.118	105.447	16.864	12.707	5.843	1.348	281.327

Tras la aplicación del fórmula D'Hondt la distribución de escaños es la que sigue:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV
12	9	1	1	No supera barrera	No supera barrera

c. Circunscripción de la provincia de Valencia.

En el presente caso debemos distribuir 36 escaños de la provincia de Valencia con una barrera electoral legal del tres por ciento a nivel provincial con la siguiente distribución de votos:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV	Total
624.253	473.757	94.956	66.393	52.662	4.169	1.316.190

Tras la aplicación de la fórmula D'Hondt la distribución de escaños es la que sigue:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV
18	14	2	1	1	No supera barrera

Por lo tanto, el reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y una barrera electoral provincial del tres por ciento arrojaría una composición de las Corts Valencianes como sigue:

	ALICANTE	CASTELLON	VALENCIA	TOTAL
PP	16	12	18	46
PSPV	12	9	14	35
ENTESA	1	1	2	4
BLOC	1	1	1	3
UNIO	-	-	1	1
TOTAL	30	23	36	89

3. Reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y sin barrera electoral

a. Circunscripción de la provincia de Alicante

En el presente caso debemos distribuir 30 escaños de la provincia de Alicante sin la aplicación de una barrera electoral legal quedando por lo tanto únicamente la barrera efectiva a nivel provincial con la siguiente distribución de votos:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV	Total
383.409	295.084	46.831	30.865	14.089	2.092	772.370

Tras la aplicación de la fórmula D'Hondt la distribución de escaños es la que sigue:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV
16	12	1	1	0	0

b. Circunscripción de la provincia de Castellón

En el presente caso debemos distribuir 23 escaños de la provincia de Castellón sin la aplicación de una barrera electoral legal quedando por lo tanto únicamente la barrera efectiva a nivel provincial con la siguiente distribución de votos:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV	Total
139.118	105.447	16.864	12.707	5.843	1.348	281.327

Tras la aplicación de la fórmula D'Hondt la distribución de escaños es la que sigue:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV
12	9	1	1	0	0

c. Circunscripción de la provincia de Valencia

En el presente caso debemos distribuir 36 escaños de la provincia de Valencia sin la aplicación de una barrera electoral legal quedando por lo tanto únicamente la barrera efectiva a nivel provincial con la siguiente distribución de votos:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV	Total
624.253	473.757	94.956	66.393	52.662	4.169	1.316.190

Tras la aplicación de la fórmula D'Hondt la distribución de escaños es la que sigue:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV
18	14	2	1	1	0

Por lo tanto, el reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y sin barrera electoral provincial arrojaría una composición de Les Corts Valencianes como sigue:

	ALICANTE	CASTELLON	VALENCIA	TOTAL
PP	16	12	18	46
PSPV	12	9	14	35
ENTESA	1	1	2	4
BLOC	1	1	1	3
UNIO	-	-	1	1
TOTAL	30	23	36	89

4. Reparto de escaños bajo circunscripciones autonómica única y con una barrera electoral del 5%

En el presente caso debemos distribuir 89 escaños de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia con la aplicación de una barrera electoral legal del cinco por ciento con la siguiente distribución de votos:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV	Total
1.146.780	874.288	154.494	114.122	72.594	7.609	2.369.887

Tras la aplicación de la fórmula D'Hondt la distribución de escaños es la que sigue:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV
47	36	6	No pasa barrera	No pasa barrera	No pasa barrera

5. Reparto de escaños bajo circunscripciones autonómica única y con una barrera electoral del 3%

En el presente caso debemos distribuir 89 escaños de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia con la aplicación de una barrera electoral legal del tres por ciento con la siguiente distribución de votos:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV	Total
1146780	874288	154494	114122	72594	7609	2369887

Tras la aplicación de la fórmula D'Hondt la distribución de escaños es la que sigue:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV
44	33	6	4	2	No pasa barrera

6. Reparto de escaños bajo circunscripciones autonómica única y sin barrera electoral

En el presente caso debemos distribuir 89 escaños de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia sin la aplicación de una barrera electoral legal quedando por lo tanto únicamente la barrera efectiva a nivel autonómico con la siguiente distribución de votos:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV	Total
1.146.780	874.288	154.494	114.122	72.594	7.609	2.369.887

Tras la aplicación de la fórmula D'Hondt la distribución de escaños es la que sigue:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	ERPV
44	33	6	4	2	0

7. A modo experimental: reparto de escaños con un sistema de Mayoría Relativa y circunscripciones comarcales

Vamos a partir de un escenario hipotético donde la fórmula electoral seguida no sea la propia de la fórmula D'Hondt. Apliquemos un sistema de mayoría relativa con una circunscripción comarcal. Estas circunscripciones de ámbito inferior a la provincia han existido, por ejemplo, en las legislaciones electorales de Asturias o Murcia, dando diferentes niveles de distribución infraprovinciales. Así, hemos diseñado una cámara en torno a 130 diputados, con un sistema similar al del Senado español en el que se asigna un diputado por comarca más otro por cada treinta mil habitantes de la comarca. De este sistema, extraemos la siguiente distribución de escaños en Les Corts Valencianes.

COMARCAS	CENSO	CENSO ENTRE 30.000	>30.000	MAS UNO POR COMARCA	PARTIDO VENCEDOR
Els Ports	4.352	0,12	0	1	PSPV
Alt Maestrat	6.728	0,19	0	1	PP
Baix Maestrat	52.781	1,51	2	3	PP
L'Alcalaten	12.816	0,37	0	1	PSPV
Plana Alta	45.893	1,31	1	2	PP
Plana Baixa	250.412	8,35	8	9	PP
Alto Palancia	19.562	0,56	1	2	PP
Alto Mijares	3.754	0,11	0	1	PP
El Rincón de Ademuz	2.436	0,07	0	1	PP
Los Serranos	15.010	0,43	0	1	PP
El Camp de Turia	87.782	2,51	3	4	PP
El Camp de Morvedre	64.292	1,84	2	3	PP
L'Horta Nord	155.462	4,44	4	5	PP
L'Horta Oest	241.794	6,91	7	8	PSPV
Valencia	614.821	17,57	18	19	PP
L'Horta Sud	119.942	3,43	3	4	PP
La Plana de Utiel - Requena	31.180	0,89	1	2	PP

COMARCAS	CENSO	CENSO ENTRE 30.000	>30.000	MAS UNO POR COMARCA	PARTIDO VENCEDOR
La Hoya de Bunyol	28.964	0,83	1	2	PP
El Valle de Confrentes	8.821	0,25	0	1	PP
La Ribera Alta	162.599	4,65	5	6	PP
La Ribera Baixa	60.728	1,74	2	3	PP
La Canal de Navarrés	13.363	0,38	0	1	PP
La Costera	54.706	1,56	2	3	PP
La Vall d'Albaida	67.521	1,93	2	3	PP
La Safor	116.160	3,32	3	4	PP
El Comtat	21.704	0,62	1	2	PP
L'Alcoià	85.838	2,45	2	3	PP
El Alto Vinalopó	39.211	1,12	1	2	PP
El Vinalopó Mitja	124.001	3,54	4	5	PP
La Marina Alta	86.728	2,48	2	3	PP
La Marina Baixa	94.259	2,69	3	4	PP
L'Alacantí	316.017	10,53	11	12	PP
El Baix Vinalopó	193.925	5,54	6	7	PP
El Bajo Segura	167.953	4,80	5	6	PP
TOTAL	3.371.515	-	100	134	PP 124 PSPV 10

Vista la cual, y como tiende a ocurrir en sistemas de mayoría relativa, se da una enorme desproporción dando lugar a una concentración parlamentaria del partido dominante del noventa y dos por ciento de los escaños. Este ejemplo, obviamente, puede realizarse a modo de *paideia* científica electoral, dado que como bien sabemos, este sistema no es válido para sociedad tan fragmentadas social y políticamente como la nuestra. Requiere de una homogeneidad político-social de la cual adolecemos.

8. Conclusiones

Los resultados de las elecciones autonómicas valencianas de 2003 arrojaron una distribución de escaños que supuso la mayoría absoluta del Partido Popular con 48 escaños de 89 posibles, seguida del Partido Socialista del País Valenciano con 35 escaños y con una representación de la coalición electoral conocida como Entesa con 6 escaños. Es decir:

PP	PSPV	ENTESA	**EJECUTIVO RESULTANTE**
48	35	6	**MAYORÍA ABSOLUTA DEL PP**

Comparemos pues este escenario real con los supuestos de trabajo que hemos planteado anteriormente.

El reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y una barrera electoral provincial del tres por ciento arrojaría una composición de las Corts Valencianes con los siguientes parámetros:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	**EJECUTIVO RESULTANTE**
46	35	4	3	1	**MAYORÍA ABSOLUTA DEL PP**

De este modo, si al sistema electoral regulado en la LEV ahora mismo, le practicásemos un descenso de la barrera electoral legal al tres por ciento, obtendríamos un mismo ejecutivo, esto es, un gobierno en mayoría absoluta del PP pero un arco con una mayor representación dado que habrían entrado otras fuerzas políticas como BLOC o UNIO.

Esta misma comparación de un escenario real con un sistema de reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y sin barrera electoral daría lugar al siguiente escenario:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	**EJECUTIVO RESULTANTE**
46	35	4	3	1	**MAYORÍA ABSOLUTA DEL PP**

El ejecutivo se mantiene igual, y además, las formaciones parlamentarias no varían entre la barrera del tres por ciento y la

inexistencia de barrera, esto es, la barrera efectiva, se encuentra por encima del tres por ciento.

Visto esto, podemos colegir que al menos en estas elecciones, la existencia de barrera electoral legal del tres por ciento no es una merma para la representatividad respecto de una barrera inexistente, pero sí aumenta aquella al permitir una permeabilidad mayor de fuerzas parlamentarias en el arco, lo cual puede dificultar la existencia de gabinetes de único partido.

Si igualásemos el voto de todos los habitantes de la Comunidad Valenciana practicando un único distrito autonómico, consiguientemente con una magnitud electoral de ochenta y nueve escaños a distribuir, con una barrera legal del cinco por ciento (el actual escenario jurídico pero con la aplicación de un distrito único para toda la comunidad autónoma), el resultado sería el que a continuación presentamos:

PP	PSPV	ENTESA	**EJECUTIVO RESULTANTE**
47	36	6	**MAYORÍA ABSOLUTA DEL PP**

Es decir, que respecto al escenario real (PP 48, PSPV 35, ENTESA 6) hay una muy discreta disonancia en el resultado de un solo escaño. La traducción de esta aritmética es que la circunscripción electoral, en este caso autonómica en lugar de provincial, ha tenido escasísima incidencia. Veamos pues, si la barrera del tres por ciento ha tenido mayor incidencia que la circunscripción electoral.

Los resultados parlamentarios con el supuesto de una circunscripción única autonómica y una barrera legal del tres por ciento serán los siguientes:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	**EJECUTIVO RESULTANTE**
44	33	6	4	2	**MAYORÍA SIMPLE DEL PP**

Vemos como la barrera electoral del tres por ciento sí tiene una enorme incidencia y afectación en el resultado, hasta el punto que haría depender al ejecutivo resultante de pactos de gobierno, por lo tanto el descenso legal del tipo de barrera ha generado un aumento importante de la representación y el número efectivo de partidos políticos.[12] Analicemos ahora el supuesto de caso, pero sin barrera electoral legal de algún tipo. Así, los resultados parlamentarios sin la aplicación de barrera legal son los siguientes:

PP	PSPV	ENTESA	BLOC	UNIO	**EJECUTIVO RESULTANTE**
44	33	6	4	2	**MAYORÍA SIMPLE DEL PP**

Del mismo modo que ocurría en el supuesto de las circunscripciones provinciales, en el caso de la circunscripción única autonómica, la incidencia de la eliminación de la barrera legal es mínima, dando lugar a exactamente la misma aritmética parlamentaria que en el caso anterior en que la barrera ascendía hasta el tres por ciento del supuesto de votos válidos emitidos, en nuestro caso.

Podemos concluir por lo tanto, vistas las comparativas anteriores con diferentes técnicas, que elementos del sistema electoral como pueden ser la circunscripción o circunscripciones, así como la barrera electoral legal a aplicar, serán hechos que influyan vivamente en la transposición de los resultados parlamentarios desde los resultados electorales.[13]

Vista la conceptuación de los sistemas electorales, así como determinada su importancia en la vida política, podemos pasar a un análisis del concreto sistema político electoral de la Comunidad Valenciana.

12 Véase Lijphart, 2000, p.73.

13 En relación a los efectos de los sistemas electorales recomendamos la excelente formulación en triada dialéctica hegeliana clásica fundamentada en Duverger, Rae y Sartori excelentemente compiladas en Martínez Sospedra *et al.*

III. El sistema electoral de la Comunidad Valenciana

1. Antecedentes históricos

Con el ánimo de aportar un pequeño contexto histórico para los lectores no avisados en esta materia, vamos a repasar si han existido diferentes modulaciones que el sistema electoral de la Comunidad Valenciana haya registrado a lo largo de nuestra ya no tan joven democracia, pero sí ligeramente más joven historia legislativa autonómica. Si el lector se ha cuestionado sobre el asunto, lo ha hecho de modo baldío dado que la LEV es la primera y única cuyo régimen jurídico se ha visto regulado en la región valenciana en relación con la formulación electoral. La Ley Electoral Valenciana se encuentra así delimitada tanto por la existencia de un régimen electoral general de aplicación directa a las elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, concretado en la disposición adicional primera punto dos de la Ley Orgánica 5/1985,[14] esto es la LOREG, como por lo regulado en el estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana aprobado mediante la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en adelante EACV en su artículo 23[15] que regula que «Les Corts estarán constituidas por un número de Diputados y Diputadas no inferior a noventa y nueve, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización».

Vamos pues ya introducido el asunto, a realizar un análisis concreto de la LEV en cuanto a su conceptuación, características y consecuencias para el sistema político de las anteriores.

---

14 Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana. Preámbulo.

15 Tras la reforma del EACV operada por el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

2. El sistema legal actual

A. Conceptuación doctrinal

El Preámbulo de la LEV establece:

> «… se ha recogido en esta Ley, con aplicación a la regla D'Hondt, un sistema automático de cálculo para determinar el número de Diputados por circunscripción, de forma que sirva incluso con las modificaciones de población futuras y sea lo más proporcional a la población posible, con correctores de territorialidad, dentro de las limitaciones estatutarias».

Y del mismo modo señala que:

> «El sistema de atribución de escaños entre las distintas candidaturas de cada circunscripción se basa en criterios proporcionales, con la aplicación de la regla D'Hondt a listas cerradas de candidatos».

Por lo tanto, podemos conceptualizar el sistema electoral valenciano reflejado en la LEV como un sistema de representación proporcional en cuyo reparto y distribución de escaños se emplea la fórmula D'Hondt.

A continuación, trabajaremos sobre las características del sistema electoral valenciano que en estas líneas hemos conceptualizado a modo de mero esbozo linneano. No obstante este mero esbozo, las características nos ofrecerán una información mayor y nos servirán de puente a las consecuencias de éstas. Con ello, conseguiremos aprehender la importancia de la configuración electoral que da la Ley y como esta afecta a la configuración de un panorama político concreto.

B. Características. Una visión comparada.

Podemos establecer una caracterización básica del sistema electoral a través, en primer lugar, del número de escaños que componen Les Corts Valencianes y a través seguidamente, del sistema de distribución de dicho número de escaños. Finalmente, será mollar y nuclear el asunto de la barrera electoral. Auténtico elemento distorsionador del sistema político de la Comunidad Valenciana.

La concreción del tamaño del hemiciclo autonómico viene determinada por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia que señala que «Les Corts estarán constituidas por un número de Diputados y Diputadas no inferior a noventa y nueve, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización».[16] Esto es, Les Corts Valencianes en 2024, fecha de elaboración del presente artículo, se encuentra compuesta de un total de 99 diputados y diputadas electos. Este, como ya señalamos previamente es el régimen resultante de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que reformó en los términos ya mencionados en este artículo el régimen primitivo de la composición parlamentaria autonómica valenciana.

No resulta menor, la referencia que realiza el EACV precitado en relación a la reserva de ley que la norma orgánica presenta, señalando que la elección de diputados se realizará «en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana», repitiendo una fórmula que ya se daba en la redacción original del EACV de 1982, salvo por el tiempo verbal utilizado (*determina* en la redacción actual por *determine* en 1982).[17] Por lo tanto, el EACV de una forma usual en cuanto norma general política básica, reserva a la LEV el desarrollo del sistema electoral de la Comunidad Valenciana. No resulta menor tampoco, la liberalización del número máximo de diputados en Les Corts que practicó la modificación estatutaria de 2006, quedando el régimen jurídico numérico en el literal siguiente: «Les Corts estarán constituidas por un número de Diputados

16 Artículo 23.1 EACV.

17 Las Cortes Valencianas estarán constituida por un número de Diputados no inferior a setenta y cinco ni superior a cien, elegidos mediante sufragio universal, libre igual, directo y secreto, en la forma que determine la Ley Electoral Valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización. Artículo 12.1 del EACV en su redacción original del año 1982 y mantenida hasta la modificación del año 2006.

y Diputadas no inferior a noventa y nueve».[18] De este modo, no se limita orgánicamente el número máximo de diputados autonómicos valencianos por lo que con una mera reforma de la LEV podríamos obtener números mayores de diputados autonómicos valencianos.

La LEV reserva su título II al sistema electoral. Así escuetamente, entre los artículos 10 a 13 de ésta, se desgranan los elementos al detalle que condicionan y en ocasiones determinan la posibilidad de diferentes ejecutivos y gabinetes por unas aritméticas parlamentarias variables pero nacidas desde un mismo resultado electoral.[19]

Tras señalar el artículo décimo de la LEV que la circunscripción electoral es la provincia, el artículo undécimo de la LEV nos instruye sobre el segundo punto de este análisis puntual que hemos enunciado anteriormente, esto es, la distribución de los escaños entre las provincias. Así, el artículo 11.2 de la LEV regula que «A cada una de las tres provincias le corresponden un mínimo inicial de 20 Diputados» por lo que tanto las provincias de Alicante como Castellón y Valencia, parten hacia el reparto de escaños desde una situación isonómica de 20 diputados cada una. En un segundo reparto, resulta de aplicación el epígrafe tercero del artículo 11 de la LEV, éste enuncia la regla de reparto:

> «Los Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:
>
> a) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de población de derecho de cada circunscripción.
>
> b) Se divide el número de habitantes de cada provincia por 1, 2, 3, etcétera, hasta 29, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo I. Los Diputados se adscriben a las circunscripciones que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

18 Artículo 23.1 del EACV en su redacción actual.

19 Ya hemos podido comprobar en el apartado II del presente trabajo como a partir de unos mismos resultados electorales (votos recibidos por los diferentes partidos) se obtienen resultados parlamentarios diferentes (diferentes concentraciones de escaños) y eso en nuestro sistema de elección indirecta de ejecutivos, resulta en la formación de gabinetes distintos. En definitiva, diferentes gabinetes resultan de un mismo recuento de votos.

c) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas circunscripciones, el Diputado se atribuirá a la que mayor población de derecho tenga».

O lo que es lo mismo, la magnitud del distrito provincial, vendrá determinado por un mínimo provincial de 20 diputados por distrito provincial[20] (*ex* artículo 11.2. de la LEV) y por un reparto de cocientes mayores hasta completar el total de diputados a distribuir (39 diputados más a distribuir según la fórmula D'Hondt entre los tres distritos provinciales). La magnitud del distrito electoral en la Comunidad Valenciana viene determinada por lo tanto por una distribución proporcional en base a la fórmula D'Hondt desde un mínimo provincial. Según Subiela el uso de este sistema de prorrateo parlamentario supone «una singularidad del caso valenciano, pues el resto de Comunidades Autónomas emplean la fórmula Hare o de restos mayores para efectuar el prorrateo de escaños entre circunscripciones» (Subiela, 2021, 165). No obstante, distribuyendo los 39 escaños del remanente básico de la distribución inicial de 20 por provincia en función del sistema Hare, la mutación es mínima respecto del sistema usado en virtud de Ley en la Comunidad Valenciana, dado que Valencia ganaría un escaño en detrimento de Alicante.[21] La distorsión de resultados entre la aplicación de sistemas Hare y D'Hondt no es excesiva. Sí encontraríamos una diferencia sustantiva al eliminar la primera distribución isonómica de 20 escaños por distrito provincial. En el caso de una distribución (tanto

20 Ello generaría una disonancia en relación al número de votos válidos que necesitaría una candidatura para conseguir un escaño en cada distrito en caso de que poblacionalmente no se llegase en el caso de la provincia de Castellón al mínimo de 20 diputados. No obstante, y como ocurre de modo generalizado, las provincias con una población escasa tienen una magnitud más elevada que las provincias con una población elevada. Así Castellón sumó en las pasadas elecciones autonómicas 279.468 votos válidos para el reparto de 24 diputados, es decir, por cada 11.644,50 votos de Castellón correspondía un escaño. En el caso de Valencia con 1.313.179 de votos válidos para la distribución de 40 diputados la proporción era de 32.829,48 votos. Esta desproporción es, como decimos, habitual y no exclusiva del caso valenciano.

21 Con el sistema actual Valencia cuenta con 40 diputados, Alicante con 35 y Castellón con 24; con el sistema de reparto Hare Valencia contaría con 41 diputados, Alicante con 34 y Castellón con 24.

D'Hondt como Hare) de los 99 escaños sin el suelo provincial de 20 escaños, la magnitud de los distritos sería la siguiente: Valencia 53 escaños, Alicante 35 escaños y Castellón 11 escaños. De este modo, es más sustantiva la consecuencia del suelo legal de la circunscripción provincial, que la fórmula electoral representativa de prorrateo electoral que se emplee.

Finalmente, en cuanto a características se refiere en el sistema electoral valenciano expresado en los artículos diez y siguientes de la LEV, nos topamos con una original sistematización de la barrera electoral expresada, con rotunda claridad y unicidad en el paradigma legal estatal, en el artículo 12.a) de la LEV bajo el siguiente literal: «No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el cinco por ciento de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana». Conjugamos aquí bajo este breve precepto electoral una triada de caracteres internos. El primero de ellos resulta el más evidente, y es la numérica electoral, esto es, el porcentaje de votos mínimos exigidos se sitúa en el cinco por ciento del total de la masa de votos emitidos y no en el tres por ciento, más habitual y corriente en el Reino de España, de los mismos. La segunda de las características que aparece casi oculta para el analista tras una primera lectura es que el porcentaje del cinco por ciento antes indicado no resulta sobre el total de votos válidos emitidos sino sobre el total de votos emitidos, esto es, la LEV intencionadamente, creemos suponer, omite el término «válidos», aumentando, si bien levemente,[22] aún más la barrera legal

22 En las elecciones autonómicas de la Comunidad Valenciana de 2023 el número total de votos emitidos fue de 2.498.090 y de éstos el número de votos nulos fue de 31.104 por lo que resulta un número total votos válidos emitidos de 2.466.986. La aritmética resultante es la siguiente sobre el caso real de las pasadas elecciones autonómicas valencianas del año 2023: en el caso de que la barrera electoral fuera del cinco por ciento de los votos válidos emitidos, la candidatura política debería conseguir para arribar a la distribución por fórmula D'Hondt, un total de 123.349 votos, esto es, un partido político requeriría conseguir 123.349 votos en el ámbito de toda la Comunidad Valenciana para superar la barrera legal y poder aspirar a la consecución de escaños. Mientras, el sistema legal actual, complica aún más dicha aritmética porque el cinco por ciento de los votos emitidos supone que un partido requirió en las elecciones autonómicas valencianas de 2023 de 124.905 votos para la superación de la barrera regulada en la LEV. Es decir, el régimen jurídico actual, exige a los partidos políticos 1.556

más allá del cinco por ciento de los votos válidos emitidos. Y la tercera característica, también evidente, es la exigencia de un cómputo de votos a nivel autonómico y no a nivel de la circunscripción electoral provincial. Este punto, en la práctica, dificulta enormemente, casi en su totalidad, la posibilidad de que partidos de corte regionalista o localista, puedan acceder al hemiciclo autonómico dado que para conseguir superar la barrera fijada en la LEV necesitarían sumar un total de 124.905 votos,[23] lo cual, es una suma muy considerable de no tratarse de un partido de amplia implantación territorial.

Independientemente de las características que hemos enunciado, el régimen jurídico de la barrera en concreto, carece de interés analítico si no realizamos una perspectiva comparada de dicho régimen con el resto de las legislaciones electorales autonómicos o al menos, con el resto de los regímenes jurídicos que rigen en defecto de regulación autonómica propia.[24] El régimen jurídico autonómico relativo a la barrera, y en menor medida a las circunscripciones electorales, de modo comparado es el que sigue:

En Andalucía no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieren obtenido, al menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción (La circunscripción electoral es la provincia. Ninguna provincia tendrá más del doble de Diputados que otra tal y como señala el artículo 104.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) tal y como regula el artículo 18.1.a) de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía.

---

votos más para entender superada la barrera electoral legal, no así la efectiva. Y si bien puede parecer una cifra humilde de votos, resulta una cifra superior a la que consiguieron partidos o agrupaciones como Por un Mundo Más Justo (PUM+J), Centrats en la Nostra Terra (CENTRATS) o el Partido Alicantino Regionalista - Esperanza Ciudadana (PAR-Es.C.).

23 Esta cifra sería la resultante del cálculo electoral en relación con las elecciones autonómicas valencianas del año 2023. Véase el pie de página anterior.

24 Para una visión compleja y amplia de los sistemas comparados en el ámbito autonómico, resulta interesante el estudio, si bien data de 2011, de Joan Oliver Araujo «Los sistemas electorales autonómicos».

En la comunidad autónoma de Aragón no se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubieren obtenido, al menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción electoral, que nuevamente, resultará la provincia (artículo 37.4 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón) de conformidad con lo expuesto por el artículo 14 a) de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.

De este modo, el régimen electoral básico de las comunidades autónomas de Andalucía y Aragón, se manifiestan en iguales condiciones.

En el Principado de Asturias, tampoco se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubiesen obtenido, al menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción (no siendo una circunscripción provincial al ser una comunidad autónoma uniprovincial no es un caso histórico aislado el hecho de contar con distritos de ámbito inferior a la provincia tal como regula el artículo 10 de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias) al dictado del artículo 13 a) de la precitada Ley 14/1986.

En las Illes Balears, las circunscripciones electorales son cuatro, determinadas obviamente por el hecho insular, tal y como señala el artículo 41.3 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Por otro lado, a efectos de la atribución de escaños no serán tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no hubiesen obtenido, al menos, el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, según lo regulado por el artículo 12.4 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

El caso canario ahonda en la complejidad del fenómeno insular. La Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias en su artículo 18.1 señala una circunscripción de ámbito autonómico y siete circunscripciones de ámbito insular, esto es, un distrito con una

magnitud básica y el resto insulares. Este hecho dual, genera a su vez, una regulación dual de la barrera asignando una barrera de, al menos, el cuatro por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la comunidad autónoma para el distrito autonómico y una barrera de, al menos, el quince por ciento de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones insulares, hubieran obtenido, al menos, el cuatro por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la comunidad autónoma, para los distritos insulares (artículos 19.2 y 19.3 de la Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias).

En el caso de Cantabria, no se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el cinco por ciento de los votos válidos emitidos tal y como predica el artículo 17.3 de la Ley 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones al Parlamento de Cantabria, por su parte, la circunscripción es de carácter autonómico según el artículo 10.2 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

El caso de Castilla – La Mancha es encuadrable en la casuística andaluza y aragonesa. La circunscripción electoral es la provincia en su regulación del artículo 10.2 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y asimismo se fija el sistema de barrera electoral legal en candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción tal y como marca el artículo 17 a) de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

En Castilla y León la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León en su artículo 20.a) regula un mínimo del tres por ciento del voto válido emitido para superar la barrera legal bajo un sistema provincial de circunscripción tal y como señala el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. De este modo, Castilla y León se une al grupo mayoritario de regiones provinciales con una barrera del tres por ciento junto a Andalucía, Aragón y Castilla – La Mancha.

La singularidad habitual catalana no acompaña en este caso a las características que estamos analizando en este somero estudio. La Disposición transitoria cuarta punto 5 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña regula que la barrera electoral en las elecciones autonómicas catalanas se regulará mediante las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales, esto es, un tres por ciento del total de votos válidos emitidos de la circunscripción electoral que será provincial en virtud de la Disposición Transitoria Cuarta punto 2 de la precitada Ley Orgánica.

La comunidad autónoma de Extremadura tiene a la provincia como circunscripción electoral por mor del artículo 17.3 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La barrera electoral presentará un régimen complejo cuya regulación se extiende en el artículo 19.1 a) de la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones a la Asamblea de Extremadura. Para que una candidatura sea tenida en cuenta deberá obtener, al menos, el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. No obstante, si una candidatura no lograra dicho porcentaje, será tenida en cuenta para la atribución de escaños siempre que cumpla las siguientes condiciones: en primer lugar, que el partido, coalición, federación o agrupación de electores al que representa haya presentado candidatura en las dos circunscripciones. En segundo término, que el total de los votos válidos conseguidos por ambas candidaturas sea igual o superior al cinco por ciento de la suma de los votos válidos emitidos en las dos circunscripciones.

Galicia presenta una casuística diferente con circunscripciones provinciales en todo caso (artículo 11.4 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia) en las que se requiere al menos un cinco por ciento de los votos válidos emitidos para entender como superada la barrera legal según lo dispuesto en el artículo 10 a) de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Andalucía Aragón Castilla-La Mancha Castilla y León Cataluña Galicia Navarra País Vasco	Asturias	Illes Balears	Islas Canarias	Cantabria La Rioja Madrid	Extremadura	Galicia
CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL	Provincial o autonómico uniprovincial	Infraprovincial	Infraprovincial (insular)	Dual: única autonómica e infraprovincial (insular)	Autonómica (uniprovincial)	Provincial	Provincial
BARRERA ELECTORAL	3% VVE por circunscripción	3% VVE por circunscripción	5% VVE por circunscripción	Dual: 4%VVE autonómicos (distrito autonómico) y 15% VV insular ó 4%VVE autonómicos (distrito insular)	5% VVE por circunscripción	5% VVE por circunscripción y subsidiariamente que el partido se presente en ambas circunscripciones y obtenga al menos un 5% VVE	5% VVE por circunscripción

En relación con La Rioja, el Estatuto de Autonomía en su artículo 17.3 (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja) regula que circunscripción electoral será la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta rotundidad jurídica se acompaña con una barrera del cinco por ciento de votos válidos emitidos en la circunscripción autonómica (artículo 20 a) de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja).

En Madrid la circunscripción electoral es la provincia, en este caso, la autonomía uniprovincial, que se conjuga con una barrera del cinco por ciento de los sufragios válidos emitidos según se encuentra contenido en el artículo 10.5 y 10.6 respectivamente de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

En una redacción original, Murcia señala que la circunscripción electoral será única, integrada por todos los municipios de la Región (artículo 13 de la Ley 2/1987, de 12 de febrero, Electoral de la Región de Murcia) con una barrera legal del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la Región (artículo 15.a) de la Ley 2/1987, de 12 de febrero, Electoral de la Región de Murcia).

El caso de Navarra será el prototípico de varias de las comunidades autónomas uniprovinciales, esto es, una barrera electoral legal del tres por ciento sobre los votos válidos emitidos de la circunscripción provincial, que en este caso resulta autonómica según articula la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra, en sus artículos 9 y 10.

Finalmente, el caso del País Vasco es habitual, si bien la redacción jurídica positiva en su norma orgánica es curiosa. No obstante, la circunscripción electoral es la provincia y para la superación de la barrera electoral legal será requisito que la candidatura haya obtenido, al menos, el 3 por ciento del total de votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción. Todo ello regulado en su artículo 26. 2 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco así como en los artículos 9 y 11.1 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco.

Visto lo cual, aún a riesgo de truncar el ritmo interno del artículo hemos creído oportuno, e incluso necesario, realizar una comparativa para poder contemplar desde un punto de vista externo, hasta donde arriba la singularidad del caso Valenciano.

C. Consecuencias

Analizado el cuadro resumen que precede a este texto, podemos colegir que si bien, la excentricidad del sistema electoral valenciano es media, el sistema de barrera legal resulta en una barrera hipercualificada. Y la acuñación de esta terminología bebe de los motivos siguientes: el primero de ellos es la propia existencia de una barrera legal (por lo que ya nos encontraríamos ante el apelativo «barrera»), el segundo de ellos es el aumento de la barrera desde el tres por ciento de los votos válidos emitidos, el porcentaje más habitual y el que aparece en la LOREG, hasta el cinco por ciento de los votos emitidos (aquí encontramos la motivación para entender el sistema como cualificado y por ende, de «barrera cualificada» y, en última instancia en tercer lugar, la hipercualificación de la barrera nace de que el cinco por ciento de los votos requeridos, lo son en el distrito de la circunscripción sino que resultan sobre el escrutinio completo de la Comunidad Autónoma, siendo la guinda de la complejidad del sistema el *factum* jurídico de que el porcentaje exigido se da sobre el número de votos emitidos y no sobre el número de votos válidos emitidos, si bien ya hemos apuntado ut infra las consecuencias de ello. De este modo, entendemos que el sistema electoral valenciano posee una excentricidad media que tiende a elevarse por un sistema de barrera legal hipercualificado.

3. La propuesta del año 2020 del bloque progresista de Les Corts

A las 11 horas y 45 minutos de la mañana del 22 de octubre de 2020 y con número de registro de entrada X024643, los Síndicos de los grupos parlamentarios Socialista, Compromís y Unides Podem, presentaron una propuesta de Ley Electoral para la Comunidad Valenciana, no una mera reforma de la LEV (como sabemos, la única con la que hemos contado en nuestra relativamente joven historia autonómica) sino un completo texto jurídico positivo que finalmente y en términos comprensibles para el lector, terminó caducando en su tramitación por el fin de la legislatura y la consecuente disolución del legislativo proponente.

Dicha propuesta de Ley, en adelante PLEV, reservó para su Título II la regulación completa del sistema electoral. Título II que se extendía desde el artículo 9 al artículo 15. En ellos el régimen jurídico que se propuso por parte del bloque progresista del hemiciclo valenciano fue el siguiente, resultando conveniente su comparación con la LEV.

El artículo 9 del PLEV señala que la circunscripción electoral es la provincia, manteniendo el mismo criterio que el regulado en la LEV. No obstante, el artículo 12 del PLEV regula la distribución de escaños entre dichos distritos provinciales. Este artículo señala que no se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la Comunidad Valenciana. Ello supone dos modificaciones importantes, por un lado, el porcentaje de barrera desciende desde el cinco por ciento al tres por ciento de los votos (artículo 12.1.a) PLEV), y por otro lado, el porcentaje de votos se refiere en el PLEV a los votos válidos emitidos en lugar de al total de votos emitidos que señala la actual LEV. No obstante y a mayor abundamiento, resulta preceptivo el señalar la modificación más sustantiva a nuestro parecer que ofrecía el PLEV y esto es, una segunda barrera provincial. De este modo, el artículo 12.1.b) del PLEV pretendía la implantación de una segunda barrera provincial, si bien, también del tres por ciento de los votos válidos emitidos en dicha circunscripción provincial.

La configuración legal de la barrera en el PLEV pretendía una primera barrera del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la Comunidad Valenciana para posteriormente aplicar a las formaciones políticas que superen dicha barrera electoral legal autonómica una segunda barrera del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción provincial.

Finalmente resulta expresiva de la voluntad de aumentar la vinculación del electorado con el corpus político el resto de propuestas del PLEV en relación con lo que viene siendo mayormente la adopción de listas cerradas no bloqueadas.

Si aplicamos las fórmulas electorales previstas en la LEV y la PLEV respectivamente a la práctica nos encontramos con las siguientes dicotomías.

En primer lugar, al tenor del doble sistema de barrera legal del tres por ciento autonómico y provincial de la proposición de ley progresista de 2020, nos encontramos con que el reparto de escaños bajo circunscripciones provinciales y una barrera electoral provincial del tres por ciento tras la superación de una autonómica de análogo porcentaje arrojaría una composición de las Corts Valencianes como sigue:

	% VVE autonómicos	ALICANTE	CASTELLÓN	VALENCIA	TOTAL
PP	47,90	16	12	18	46
PSPV	36,52	12	9	14	35
ENTESA	6,45	1	1	2	4
BLOC	4,77	1	1	1	3
UNIO	3,03	-	-	1	1
TOTAL	-	30	23	36	89

En segundo lugar, en aplicación de la LEV, tenemos al hemiciclo que pervivió entre 2003 y 2007 en el Palacio de los Borja:

	% VE autonómicos	ALICANTE	CASTELLÓN	VALENCIA	TOTAL
PP	46,80	16	13	19	48
PSPV	35,73	12	9	14	35
ENTESA	6,31	2	1	3	6
BLOC	4,66	-	-	-	-
UNIO	2,97	-	-	-	-
TOTAL	-	30	23	36	89

La comparativa es clara y sin paliativos en cuanto a los resultados diferentes que arrojan ambos sistemas electorales:

	LEV	PLEV	DIFERENCIA
PP	48	46	-2
PSPV	35	35	=
ENTESA	6	4	-2
BLOC	-	3	+3
UNIO	-	1	+1
TOTAL	89	89	=

4. Conclusiones

Tras el análisis comparado de los sistemas electorales que rigen en las regiones del Reino de España, podemos colegir que el sistema más usual o prototípico es el que opta por circunscripciones de carácter provincial con una barrera legal del tres por ciento de los votos válidos emitidos. Opta por este sistema, a saber: Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco. Y con una leve varación (distritos infraprovinciales) el Principado de Asturias. Asimismo, este sistema electoral es el imperante con mucho, si dejamos de lado los hechos fáctico jurídicos insulares (Illes Balears e Islas Canarias) y las autonomías uniprovinciales con el cinco por ciento de barrera electoral (Cantabria, La Rioja y Madrid). La Comunidad Valencia se une por lo tanto, a los casos excéntricos de Extremadura y Galicia que serán las tres comunidades autónomas con una creación electoral más individualizada.

El sistema electoral valenciano, cuenta con un toque de personalización máxima, este, como se habrá adivinado, será la barrera legal hipercualificada que aparece en la LEV. Su configuración es retorcida en términos de potenciación de la representatividad parlamentaria del electorado dado que exige no solamente un cinco

por ciento en lugar del prototípico tres por ciento habitual, sino que la aplicación del cinco por ciento se dará sobre el cómputo del voto total emitido de la autonomía valenciana y no sobre la circunscripción electoral absolutamente mayoritaria, es decir, la provincial y más aún, el computo porcentual del voto autonómico será sobre el total del voto emitido, no sobre el voto válido emitido, lo que complica, si bien ligeramente, aún más el salto y superación de la barrera legal establecida en el marco jurídico positivo.

Por su parte, el rigor de la barrera de la LEV fue atacada directamente con la PLEV de los grupos progresistas de la Cámara valenciana en 2020. Allí se propuso un sistema de barrera doble, esto es, un sistema de barrera objetivamente cualificada en tanto que si bien rebajaba la barrera autonómica desde el cinco por ciento de votos emitidos al tres por ciento del total de votos válidos emitidos en la Comunidad Valenciana, reservaba una segunda barrera de análogo porcentaje pero a nivel provincial. Si bien a efectos matemáticos esta segunda barrera resultaría de escasa trascendencia y resultado. En todo caso, la PLEV fue encaminada desde un punto de vista teórico al aumento de la representatividad del sistema electoral, y de un mayor arraigo del sistema en el votante al incluir un sistema de listas cerradas no bloqueadas que dicha propuesta vino a llamar "voto preferencial" con un sistema de sustituciones. No obstante la PLEV acabara su tramitación parlamentaria con la disolución de las Corts que la habían abrigado, puso encima de la mesa una arriesgada y valiente propuesta de reforma del sistema electoral que podría haber regido y, podría regir, en la Comunidad Valenciana minorando así un, a todas luces excesivo, sistema configurativo de la barrera electoral.

IV. Una propuesta personal de reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana

1. Conceptuación

Conceptuar un sistema electoral no es sencillo, no obstante, daremos unas pinceladas en relación con las que hemos ido ofreciendo a lo largo del estudio, es decir, circunscripciones, magnitudes, fórmulas, barreras… y de este modo aparentemente aleatorio, pero no obstante sistemático, diseñaremos un lienzo conceptual del sistema electoral valenciano. Si bien, estas formulaciones que presentaremos para el sistema valenciano serán extrapolables a otros sistemas nacionales o bien, a otras autonomías, no siendo de única utilidad para nuestra comunidad autónoma. La aplicación a escala micro se reproducirá para la escala macro pues «aproximadamente las mismas condiciones iniciales producen, en aproximadamente las mismas circunstancias, aproximadamente las mismas consecuencias cuando se trasladan los fenómenos en el espacio y en el tiempo (ley causal); o bien: aproximadamente los mismos fenómenos varían juntos (ley funcional) (Espinoza, 2003, 8)».

Asimismo, la proporcionalidad será uno de los elementos esenciales del sistema, de tal modo, la LOREG en su artículo 163 señala la fórmula D'Hondt como fórmula de reparto de escaños proporcional, incluso con una barrera electoral, que ha gozado del amparo constitucional.[25]

Dentro de los problemas que se han venido a agrupar dentro de una categoría que se ha denominado «crisis de la democracia» que ha azotado a todo el occidente informatizado posmaterial, y en concreto en España

25 Sentencia del Tribunal Supremo número 75/1985, de 21 de junio.

> Uno de los grandes culpables del palpable desánimo del electorado en la participación política, es la desalentadora desproporcionalidad electoral que padece el sistema electoral español, utilizando el índice de Gallagher […] para la estimación de desproporcionalidades electorales, nos encontramos con que España es el país democrático del mundo con mayor desproporcionalidad de todos con los que comparte sistema electoral (Lucas, 2015, 50).[26]

Visto lo cual, nuestra propuesta se ajustará a un sistema de representación proporcional fundamentado en la fórmula D'Hondt, y mediante el cual trataremos de vehicular un sistema por el que se aumente la proporcionalidad del sistema. De una forma matemática e inapelable, mediente el uso del índice de Gallagher[27] podríamos analizar si hemos mejorado la proporcionalidad de nuestro sistema. Estimamos no obstante, que la mejora será obvia al tratarse de matemática elemental si bien, además del índice mencionado, podemos utilizar los índices «de Rae (R y Rco); Índice de Loosemore y Hanby (LH); Índice de proporcionalidad de Mackie y Rose (MR); Índice Saint Lagüe (SL); […] Índice de cuadrados mínimos corregido por Lijphart (Lcm); Índice de la máxima desviación, de Lijphart (Lmax); Índices de sesgo en la distribución de escaños: Índice propuesto por Cox y Shugart (CS), Índice de Cox y Shugart corregido (CSco), Índices robustos (Robu, RbRe, RbRf y Rb05)» (Oñate / Ocaña, 1999, 2-3). Creemos, visto esto, que dicho uso matemático exhaustivo sería objeto de otro tipo de estudio.

2. Características

El artículo 23 del EACV marca el límite mínimo de representantes en Les Corts Valencianes, este número de este modo, queda fijado en 99 diputados autonómicos dado que el articulado orgánico precitado regula que «Les Corts estarán constituidas por un número de Diputados y Diputadas no inferior a noventa y nueve, elegidos por sufragio

26 En Marco/Nicasio, 2015.

27 $(½\Sigma(vi–si)^2)½$ donde *vi* es el porcentaje total de votos obtenidos por cada partido y *si* es el porcentaje de escaños asignados al partido respectivo.

universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización.»

El número mínimo de diputados de la cámara autonómica, por lo tanto, del que podemos partir es 99. La LEV y el EACV no prevé un tope máximo de diputados autonómicos. De este modo, tenemos plena libertad para el diseño de un sistema electoral que pueda satisfacer las apetencias de proporcionalidad del electorado y la mejora de la calidad democrática general del sistema político.

La segunda de las características que debemos contemplar en el diseño del sistema electoral es la de la elección de la circunscripción electoral. El artículo 10 de la LEV señala que «En las elecciones a las Cortes Valencianas la circunscripción electoral será la provincia» admitiendo la comarcalización.

Visto lo cual, procedería la modificación de la LEV para superar el número de diputados regulado en su artículo 11.1 y la circunscripción electoral del artículo 10. La modificación del artículo 12.a) de la LEV debe pasar también por una modificación si queremos diseñar una barrera legal diferente de la regulada en la ley, a saber: «No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 5 por 100 de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana».

Frente a todo lo que hemos enunciado cabe señalar y advertir, nuevamente, de la necesidad de reformas legislativas. Al menos y como mínimo será necesaria la reforma de la LEV, pero es posible, que jurídicamente se exija más por parte de los letrados de les Corts y debiera recurrirse a la reforma orgánica en Madrid para la aplicación de un régimen circunscripcional de corte comarcal.

Este es el punto de partida jurídico que regula el EACV y la LEV. En los puntos iniciales del presente artículo, hemos analizado la importancia que estos elementos enunciados (circunscripción, barrera electoral legal, magnitud del distrito…) podían tener en cuanto incidencia al sistema electoral concreto. Para ello, hemos analizado las elecciones autonómicas del año 2003 en la Comunidad Valenciana.

Nos referíamos a esas lejanas elecciones para que, desvinculados de la ideología y de nuestras filias y fobias, pudiésemos ver las incidencias de los elementos técnicos del sistema de una forma neutra. Minoramos de este modo, en cierta medida, el eterno problema del investigador en las Ciencias Sociales.

> Tal como intentamos mostrar, mirarnos, relatarnos, analizarnos y compartirlo fue un acto delicado, difícil y que requirió diversas sutilezas, incomodidades y cuidados. Tal vez cualquier investigación donde los investigadores se asomen al punto de vista de lo que supone investigarse a sí mismos cuando inician sus proyectos de estudio tendrían dificultades análogas, pero en este caso, ello era aún más complejo pues el tema de la memoria social está estrechamente vinculado a la identidad social y personal (Cruz *et al.,* 2012, 271).

Visto ya y aprehendidas esas afectaciones para el sistema, podemos por fin, partir de la base de datos de las elecciones autonómicas del año 2023 en la Comunidad Valenciana, dado que son las últimas que se dieron en nuestro ámbito.

Los datos numéricos con los que vamos a realizar nuestra propuesta, tal como hemos señalado, serán los relativos a la elección autonómica valenciana del año 2023, a saber:[28]

CANDIDATURA	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS
Partido Popular (PP)	881.893	35,30%	40
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	708.142	28,34%	31
Compromís: Més-Iniciativa-Verdsequo (COMPROMÍS)	357.989	14,33%	15
VOX	310.184	12,41%	13
Unides Podem-Esquerra Unida (UP-EUPV)	88.152	3,52%	0
Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (Cs)	37.095	1,48%	0

28 Fuente: Base de datos electorales de Les Corts Valencianes (https://www.cortsvalencianes.es/es/composicion/resultados/datos-electorales-elecciones-autonomicas-2023)

CANDIDATURA	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS
Partido Animalista con el Medio Ambiente (PACMA)	20.836	0,83%	0
Los Verdes-Ecopacifistas (CENTRO MODERADO)	4.846	0,19%	0
Esquerra Republicana del País Valencià (ERPV)	4.570	0,18%	0
Coalició Units (UNITS)	4.266	0,17%	0
Partido Comunista de los Pueblos de España (PCPE)	3.815	0,15%	0
Recortes Cero (RECORTES CERO)	2.926	0,11%	0
Decidix (DECIDIX)	2.373	0,09%	0
Escaños en Blanco para Dejar Escaños Vacíos (ESCAÑOS EN BLANCO)	2.090	0,08%	0
República Valenciana / Partit Valencianiste Europeu (RVPVE)	1.745	0,06%	0
Alianza por el Comercio y la Vivienda (ALIANZA C V)	1.689	0,06%	0
Por un Mundo Más Justo (PUM+J)	1.373	0,05%	0
Centrats en la Nostra Terra (CENTRATS)	1.326	0,05%	0
Partido Alicantino Regionalista - Esperanza Ciudadana (PAR-Es.C.)	641	0,02%	0

La propuesta que realizamos aquí, partiendo de las cifras anteriores, para un nuevo sistema electoral en la Comunidad Valenciana que fomente la representatividad se caracteriza por los siguientes elementos:

a. Circunscripción electoral

El artículo 10 de la LEV señala que «la circunscripción electoral será la provincia» y el artículo 23 del EACV admite la comarcalización. Nuestra teorización va a profundizar en este inciso puesto que desde aquí proponemos un doble turno de reparto, esto es, en primer lugar o turno un reparto a escala comarcal, o de agrupaciones de comarcas y en segundo lugar o turno un reparto a escala provincial. Así, consideramos un tramo de reparto infraprovincial (como por ejemplo se da con el caso asturiano de distritos inferiores a la provincia) y uno provincial.

Hemos diseñado las siguientes agrupaciones de comarcas:

Por la provincia de Alicante:

1. AGRUPACIÓN ALICANTE INTERIOR:
   a) El Alto Vinalopó/L'Alt Vinalopó.
   b) El Vinalopó Medio/El Vinalopó Mitjà.
2. AGRUPACIÓN ALICANTE COSTA NORTE:
   a) La Marina Alta.
   b) La Marina Baixa.
3. AGRUPACIÓN ALICANTE:
   a) L'Alacantí.
4. AGRUPACIÓN ALICANTE CENTRAL:
   a) El Comtat.
   b) L'Alcoià.
5. AGRUPACIÓN ALICANTE COSTA SUR:
   a) El Baix Vinalopó.
   b) La Vega Baja/El Baix Segura.

Por la provincia de Castellón:

1. AGRUPACIÓN CASTELLÓN NORTE:
   a) L'Alt Maestrat.
   b) El Baix Maestrat.
   c) Els Ports.

2. AGRUPACIÓN CASTELLÓN CENTRAL:
   a) La Plana Alta.
   b) L'Alcalatén.
3. AGRUPACIÓN CASTELLÓN SUR:
   a) El Alto Mijares/l'Alt Millars.
   b) El Alto Palancia/l'Alt Palància.
   c) La Plana Baixa.

Por la provincia de Valencia:

1. AGRUPACIÓN VALENCIA COSTA NORTE:
   a) El Camp de Morvedre.
   b) L'Horta Nord.
2. AGRUPACIÓN VALENCIA:
   a) València.
3. AGRUPACIÓN L'HORTA SUD:
   a) L'Horta Sud.
4. AGRUPACIÓN VALENCIA COSTA SUR
   a) La Ribera Baixa.
   b) La Safor.
5. AGRUPACIÓN VALENCIA CENTRAL NORTE:
   a) La Hoya de Buñol/la Foia de Bunyol.
   b) El Camp de Túria.
6. AGRUPACIÓN VALENCIA CENTRAL SUR:
   a) La Costera.
   b) La Vall d'Albaida.
   c) La Riberta Alta.
   d) La Canal de Navarrés.
7. AGRUPACIÓN VALENCIA INTERIOR:
   a) El Rincón de Ademuz/el Racó d'Ademús.
   b) El Valle de Cofrentes-Ayora/la Vall de Cofrents-Aiora.
   c) La Plana de Utiel-Requena/la Plana d'Utiel-Requena.
   d) La Serranía/els Serrans.

Por el Censo de Españoles Residentes – Ausentes:

1. AGRUPACIÓN RESIDENTES AUSENTES:
    a) Residentes – Ausentes de la provincia de Alicante.
    b) Residentes – Ausentes de la provincia de Castellón.
    c) Residentes – Ausentes de la provincia de Valencia.

Las agrupaciones se han realizado por motivos de afinidad geográfica, cultural, económica y de intereses. En todo caso, en la creación de las agrupaciones han primado los aspectos antes indicados sin mediar cálculos algunos que generasen un elemento distorsionador como el «gerrymandering». A cada una de estas agrupaciones comarcales se le realizará una asignación de escaños en función de la población si bien, esto lo determinaremos en el punto siguiente, el de la magnitud del distrito.

b. Magnitud del distrito

En sociología política clásica se conoce como magnitud del distrito a lo que comúnmente determinamos como tamaño, esto es, el número de electores que corresponderá a cada uno de los distritos, en este caso, infraprovinciales. Hemos distribuido en cada agrupación comarcal un escaño autonómico por cada veinticinco mil votos válidos emitidos en dicha agrupación en las elecciones. En todo caso, con un mínimo de dos escaños por cada agrupación comarcal (con excepción de la agrupación de residentes ausentes que contará en todo caso con un solo escaño). De este modo, matemáticamente los votos de todas las circunscripciones tienen una misma ponderación.

La distribución de escaños mediante este sistema de primera vuelta comarcal ofrecerá los siguientes resultados parlamentarios:

Por la Provincia de Alicante en las agrupaciones comarcales siguientes:

AGRUPACIÓN COMARCAL		ASIGNACIÓN ESCAÑOS		
			PP	PSOE
AGRUPACIÓN ALICANTE INTERIOR	107.739	4	2	2

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL El Alto Vinalopó/L'Alt Vinalopó	11.185	8.651	2.781	2.599	800	184	26.200
TOTAL El Vinalopó Medio/ El Vinalopó Mitjà	29.946	30.939	6.313	9.720	3.391	1.230	81.539
	41.131	39.590	9.094	12.319	4.191	1.414	107.739

AGRUPACIÓN COMARCAL		ASIGNACIÓN ESCAÑOS			
			PP	PSOE	Compromís
AGRUPACIÓN ALICANTE COSTA NORTE	130.727	5	2	2	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL La Marina Alta	21.458	18.500	14.904	6.045	1.761	859	63.527
TOTAL La Marina Baixa	30.784	19.178	8.210	6.381	1.786	861	67.200
	52.242	37.678	23.114	12.426	3.547	1.720	130.727

AGRUPACIÓN COMARCAL			ASIGNACIÓN ESCAÑOS		
			PP	PSOE	VOX
AGRUPACIÓN ALICANTE	210.485	8	4	3	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL L'Alacantí	85.146	59.911	19.002	31.132	10.528	4.766	210.485
	85.146	59.911	19.002	31.132	10.528	4.766	210.485

AGRUPACIÓN COMARCAL			ASIGNACIÓN ESCAÑOS		
			PP	PSOE	Compromís
AGRUPACIÓN ALICANTE CENTRAL	70.227	3	1	1	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL El Comtat	5.227	4.382	3.947	1.405	507	106	15.574
TOTAL L'Alcoià	18.840	16.819	9.747	6.246	2.171	830	54.653
	24.067	21.201	13.694	7.651	2.678	936	70.227

AGRUPACIÓN COMARCAL			ASIGNACIÓN ESCAÑOS		
			PP	PSOE	VOX
AGRUPACIÓN ALICANTE COSTA SUR	262.742	11	6	14	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL El Baix Vinalopó	54.664	44.446	13.102	19.296	3.850	1.521	136.879
TOTAL La Vega Baja/El Baix Segura	61.931	36.726	4.536	17.115	3.479	2.076	125.863
	116.595	81.172	17.638	36.411	7.329	3.597	262.742

Así, el total de la provincia de Alicante, arroja los escaños que exponemos a continuación:

			PP	PSOE	Compromís	VOX
TOTAL PROVINCIAL ALICANTE	781.920	31	15	12	2	2

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

PROVINCIA ALICANTE	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL PROVINCIAL
TOTAL	319.181	239.552	82.542	99.939	28.273	12.433	781.920

Por la Provincia de Castellón en las agrupaciones comarcales siguientes:

AGRUPACIÓN COMARCAL			ASIGNACIÓN ESCAÑOS		
			PP	PSOE	VOX
AGRUPACIÓN CASTELLÓN SUR	112.333	5	2	2	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL El Alto Mijares/l'Alt Millars	1.384	848	310	287	79	20	2.928
TOTAL El Alto Palancia/l'Alt Palància	5.970	5.178	1.180	1.731	551	94	14.704
TOTAL La Plana Baixa	34.431	29.991	13.116	12.874	3.224	1.065	94.701
	41.785	36.017	14.606	14.892	3.854	1.179	112.333

AGRUPACIÓN COMARCAL			ASIGNACIÓN ESCAÑOS			
			PP	PSOE	VOX	Compromís
AGRUPACIÓN CASTELLÓN CENTRAL	123.326	6	2	2	1	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL La Plana Alta	43.655	32.435	16.436	16.749	4.101	2.271	115.647
TOTAL L'Alcalatén	2.682	2.940	1.026	852	143	36	7.679
	46.337	35.375	17.462	17.601	4.244	2.307	123.326

AGRUPACIÓN COMARCAL		ASIGNACIÓN ESCAÑOS		
			PP	PSOE
AGRUPACIÓN CASTELLÓN NORTE	43.809	2	1	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL L'Alt Maestrat	1.637	1.156	609	401	69	27	3.899
TOTAL El Baix Maestrat	13.152	12.398	4.436	4.541	1.010	439	35.976
TOTAL Els Ports	960	2.075	555	250	70	24	3.934
	15.749	15.629	5.600	5.192	1.149	490	43.809

Así, el total de la provincia de Castellón, arroja los escaños que exponemos a continuación:

			PP	PSOE	VOX	Compromís
TOTAL PROVINCIAL CASTELLON	279.468	13	5	5	2	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

PROVINCIA CASTELLÓN	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL PROVINCIAL
TOTAL	103.871	87.021	37.668	37.685	9.247	3.976	279.468

Por la Provincia de Valencia en las agrupaciones comarcales siguientes:

AGRUPACIÓN COMARCAL		ASIGNACIÓN ESCAÑOS				
			PP	PSOE	VOX	Compromís
AGRUPACIÓN VALENCIA COSTA NORTE	196.219	8	3	3	1	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL El Camp de Morvedre	12.565	16.167	7.061	5.025	2.910	567	44.295
TOTAL L'Horta Nord	52.079	46.356	25.821	19.053	6.031	2.584	151.924
	64.644	62.523	32.882	24.078	8.941	3.151	196.219

AGRUPACIÓN COMARCAL		ASIGNACIÓN ESCAÑOS				
			PP	PSOE	Compromís	VOX
AGRUPACIÓN VALENCIA	398.962	16	7	4	3	2

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL València	147.917	100.318	68.126	55.597	18.768	8.236	398.962
	147.917	100.318	68.126	55.597	18.768	8.236	398.962

AGRUPACIÓN COMARCAL			ASIGNACIÓN ESCAÑOS			
			PSOE	PP	VOX	Compromís
AGRUPACIÓN L'HORTA SUD	231.271	9	4	3	1	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL L'Horta Sud	73.821	76.492	36.036	33.816	7.618	3.488	231.271
	73.821	76.492	36.036	33.816	7.618	3.488	231.271

AGRUPACIÓN COMARCAL			ASIGNACIÓN ESCAÑOS		
			PP	PSOE	Compromís
AGRUPACIÓN VALENCIA COSTA SUR	127.263	5	2	2	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL La Ribera Baixa	11.396	13.517	11.647	4.025	1.403	411	42.399
TOTAL La Safor	28.245	25.559	19.953	8.282	2.234	591	84.864
	39.641	39.076	31.600	12.307	3.637	1.002	127.263

AGRUPACIÓN COMARCAL		ASIGNACIÓN ESCAÑOS			
			PP	PSOE	Compromís
AGRUPACIÓN VALENCIA CENTRAL NORTE	110.353	4	2	1	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL La Hoya de Buñol/ La Foia de Bunyol	8.284	7.219	3.284	2.829	1.407	232	23.255
TOTAL El Camp de Túria	33.643	21.346	14.455	13.245	2.758	1.651	87.098
	41.927	28.565	17.739	16.074	4.165	1.883	110.353

AGRUPACIÓN COMARCAL		ASIGNACIÓN ESCAÑOS				
			PP	PSOE	Compromís	VOX
AGRUPACIÓN VALENCIA CENTRAL SUR	211.812	8	3	2	2	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL La Costera	13.970	11.925	7.730	3.892	1.249	399	39.165
TOTAL La Vall d'Albaida	16.381	13.272	12.894	5.197	1.069	387	49.200
TOTAL La Ribera Alta	38.919	31.042	24.911	14.949	2.824	1.322	113.967
TOTAL La Canal de Navarrés	3.486	3.485	1.123	1.074	244	68	9.480
	72.756	59.724	46.658	25.112	5.386	2.176	211.812

AGRUPACIÓN COMARCAL		ASIGNACIÓN ESCAÑOS		
			PP	PSOE
AGRUPACIÓN VALENCIA INTERIOR	37.299	2	1	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

COMARCA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL COMARCAL
TOTAL El Rincón de Ademuz/el Racó d'Ademús	623	491	92	118	23	9	1.356
TOTAL El Valle de Cofrentes-Ayora/la Vall de Cofrents-Aiora	2.539	1.843	488	614	198	220	5.902
TOTAL La Plana de Utiel-Requena/ la Plana d'Utiel-Requena	8.485	6.728	1.213	2.455	579	211	19.671
TOTAL La Serranía/ els Serrans	4.250	3.137	1.246	1.215	466	56	10.370
	15.897	12.199	3.039	4.402	1.266	496	37.299

Así, el total de la provincia de Valencia, arroja los escaños que exponemos a continuación:

			PP	PSOE	Compromís	VOX
TOTAL PROVINCIAL VALENCIA	1.313.179	52	21	17	9	5

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

PROVINCIA VALENCIA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL PROVINCIAL
TOTAL	456.603	378.897	236.080	171.386	49.781	20.432	1.313.179

A lo que habría que añadir el distrito ficcional del censo de residentes en el extranjero:

AGRUPACIÓN COMARCAL		ASIGNACIÓN ESCAÑOS	
AGRUPACIÓN RESIDENTES AUSENTES	8.888	1	PSOE
	8.888	1	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

CERA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL CERA
TOTAL Residentes ausentes	2.238	2.672	1.699	1.174	851	254	8.888
	2.238	2.672	1.699	1.174	851	254	8.888

Así, el resultado final en el hemiciclo valenciano del primer reparto infraprovincial resulta los siguientes escaños:

			ASIGNACIÓN ESCAÑOS			
		97	PP	PSOE	Compromís	VOX
TOTAL AGRUPACIONES COMARCALES	2.383.455		41	35	13	8

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	
TOTAL	881.893	708.142	357.989	310.184	88.152	37.095	2.383.455

De este modo, la asignación primera de escaños a nivel infraprovincial, estará efectuada y con ello, podrían darse partidos a nivel comarcal y local con la suficiente implantación para poder gozar de representación parlamentaria. Es decir, el modelo de distrito inferior

al provincial, fomentaría la representación de intereses concretos, locales o supralocales pero en todo caso infraprovinciales, como se da en el modelo anglosajón de mayoría relativa con distritos uninominales.

Acudiendo a la segunda circunscripción que hemos diseñado en nuestro modelo, esto es, la provincial, nos encontramos con la formulación de este segundo reparto asignando un escaño autonómico por cada cincuenta mil votos válidos emitidos en la circunscripción provincial. De este modo, matemáticamente los votos de todas las circunscripciones provinciales tienen una misma ponderación.

La distribución de escaños mediante este sistema de segunda vuelta provincial ofrecerá los siguientes resultados parlamentarios:

Por la Provincia de Alicante:

PROVINCIA		**ASIGNACIÓN ESCAÑOS**				
			PP	PSOE	Compromís	VOX
ALICANTE	781.920	6	7	5	2	2

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

PROVINCIA ALICANTE	**PP**	**PSOE**	**Compromís**	**VOX**	**UP-EUPV**	**CS**	**TOTAL PROVINCIAL**
TOTAL	319.181	239.552	82.542	99.939	28.273	12.433	781.920

Por la Provincia de Castellón:

PROVINCIA		**ASIGNACIÓN ESCAÑOS**				
			PP	PSOE	Compromís	VOX
CASTELLON	279.468	6	2	2	1	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

PROVINCIA CASTELLÓN	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL PROVINCIAL
TOTAL	103.871	87.021	37.668	37.685	9.247	3.976	279.468

Por la Provincia de Valencia:

PROVINCIA		ASIGNACIÓN ESCAÑOS					
			PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV
VALENCIA	1.313.179	26	9	8	5	3	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

PROVINCIA VALENCIA	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL PROVINCIAL
TOTAL	456.603	378.897	236.080	171.386	49.781	20.432	1.313.179

Así, el resultado final en el hemiciclo valenciano del segundo reparto provincial resulta los siguientes escaños:

		ASIGNACIÓN ESCAÑOS					
			PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV
TOTAL PROVINCIAS	2.374.567	48	18	15	8	6	1

Fundamentados en los apoyos electorales siguientes:

	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	TOTAL PROVINCIAL
PROVINCIA ALICANTE	319.181	239.552	82.542	99.939	28.273	12.433	781.920
PROVINCIA CASTELLÓN	103.871	87.021	37.668	37.685	9.247	3.976	279.468
PROVINCIA VALENCIA	456.603	378.897	236.080	171.386	49.781	20.432	1.313.179
	879.655	705.470	356.290	309.010	87.301	36.841	2.374.567

Además de todo lo expuesto numéricamente, en nuestro modelo hemos establecido un premio de representatividad de un escaño para todas las candidaturas que superen el uno por ciento de los votos válidos emitidos autonómicos, aunque no hayan superado la barrera efectiva y no cuenten con representación electoral. Veamos en la práctica a continuación como la corrección electoral que hemos diseñado genera la entrada del partido Ciudadanos en el hemiciclo valenciano:

	PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	
PROVINCIA ALICANTE	319.181	239.552	82.542	99.939	28.273	12.433	
PROVINCIA CASTELLÓN	103.871	87.021	37.668	37.685	9.247	3.976	
PROVINCIA VALENCIA	456.603	378.897	236.080	171.386	49.781	20.432	
CERA	2.238	2.672	1.699	1.174	851	254	
TOTAL AUTONÓMICO	881.893	708.142	357.989	310.184	88.152	37.095	2.383.455
CORRECCIÓN ELECTORAL POR SUPERAR EL 1% VVE AUTONÓMICOS	1	1	1	1	1	1	

En base al primer turno de asignación de escaños infraprovincial mediante agrupaciones comarcales, en base al segundo turno de asignación de escaños provinciales y finalmente en base al sistema de

corrección electoral de todos los partidos que superan el uno por ciento de votos válidos emitidos autonómicos, se genera un hemiciclo con la composición que sigue:

COMPOSICIÓN FINAL DE LAS CORTES VALENCIANAS

		PP	PSOE	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS
ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS POR DISTRIBUCIÓN DE AGRUPACIÓN COMARCAL	97	41	35	13	8	0	0
ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS POR DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL	48	18	15	8	6	1	0
ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS POR CORRECCIÓN ELECTORAL	6	1	1	1	1	1	1
TOTAL AUTONÓMICO	**151**	**60**	**51**	**22**	**15**	**2**	**1**

PP	PSPV	Compromís	VOX	UP-EUPV	CS	**EJECUTIVO RESULTANTE**
60	51	22	15	2	1	**MAYORÍA SIMPLE DEL PP**

Vemos como el sistema que hemos diseñado no genera disonancias realmente significativas y que soporta la comparación con los resultados de la LEV actual. Nuestro sistema, sin embargo, aumenta la representatividad insertando dos partidos más en Les Corts Valencianes.

A continuación, realizaremos un análisis de la barrera electoral aplicada en el sistema que hemos diseñado y cuyos resultados hemos presentado.

c. Barrera electoral

La barrera que ha sido objeto de diseño en nuestra remodelación del sistema electoral valenciano se ha suavizado al extremo, hasta el punto de que la barrera legal que se ha fijado en el modelo que presentamos queda, casi con total seguridad por debajo de la barrera efectiva que el sistema impone a las candidaturas para conseguir un escaño.

Dado que partíamos de dos circunscripciones electorales diferenciadas, ora distritos o circunscripciones formuladas en

agrupaciones comarcales o comarcas, según la magnitud del distrito, ora distritos o circunscripciones formuladas en términos provinciales, se ha diseñado un sistema de barrera electoral legal diferenciado en cada una de estas circunscripciones.

El sistema legal de barrera que se ha diseñado para que las candidaturas puedan acceder al reparto por fórmula D'Hondt en el primer turno de reparto de escaños correspondiente a la distribución de estos en agrupaciones comarcales es sencillamente la eliminación de la barrera electoral. Así, la distribución de escaños se realizará utilizando la fórmula D'Hondt entre todas las candidaturas que hayan concurrido a la cita electoral en dicha agrupación comarcal y que hayan obtenido algún sufragio válido. Con este modo de legislar, se consigue que pequeñas agrupaciones que representen intereses comarcales o locales (culturales, históricos, filosóficos, económicos, lingüísticos, etc.) puedan acceder a tener al menos un escaño en el parlamento autonómico y así representar a los intereses de una parcela de la ciudadanía valenciana que de otro modo quedaría sin voz. En última instancia, esta eliminación de la barrera legal a nivel de agrupación comarcal permitiría un aumento de la representatividad en relación con actual LEV dado que en la práctica se necesita en base al marco normativo presente, ser una candidatura que consiga aproximadamente ciento veinticinco mil sufragios para superar la barrera legal[29] (no ya la efectiva), lo que condena a voces válidas según el mandato electoral a ser silenciados sin representación parlamentaria alguna.

Siguiendo el mismo principio, liberal y de autorregulación si se quiere, de descenso del tipo legal de la barrera que hemos diseñado para el reparto de escaños en la circunscripción infraprovincial, para el nivel provincial, establecemos una barrera legal del uno por ciento de los votos válidos emitidos autonómicos, convencidos de que la barrera efectiva será más elevada y de que dicho tipo legal no afectará

29 En nuestro modelo una fuerza localista podría entrar en el hemiciclo autonómico con apenas doce mil votos válidos recibidos lo que propicia enormemente la representatividad del modelo y la adhesión de los votantes al sistema.

en absoluto al reparto mediante fórmula D'Hondt de los escaños provinciales. Así, seguiremos el mismo sistema de hipercualificación de barrera que las candidaturas padecen ahora, pero con la atenuación en primer lugar del porcentaje, que desciende desde el cinco por ciento actual hasta el uno por ciento de nuestro modelo, y en segundo lugar con la amortiguación del tecnicismo jurídico actual que genera una barrera aún mayor de la pensada inicialmente antes de una lectura avisada y atenta al exigir un porcentaje sobre el total de votos emitidos y no sobre los votos válidos emitidos tal y como reza nuestro modelo.

En relación con la barrera legal del uno por ciento, se establece, a mayor abundamiento en la cuestión de la representación, un premio de representación parlamentaria a todas las candidaturas que hayan superado el uno por ciento de los votos válidos emitidos a nivel autonómico con independencia de que hayan obtenido, o no, representación parlamentaria. De este modo, candidaturas de amplia implantación autonómica que no concentran mayoritariamente el voto en un distrito y por lo tanto no consiguen superar la barrera efectiva, verían colmada su necesidad de representación en virtud del número de sufragios recibidos y nuevamente reforzaríamos la representatividad del modelo porque cualquier candidatura que obtuviera cerca de veinticinco mil apoyos conseguiría el escaño correspondiente al premio de representatividad. Ello, favorecería evitar situaciones como la acaecida en las últimas elecciones autonómicas valencianas de 2023 en las que las candidaturas de Unides Podem-Esquerra Unida (3,52% de los votos) y de Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (1,48%) sumaron un cinco por ciento de los votos, esto es, un voto de cada veinte de los que se emitieron en la Comunidad Valenciana y ni siquiera el sistema electoral les permitió acceder al reparto de apoyos de la distribución de la fórmula D'Hondt.

3. Consecuencias

Las consecuencias del diseño que hemos planteado resultan básicamente, en un aumento del número de diputados autonómicos.

Nuestro modelo, del mismo modo que ocurre con el Senado español, no tiene un número cerrado de escaños dado que, como el caso del Senado, la población determina el número de la Cámara. Independiente de la indeterminación poblacional, la varianza no es notable y el tamaño de la Cámara autonómica propuesta rondará los 150 diputados (151 en el modelo que hemos propuesto).

El aumento del número de diputados de Les Corts Valencianes tendrá una consecuencia directa, a saber, el aumento del número de formaciones que entrarán en el arco parlamentario, o desde un punto de vista eminentemente simbólico, el aumento del número de sensibilidades políticas (en ocasiones residuales y sin representación de ningún tipo) y de facto, la posibilidad de que incluso ideologías radicales o que puedan abogar por planteamientos violentos puedan gozar de representación, lo que *per se*, minora la viabilidad y el ansia de planteamientos terroristas[30] ya que el propio sistema puede absorber y canalizar la desazón política que hubiera desembocado en terrorismo, de alta o baja intensidad.

Independientemente de la cuestión terrorista y armada, el aumento del número de partidos políticos deviene en una mayor representatividad del sistema electoral en relación con el cuerpo de votantes. Este aumento, necesario matemáticamente hablando, de la representatividad no puede sino generar un aumento de la adhesión de la ciudadanía al sistema de partidos y al sistema electoral, cuando no al propio sistema democrático.[31]

---

30 Véase el principio de «la propaganda por el hecho», sobre todo en «La propagande par le fait», Bulletin de la Fédération jurassienne de l'Association internationale des travailleurs, Sonvillier (Suiza), 5-8-1877.

31 …los sistemas electorales pueden actuar como factores legitimadores o deslegitimadores del conjunto de la democracia, debido a que la elección de un tipo u otro de fórmulas, barreras, listas, o distritos permiten una mayor proporcionalidad o desproporcionalidad en la relación votos-escaños. Esto es, en la relación en la que los ciudadanos ven reflejadas sus opciones políticas en los órganos de representación. Así pues, los sistemas que resulten más proporcionales y tengan una mayor capacidad para incluir a las minorías en su seno funcionarán como factores legitimadores de la democracia. Por el contrario, los sistemas excluyentes y con efectos mayoritarios pueden actuar como elementos que deslegitimen el sistema político ante los ciudadanos, máxime en las heterogéneas sociedades actuales (Sospedra *et al.*, 2007, 160).

Desde una perspectiva más técnica, el aumento de partidos políticos genera una ecuación curiosa que presentamos a continuación. Esta será que la concentración electoral que resultaba en una enorme concentración parlamentaria en torno a los dos grandes partidos tradicionales en el sistema electoral español y valenciano, ahora con el modelo propuesto resultaría en una concentración parlamentaria menor en tanto que el votante, seducido por la idea de «no tirar el voto a la basura» podría apostar por las pequeñas formaciones localistas que surgieran en sus circunscripciones comarcales puesto que como hemos señalado con poco más de una decena de miles de votos es viable la obtención de representación.[32]

El hecho de que la concentración parlamentaria decrezca, necesariamente y como consecuencia directa va a provocar un aumento del número efectivo de grupos parlamentarios (propios o mixtos). Esto es, con la aplicación del modelo propuesto obtendríamos una mayor y abundante policromía del parlamento valenciano lo que quiere decir que el poder legislativo estaría dividido en más opciones ideológicas que las tradicionales y que consecuentemente, se dificultaría la elección del Presidente de la Generalitat Valenciana.

El artículo 27.4 del EACV señala que «para la elección hace falta la mayoría absoluta de los miembros de derecho de Les Corts en primera votación. Si no se logra esta mayoría, la votación se repetirá cuarenta y ocho horas después y será suficiente la mayoría simple para ser elegido» por lo que evidentemente la diversificación partidista del parlamento generará una mayor dificultad de selección del poder ejecutivo así como aumentará la fiscalización de aquél sobre éste. El primero de estos hechos, la dificultad de elección de un Presidente del poder ejecutivo,

32 Con el sistema actual la concentración electoral de los partidos PP + PSOE llega al 71,71% por ciento de la concentración parlamentaria, es decir, copan casi 72 escaños de cada 100 del parlamento. Con los mismos datos electorales con el modelo propuesto la concentración parlamentaria escala hasta el 73,51% (esto es, un 1,8% más). Si bien habría dos partidos más dentro del parlamento fuera de esta concentración. Además, tras un análisis cualitativo del modelo debemos entender que la opción de voto sería mucho más diversificada y por lo tanto, que la concentración parlamentaria decrecería.

esto es, del Consell, fomentará un fenómeno habitual en Occidente[33] pero de escasa implantación en España: la existencia de un gabinete mixto, o lo que es lo mismo, un gobierno compuesto por diferentes formaciones políticas. De este modo, la concentración del poder, tanto de ejecución como de legislación, tanto la potestad reglamentaria como de aprobación de normas legales, quedará en manos de más sensibilidades políticas, por lo que el Gobierno y el Parlamento representará efectivamente a un mayor porcentaje de ciudadanos que han participado de la formación de aquellos.

La elección, visto el modelo propuesto, de cincuenta diputados más, acarreará en todo caso, una mayor carga económica para los siempre exiguos recursos públicos.[34]

Las propias Corts Valencianes en los datos que ofrecen sobre las retribuciones de los diputados autonómicos señalan los siguientes emolumentos:[35]

RETRIBUCIONES DIPUTADOS/AS 2022			
CONCEPTO	**IMPORTE MENSUAL**	**PAGA EXTRAORDINARIA POR DIPUTADO/A**	**TOTAL ANUAL POR DIPUTADO/A**
Asignación Reglamentaria	2.511,30 €	5.022,60 €	35.158,20 €
Complemento por desempeño del cargo en la organización de Les Corts Valencianes			
En Mesa de Les Corts Valencianes:			
Complemento Presidente/a	4.186,57 €	8.373,14 €	58.611,98 €
Complemento Vicepresidente/Secretario/a	3.451,34 €	6.902,68 €	48.318,76 €
En Mesa de las Comisiones:			
Complemento Presidente/a	621,83 €	1.243,66 €	8.705,62 €
Complemento Vicepresidente/Secretario/a	621,83 €	1.243,66 €	8.705,62 €
En Grupos Parlamentarios:			
Complemento Síndico/a	2.180,96 €	4.361,92 €	30.533,44 €
Complemento Adjunto/a Síndic/a	1.672,58 €	3.345,16 €	23.416,12 €
Complemento Portavoz en Comisión	621,83 €	1.243,66 €	8.705,62 €
Complemento por Dedicación Exclusiva	388,95 €	777,90 €	5.445,30 €
Ayuda por Discapacidad	690,93 €		8.291,16 €
Indemnización Ejercicio de la Función:			
Menos de 10 km	312,96 €		3.755,52 €
Entre 10 km y 100 km.	625,92 €		7.511,04 €
Más de 100 Km.	938,87 €		11.266,44 €
Mesa de Les Corts Valencianes	227,36 €		2.728,32 €

33 Tal y como señala Lijphart (2000).

34 Los recursos son siempre limitados como señalaba Samuelson.

35 Extraído de https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/page/doc/RETRIBUCIONES%20DIPUTADOS%202022.pdf

Podemos fijar estas retribuciones en un mínimo de 35.158,20 euros por diputado al año (correspondería actualizar estas cifras con el IPC de estos dos años pero son los últimos datos que ofrece la base de datos de Les Corts) y dado que nuestro modelo cuenta con cincuenta y dos diputados autonómicos más que el modelo actual de la LEV, la cifra de gasto mínimo en remuneraciones ascendería a cerca de los dos millones de euros anuales, a lo que habría que sumar las correspondientes cotizaciones sociales y patronales. Con un trazo de cálculo muy grueso, podríamos determinar un coste medio de unos sesenta mil euros por diputado (salarios básicos, dietas, indemnizaciones varias…) más cerca de treinta mil euros de costes sociales, por lo que cada diputado tendría un coste cercano a los noventa mil euros anuales lo que supone una cifra aproximada de cuatro millones y medio de euros anuales por el aumento de representantes políticos en Les Corts. Macroeconómicamente resulta a todas luces asumible dicho coste económico que asciende a menos de veinte millones de euros por legislatura si con ello se consigue una política de adhesión al sistema firme e inquebrantable por parte de los actores políticos activos y, sobre todo, pasivos.

Con el objetivo de afianzar y ahondar en la adhesión de los ciudadanos al sistema electoral y que se sientan más representados es fundamental que los canales de comunicación establecidos entre ellos y su representante, votos mediante, cristalicen en una medida concreta. Para ello es importante que recuperemos la fallida propuesta electoral de la legislatura pasada, esto es, el voto preferencial. Esta medida, permitirá que el ciudadano entienda que el diputado concreto, está en la Cámara porque él lo ha votado y que en efecto es su representante. Es decir, capturamos con esta medida la principal virtud de los sistemas de distritos uninominales.[36]

36 Se puede suponer que en una circunscripción uninominal es más factible la información de una relación entre elector y candidato o diputado basada en el conocimiento del candidato, la confianza y la responsabilidad que en una circunscripción plurinominal. Mientras en las circunscripciones plurinominales el elector otorga su voto por lo general a una lista de partido,

V. Conclusiones

Habíamos subtitulado el artículo como «Reflexiones en torno al sistema electoral de la Comunidad Valenciana bajo una aportación propia a propósito de la fallida Proposición de Ley Electoral Valenciana del año 2020» y pensamos que hemos cumplido la premisa inicial.

Nos encontramos, lo hemos demostrado en un esfuerzo de contraste entre los diferentes modelos autonómicos, ante una legislación electoral valenciana que ha dado a luz a un sistema sumamente exigente para que las candidaturas puedan obtener representación parlamentaria. Esto, es evidente, da a luz a su vez a una subrepresentación de los partidos políticos minoritarios por lo que la legislación electoral valenciana, al menos sobre la teoría política incumple su función primaria que no puede ser sino la traslación o traducción de los votos emitidos por los ciudadanos a escaños asignados en un Parlamento. Como mínimo, la LEV resulta en completa heterotelia porque incumple la que debe ser su función principal. Con el objetivo de minorar dicha heterotelia buscamos un sistema que aumente la representatividad, que aumente los partidos políticos con fuerza parlamentaria, que aumente el número de partidos que fiscalicen la labor del ejecutivo y que las proposiciones de Ley sean más plurales en cuanto a sensibilidad política. De esas motivaciones ha nacido el modelo que hemos presentado tras el ecuador del presente escrito.

La LEV presenta la regulación actual del sistema electoral. Lo hace en base a un régimen jurídico que expresamos a continuación:

> Artículo 10.
>
> En las elecciones a las Cortes Valencianas la circunscripción electoral será la provincia.
>
> Artículo 11.
>
> Uno. El número de Diputados de las Cortes Valencianas se fija en 89.
>
> Dos. A cada una de las tres provincias le corresponden un mínimo inicial de 20 Diputados.

---

en las circunscripciones uninominales elige entre candidatos individuales (que normalmente representan a la lista de un determinado partido) (Nohlen, 1996, 78)

Tres. Los Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:

a) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de población de derecho de cada circunscripción.

b) Se divide el número de habitantes de cada provincia por 1, 2, 3, etcétera, hasta 29, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo I. Los Diputados se adscriben a las circunscripciones que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

c) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas circunscripciones, el Diputado se atribuirá a la que mayor población de derecho tenga.

Cuatro. En su caso, la distribución prevista en el número anterior deberá ser adaptada de forma que el número de habitantes por cada Diputado en ninguna circunscripción sea tres veces superior al de otra.

Artículo 12.

La atribución de escaños de acuerdo con los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 5 por 100 de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana.

b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las respectivas candidaturas.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños, correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

d) Cuando en la relación de cocientes, con aplicación en su caso de decimales, coincidan dos o más correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan.

Artículo 13.

Si en cualquier momento se produjera renuncia, incapacidad o fallecimiento de un candidato proclamado electo o Diputado, el escaño será automáticamente asignado al candidato, o en su caso, al suplente de la misma lista, atendiendo a su orden de colocación.

Frente a esta regulación jurídica, que consideramos claramente insuficiente en términos de representatividad por los motivos que

hemos expresado largamente en el artículo, proponemos la siguiente redacción jurídica positiva:

Frente al artículo 10 de la LEV que señala que «en las elecciones a las Cortes Valencianas la circunscripción electoral será la provincia» nosotros proponemos el siguiente texto: «En las elecciones a las Cortes Valencianas se realizarán tres turnos de asignación de escaños. En el primer turno de reparto de escaños la circunscripción electoral será la agrupación comarcal.

Se asignará a cada agrupación comarcal un número de diputados a elegir equivalente a un diputado por cada veinticinco mil votos válidos emitidos en la elección anterior. En todo caso, a cada agrupación comarcal se le asignará un número mínimo de dos diputados a elegir. En todo caso, a la agrupación de residentes ausentes se le asignará un número fijo de un diputado a elegir con independencia de los votos válidos emitidos en la elección anterior.

En el segundo turno de reparto de escaños la circunscripción electoral será la provincia.

Se asignará a cada provincia un número de diputados a elegir equivalente a un diputado por cada cincuenta mil votos válidos emitidos en la elección anterior.

En el tercer turno de reparto de escaños se asignará un diputado a cada candidatura que haya obtenido al menos un uno por ciento de los votos válidos emitidos en la Comunidad Valenciana».

El artículo 11.Uno de la LEV señala que «el número de Diputados de las Cortes Valencianas se fija en 89», frente a este texto nosotros proponemos la redacción siguiente: «El número de diputados de las Cortes Valencianas será variable dependiendo de los criterios de participación electoral y asignación de escaños a cada circunscripción expresados en el artículo anterior. En todo caso el número mínimo de diputados de las Cortes Valencianas será el que exprese el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Si el sistema de reparto de diputados regulado en el artículo anterior no permite llegar al número mínimo de diputados fijado en el Estatuto de Autonomía de la

Comunidad Valenciana, se repartirán los diputados restantes hasta llegar al número mínimo de diputados fijado en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de forma proporcional en base a los diferentes resultados porcentuales conseguidos por las candidaturas con representación parlamentaria. En el sistema de reparto proporcional expresado en el epígrafe anterior se incluirá a las candidaturas cuya representación haya nacido en el tercer turno de reparto aunque no haya conseguido más diputados por los turnos anteriores». El resto del artículo 11 de la LEV quedaría sin contenido en nuestra propuesta.

El artículo 12 de la LEV regula las reglas para la atribución de escaños que hemos transcrito *ut supra*. Nuestra proposición es la que sigue: «La atribución de escaños de acuerdo con los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: En el primer turno se tienen en cuenta todas las candidaturas que han obtenido al menos un voto válido emitido en la circunscripción comarcal o agrupación comarcal. En el segundo turno no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 1 por 100 de los votos válidos emitidos en la Comunidad Valenciana. En el tercer turno se asignará un diputado a cada candidatura de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 10 de la presente Ley.

En los turnos de reparto primero y segundo se ordenan las candidaturas de mayor a menor apoyo, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las respectivas candidaturas. Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños, correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo.[37] Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

Cuando en la relación de cocientes, con aplicación en su caso de decimales, coincidan dos o más correspondientes a distintas

37 Anexo: Véase en epígrafe VII.

candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa».

En relación con la existencia del voto preferencial, nuestra propuesta señalará lo siguiente: «El voto preferencial es la posibilidad opcional que tienen los electores de indicar en la misma paleta de votación, y entre las personas que figuran en la candidatura, un máximo de tres de éstas, manifestando así su preferencia con independencia del lugar que ocupen en la lista, de forma que si un candidato obtiene por este procedimiento un determinado porcentaje de voto, puede ascender en las posiciones de su candidatura, siempre entre candidatos del mismo sexo. Cada candidatura tendrá una única papeleta de votación en cada provincia en la que los electores podrán señalar, o no, su voto preferente. Esta papeleta única de cada candidatura se utilizará para la elección de diputados en base al primer turno y al segundo turno en una única urna.

Se considera como voto preferencia aquella papeleta del partido de una candidatura en la cual el elector haya marcado, en las casillas habilitadas en la misma papeleta, una cruz al lado del candidato o de la candidata sobre las cuales quiere manifestar su preferencia.

La persona que ocupe la primera posición de la candidatura en cada circunscripción y aquellas que ocupen la posición de suplentes no son susceptibles de recibir el voto preferencial ni de variar su posición en caso de reordenación de la lista.

No se han de tener en cuenta los votos preferenciales obtenidos por cada candidato en aquellas papeletas en las cuales figuran más de tres X. En ningún caso la anulación del voto preferencial de una papeleta puede servir para anular el voto a la candidatura».

En cuanto a la atribución de escaños a los candidatos, proponemos al igual que en relación al voto preferencial, el mismo sistema propuesto por la Proposición de Ley Electoral Valenciana de 2020 del bloque progresista de Les Corts. Así: «Los escaños correspondientes a cada

candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en esta por el orden de colocación en el que aparecen. Con este objetivo, además, se debe tener en cuenta el voto preferencial, de acuerdo con el procedimiento siguiente: se tendrán en cuenta únicamente los votos de los candidatos que hayan obtenido el diez por ciento del total de votos válidos obtenidos por su candidatura en la circunscripción de primer turno. En caso de que dicho diputado obtuviera la representación por más de una agrupación comarcal o comarca, se entenderá que representará a la agrupación comarcal en la que mayor porcentaje de votos hubiera obtenido saltando a los siguientes candidatos de la lista de su candidatura por el orden de preferencia que hubieran obtenido. La reordenación que hemos señalado debe hacerse siempre entre candidatos del mismo sexo a partir de la segunda posición de la lista.

En ningún caso, la reordenación de la lista por el voto preferencial puede alterar la posición de la primera persona de la lista.

Una vez reordenada la lista, se han de asignar los escaños obtenidos por la candidatura».

En nuestra propuesta mantendríamos el literal actual del artículo 13 de la LEV, es decir: «Si en cualquier momento se produjera renuncia, incapacidad o fallecimiento de un candidato proclamado electo o Diputado, el escaño será automáticamente asignado al candidato, o en su caso, al suplente de la misma lista, atendiendo a su orden de colocación».

Visto todo lo anterior. Nuestra propuesta de un nuevo régimen jurídico positivo para el sistema electoral valenciano, a modo de conclusión independientemente de los procedimientos de reforma legislativa ordinaria u orgánica, es la que sigue:

TÍTULO II
Sistema electoral

Artículo 10.

Uno. En las elecciones a las Corts Valencianes se realizarán tres turnos de asignación de escaños.

Dos. En el primer turno de reparto de escaños la circunscripción electoral será la agrupación comarcal.

Se dan las agrupaciones comarcales siguientes:

a) Por la provincia de Alicante:
   1. AGRUPACIÓN ALICANTE INTERIOR:
      i) El Alto Vinalopó/L'Alt Vinalopó.
      ii) El Vinalopó Medio/El Vinalopó Mitjà.
   2. AGRUPACIÓN ALICANTE COSTA NORTE:
      i) La Marina Alta.
      ii) La Marina Baixa.
   3. AGRUPACIÓN ALICANTE:
      i) L'Alacantí.
   4. AGRUPACIÓN ALICANTE CENTRAL:
      i) El Comtat.
      ii) L'Alcoià.
   5. AGRUPACIÓN ALICANTE COSTA SUR:
      i) El Baix Vinalopó.
      ii) La Vega Baja/El Baix Segura.

b) Por la provincia de Castellón:
   1. AGRUPACIÓN CASTELLÓN NORTE:
      i) L'Alt Maestrat.
      ii) El Baix Maestrat.
      iii) Els Ports.
   2. AGRUPACIÓN CASTELLÓN CENTRAL:
      i) La Plana Alta.
      ii) L'Alcalatén.
   3. AGRUPACIÓN CASTELLÓN SUR:
      i) El Alto Mijares/l'Alt Millars.
      ii) El Alto Palancia/l'Alt Palància.
      iii) La Plana Baixa.

c) Por la provincia de Valencia:
   1. AGRUPACIÓN VALENCIA COSTA NORTE:
      i) El Camp de Morvedre.
      ii) L'Horta Nord.
   2. AGRUPACIÓN VALENCIA:
      i) València.
   3. AGRUPACIÓN L'HORTA SUD:
      i) L'Horta Sud.
   4. AGRUPACIÓN VALENCIA COSTA SUR
      i) La Ribera Baixa.
      ii) La Safor.
   5. AGRUPACIÓN VALENCIA CENTRAL NORTE:
      i) La Hoya de Buñol/la Foia de Bunyol.
      ii) El Camp de Túria.
   6. AGRUPACIÓN VALENCIA CENTRAL SUR:
      i) La Costera.
      ii) La Vall d'Albaida.
      iii) La Riberta Alta.
      iv) La Canal de Navarrés.
   7. AGRUPACIÓN VALENCIA INTERIOR:
      i) El Rincón de Ademuz/el Racó d'Ademús.
      ii) El Valle de Cofrentes-Ayora/la Vall de Cofrents-Aiora.
      iii) La Plana de Utiel-Requena/la Plana d'Utiel-Requena.
      iv) La Serranía/els Serrans.

d) Por el Censo de Españoles Residentes – Ausentes:
   1. AGRUPACIÓN RESIDENTES AUSENTES:
      i) Residentes – Ausentes de la provincia de Alicante.
      ii) Residentes – Ausentes de la provincia de Castellón.
      iii) Residentes – Ausentes de la provincia de Valencia.

Se asignará a cada agrupación comarcal un número de diputados a elegir equivalente a un diputado por cada veinticinco mil votos válidos emitidos en dicha agrupación comarcal en la elección anterior.

En todo caso, a cada agrupación comarcal se le asignará un número mínimo de dos diputados a elegir en dicha agrupación, aunque no lleguen a cincuenta mil el número de votos válidos emitidos en dicha agrupación comarcal en la elección anterior.

En todo caso, a la agrupación comarcal ficcional de residentes ausentes se le asignará un número fijo de un diputado a elegir con independencia de los votos válidos emitidos en la elección anterior.

Tres. En el segundo turno de reparto de escaños la circunscripción electoral será la provincia.

Se asignará a cada provincia un número de diputados a elegir equivalente a un diputado por cada cincuenta mil votos válidos emitidos en la elección anterior.

Cuatro. En el tercer turno de reparto de escaños se asignará un diputado a cada candidatura que haya obtenido al menos un uno por ciento de los votos válidos emitidos en la Comunidad Valenciana.

Cinco. La elección de diputados mediante un primer turno y un segundo turno se realizará con una misma papeleta electoral, en una única votación y en una misma urna.

Artículo 11.

Uno. El número de diputados de las Corts Valencianes será variable dependiendo de los criterios de participación electoral y asignación de escaños a cada circunscripción expresados en el artículo anterior.

Dos. En todo caso el número mínimo de diputados de las Corts Valencianes será el que exprese el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Tres. Si el sistema de reparto de diputados regulado en el artículo anterior no permite llegar al número mínimo de diputados fijado en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, se repartirán los diputados restantes hasta llegar al número mínimo de diputados fijado en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de

forma proporcional en base a los diferentes resultados porcentuales conseguidos por las candidaturas con representación parlamentaria.

Cuatro. En el sistema de reparto proporcional expresado en el epígrafe anterior se incluirán a las candidaturas cuya representación haya nacido en el tercer turno de reparto aunque no hayan conseguido más diputados por los turnos de reparto primero y segundo.

Artículo 12.

La atribución de escaños de acuerdo con los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

a) En el primer turno se tienen en cuenta todas las candidaturas que han obtenido al menos un voto válido emitido en la circunscripción de la agrupación comarcal.

b) En el segundo turno no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 1 por 100 de los votos válidos emitidos en la Comunidad Valenciana.

c) En el tercer turno se asignará un diputado a cada candidatura de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 10 de la presente Ley.

d) En los turnos de reparto primero y segundo se ordenan las candidaturas de mayor a menor apoyo, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las respectivas candidaturas.

e) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños, correspondientes a la circunscripción que corresponda por turno, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo.[38] Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

f) Cuando en la relación de cocientes, con aplicación en su caso de decimales, coincidan dos o más correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número

38 Anexo: véase en epígrafe VII.

total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

Artículo 13.

Uno. El voto preferencial es la posibilidad opcional que tienen los electores de indicar en la misma paleta de votación, y entre las personas que figuran en la candidatura, un máximo de tres de éstas, manifestando así su preferencia con independencia del lugar que ocupen en la lista, de forma que si un candidato obtiene por este procedimiento un determinado porcentaje de voto, puede ascender en las posiciones de su candidatura, siempre entre candidatos del mismo sexo. Cada candidatura tendrá una única papeleta de votación en cada provincia en la que los electores podrán señalar, o no, su voto preferente. Esta papeleta única de cada candidatura se utilizará para la elección de diputados en base al primer turno y al segundo turno en una única urna.

Dos. Se considera como voto preferencia aquella papeleta del partido de una candidatura en la cual el elector haya marcado, en las casillas habilitadas en la misma papeleta, una cruz al lado del candidato o de la candidata sobre las cuales quiere manifestar su preferencia.

Tres. La persona que ocupe la primera posición de la candidatura en cada circunscripción y aquellas que ocupen la posición de suplentes no son susceptibles de recibir el voto preferencial ni de variar su posición en caso de reordenación de la lista.

Cuatro. No se han de tener en cuenta los votos preferenciales obtenidos por cada candidato en aquellas papeletas en las cuales figuran más de tres X. En ningún caso la anulación del voto preferencial de una papeleta puede servir para anular el voto a la candidatura.

Artículo 14.

Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en esta por el orden de colocación en el que aparecen. Con este objetivo, además, se debe tener en cuenta el voto preferencial, de acuerdo con el procedimiento siguiente:

a) Se tendrán en cuenta únicamente los votos de los candidatos que hayan obtenido el diez por ciento del total de votos válidos obtenidos por su candidatura en la circunscripción de primer turno.

b) En caso de que dicho diputado obtuviera la representación por más de una agrupación comarcal, se entenderá que representará a la agrupación comarcal en la que mayor porcentaje de votos hubiera obtenido saltando a los siguientes candidatos de la lista de su candidatura por el orden de preferencia que hubieran obtenido.

c) La reordenación que hemos señalado debe hacerse siempre entre candidatos del mismo sexo a partir de la segunda posición de la lista.

d) En ningún caso, la reordenación de la lista por el voto preferencial puede alterar la posición de la primera persona de la lista.

e) Una vez reordenada la lista, se han de asignar los escaños obtenidos por la candidatura.

Artículo 15.

Si en cualquier momento se produjera renuncia, incapacidad o fallecimiento de un candidato proclamado electo o Diputado, el escaño será automáticamente asignado al candidato, o en su caso, al suplente de la misma lista, atendiendo a su orden de colocación.

VI. Bibliografía

Aguiló Lúcia, Lluís (1994): *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencià,* Tirant lo Blanch.

Alejos de Miguel, Carla (2022): *Las barreras electorales: justificación y límites,* Universidad de Valladolid.

Cruz, María Angélica, Reyes, María José y Cornejo, Marcela (2012): «Conocimiento situado y el problema de la subjetividad del investigador/a», *Cinta de Moebio,* 45.

Espinoza Verdejo, Miguel (2003): «Dos contribuciones sobre la estabilidad y el determinismo de los sistemas», *Revista límite,* 10.

Lijphart, Arend (2000): *Modelos de Democracia,* Ariel.

Marco Marco, Joaquín José y Nicasio Varea, Blanca (Coords) (2015): *Indicadores de la calidad del sistema democrático español a través de su realidad política desde una perspectiva comparada: problemas, propuestas y posibilidades,* AVAPOL.

Martínez Sospedra, Manuel, Marco Marco, Joaquín y Uribe Otalora, Ainhoa (2007): *Sistemas electorales. Un estudio comparado,* Tirant lo Blanch.

McCombs, Maxwell y Shaw, Donald Lewis (1972): «The Agenda-setting function of the mass media», *Public Opinion Quarterly,* 36.

Nohlen Florian Grotz, Dieter en Soberanes / Valadés / Concha (Eds.) (1996): «La Reforma del Estado. Estudios comparados», UNAM, Serie B. *Estudios Comparativos. b) Estudios Especiales,* 30.

Oliver Araujo, Joan (2011): «Los sistemas electorales autonómicos», *Con (textos) A,* 15.

Oñate Rubalcaba, Pablo y Ocaña Lara, Francisco Antonio (1999): *Calculo informático de los índices de desproporcionalidad del sistema electoral y de las dimensiones del sistema de partidos,* AECPA.

Simancas Simancas, Rafael (2020): «Política y Antipolítica», *Sistema (revista electrónica).*

Subiela Escat, Lluís (2021): «La reforma de la ley electoral valenciana: análisis de sus objetivos, elementos y desarrollo parlamentario», *Corts: Anuario de derecho parlamentario,* 35.

VII. Anexo

Candidatura	Votos
A	168.000
B	104.000
C	72.000
D	64.000
E	40.000
F	32.000

División	1	2	3	4	5	6	7	8
A	168.000	84.000	56.000	42.000	33.600	28.000	24.000	21.000
B	104.000	52.000	34.666	26.000	20.800	17.333	14.857	13.000
C	72.000	36.000	24.000	18.000	14.400	12.000	10.285	9.000
D	64.000	32.000	21.333	16.000	12.800	10.666	9.142	8.000
E	40.000	20.000	13.333	10.000	8.000	6.666	5.714	5.000
F	32.000	16.000	10.666	8.000	6.400	5.333	4.571	4.000

La composición del Tribunal Constitucional desde la perspectiva de la cámara territorial de las Cortes Generales: El lugar de las comunidades autónomas en el proceso de designación. Especial referencia a la reforma orgánica del año 2007

Miguel Domínguez García
Investigador predoctoral en Derecho Constitucional
Universidad de Alicante

Resumen

El estudio analiza la composición y proceso de designación de magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional por la cámara territorial de las Cortes Generales, centrándose en la reforma orgánica del año 2007, el papel del Senado en el sistema de designación, la intervención de las comunidades autónomas y la importancia de la cuestión territorial en el proceso. Se examina la participación del Senado en la elección de los cuatro magistrados correspondientes a su turno, incluyendo un análisis de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de la reforma del Reglamento del Senado, y de las sentencias recaída en los recursos de inconstitucionalidad presentados contra estas.

Se destaca el carácter territorial indirecto de las designaciones al Tribunal Constitucional por parte del Senado, resaltando el cariz federal de la reforma y la intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso. Analizamos la importancia del Tribunal Constitucional en un Estado

descentralizado como el nuestro y las repercusiones de sus decisiones para los entes que lo componen, así como los efectos de la reforma del 2007 en el funcionamiento, sensibilidad autonómica y legitimación territorial de las decisiones del Tribunal Constitucional. Además, se aborda el origen geográfico, profesional y universitario de los magistrados constitucionales en España.
Palabras clave: Tribunal Constitucional, cámara territorial, Comunidades Autónomas, proceso de designación, reforma orgánica, Estado descentralizado.

Resum

L'estudi analitza la composició i procés de designació de magistrats i magistrades del Tribunal Constitucional per la cambra territorial de les Corts Generals, centrant-se en la reforma orgànica de l'any 2007, el paper del Senat en el sistema de designació, la intervenció de les comunitats autònomes i la importància de la qüestió territorial en el procés. S'examina la participació del Senat en l'elecció dels quatre magistrats corresponents al seu torn, incloent-hi una anàlisi de la reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, de la reforma del Reglament del Senat, i de les sentències recaigudes en els recursos d'inconstitucionalitat presentades contra estes.

Es destaca el caràcter territorial indirecte de les designacions al Tribunal Constitucional per part del Senat, ressaltant el caire federal de la reforma i la intervenció de les comunitats autònomes en el procés. Analitzem la importància del Tribunal Constitucional en un Estat descentralitzat com el nostre i les repercussions de les seues decisions per als ens que el componen, així com els efectes de la reforma del 2007 en el funcionament, sensibilitat autonòmica i legitimació territorial de les decisions del Tribunal Constitucional. A més, s'aborda l'origen geogràfic, professional i universitari dels magistrats constitucionals a Espanya.
Paraules clau: Tribunal Constitucional, cambra territorial, comunitats autònomes, procés de designació, reforma orgànica, Estat descentralitzat

Abstract

The study analyzes the composition and appointment process of justices of the Constitutional Court by the territorial chamber of the Spanish parliament, focusing on the organic reform of the year 2007, the role

of the Senate in the appointment system, the involvement of the Autonomous Communities, and the importance of the territorial issue in the process. It examines the Senate's participation in selecting the four justices corresponding to its turn, including an analysis of the reform of the Organic Law of the Constitutional Court, the reform of the Senate Rules, and the constitutional rulings on the suits presented against these reforms.

The indirect territorial nature of the Senate's appointments to the Constitutional Court stands out, emphasizing the federal aspect of the reform and the involvement of the Autonomous Communities in the process. The study explores the significance of the Constitutional Court in a decentralized State like ours, and the consequences of its decisions for the regional entities, as well as the effects of the 2007 reform law on the operation, regional sensitivity, and territorial legitimacy of the Court. Additionally, we examine the geographic, professional, and educational backgrounds of the constitutional justices in Spain.
Key words: Constitutional Court, territorial chamber, Autonomous Communities, appointment process, organic reform, decentralized State.

Sumario

I. Introducción
II. El Senado en la elección de los cuatro magistrados correspondientes a su turno
1. Análisis de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
2. La sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2007. La deferencia con el legislador del Tribunal Constitucional
III. El carácter territorial indirecto de las designaciones al Tribunal Constitucional. El cariz federal del Senado y la intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso
1. La importancia del Tribunal Constitucional en el Estado descentralizado y las repercusiones de sus decisiones para los entes que lo componen
2. Los efectos de la reforma en el funcionamiento, sensibilidad autonómica y legitimación territorial de las decisiones del Tribunal Constitucional
3. El origen geográfico, profesional y universitario de los magistrados constitucionales
IV. Conclusiones
V. Bibliografía

I. Introducción

La designación de magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado, con especial referencia a la intervención en el proceso de las Comunidades Autónomas, es la vía por la cual hemos pretendido abordar al estudio de la legitimidad y el respaldo territorial con los que cuenta en la actualidad el Tribunal. Deducir del estudio teórico y empírico la situación de posible carencia en la que se encuentra esta legitimidad, y colocarnos en la posición óptima para teorizar sobre la realidad actual de nuestro modelo de designación senatorial de magistrados y sobre su necesaria superación, es la intención esencial del estudio. Hemos pretendido que ello nos sirva no menos que para abrir la cuestión de la reforma de la naturaleza constitucional del Senado en su papel de cámara territorial de las Cortes Generales.

La relevancia jurídica actual de la reforma del Senado y de la composición del Tribunal Constitucional, aunque de tradicional problemática en el constitucionalismo español, es clara, no solo por el papel mediador constante que el Tribunal ha adquirido desde su última renovación, sino también por el propio devenir que la cuestión territorial está adoptando en nuestro país. En efecto, el trabajo teórico sobre la reforma de la naturaleza constitucional del Senado no es en sí mismo el objetivo de este trabajo, sino la consecuencia de fondo que deriva de este, siendo el objetivo estudiar de forma empírica y doctrinal la vía óptima para otorgar al Tribunal Constitucional un respaldo en su legitimidad desde el carácter territorial.

Tomando como entrada al debate la necesaria reforma de su papel en la designación de los magistrados constitucionales, nuestro planteamiento respecto al Senado procura llegar a un punto de inflexión en el que se ejemplifique a lo largo del trabajo, con los datos y hechos aportados junto con la reflexión propia de un estudio jurídico, que la solución a la cuestión de la designación de la magistratura constitucional no ha de estudiarse de forma estanca y aislada de la problemática mayor derivada del papel del Senado en la organización territorial de España. Pretendemos mostrar que la reforma abordada

en conjunto, manteniendo el punto de atención en las designaciones constitucionales de la cámara alta, puede ser más fructífera en el debate y de una aplicación práctica efectiva.

Respecto a nuestro marco teórico, este trabajo procura su encaje en dos cuestiones de estudio diferenciadas, aunque relacionadas. Por un lado, en la cuestión de la reforma constitucional, siendo claro que la solución conjunta que pretendemos estudiar en profundidad pasaría de una u otra forma por un cambio en la disposición del Título III de nuestra Constitución. Entendiendo una posible reforma de la cámara alta de las Cortes Generales como la vía para lograr un respaldo territorial del Tribunal Constitucional, otorgado por la legitimidad de los propios nombramientos de cuatro de sus magistrados correspondientes al Senado. En última instancia la resolución a este inicial problema objeto del trabajo daría a su vez solución a un amplio abanico de cuestiones en el entramado constitucional.

Por el otro lado, podemos comprender nuestro estudio encuadrado en las cuestiones de la distribución territorial del poder. Siendo la solución de conjunto dicha, una propuesta que pretendemos tenga la dimensión adecuada para dar cabida al mayor número de problemáticas que existen en la materia y que pudieran encontrar su raíz en la naturaleza constitucional del Senado.

Sin ánimo de aportar una información superflua al lector, conociendo el sumario de contenidos de este estudio, introducimos brevemente su estructura. En una primera parte, llevaremos a cabo el estudio de las designaciones de magistrados constitucionales por parte del Senado tras los cambios introducidos por la Ley Orgánica 6/2007 de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), así como la subsiguiente reforma del Reglamento del Senado que le era lógica,

y las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los recursos promovidos contra ambas.

En una segunda parte, analizamos la importancia del Tribunal Constitucional para el Estado autonómico y su desarrollo, el papel y la necesidad de respaldo territorial del Tribunal y el lugar en ello del Senado. Junto a esto analizamos las consecuencias esenciales de la reforma orgánica del año 2007, en lo respectivo a las designaciones de candidatos del turno del Senado previas y posteriores a la reforma, el sentido del voto de estos en los asuntos de mayor relevancia territorial, y la procedencia regional y universitaria de los mismos. Poniendo el énfasis en concluir si tras la reforma orgánica se dieron cambios significativos en alguno de estos parámetros, y si se dieron, en qué sentido fue. Finalmente, procuraremos concluir la mejor posibilidad para la superación del actual sistema de designación de magistrados constitucionales que impera en España en lo respectivo al turno del Senado, centrando el trabajo conclusivo en la vía para una resolución de conjunto a este y el resto de los problemas que pasen, como ya hemos indicado, por una reforma integral de la naturaleza del Senado como cámara de representación territorial.

II. El Senado en la elección de los cuatro magistrados correspondientes a su turno

En el estudio central de este trabajo, se lleva a cabo el necesario análisis de la reforma orgánica de la LOTC que, operada en el año 2007, supuso el punto de inicio de la primera discusión relevante sobre el sistema de designación de los magistrados constitucionales del turno del Senado y sobre su carácter territorial, así como el de la propia cámara. Junto a esta, analizamos la posterior y consecuente reforma que se operaría sobre el Reglamento del Senado, y la resolución que se dió desde el Tribunal Constitucional en los recursos que serían formulados contra las dichas reformas, poniendo especial atención en la deferencia debida del Tribunal hacia el legislador orgánico.

1. Análisis de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

a. El cuerpo de la reforma: Proceso de designación y aspectos formales

El papel y función del Senado en la elección de los magistrados constitucionales se regula en la ley orgánica[1] que, junto con la propia Constitución, vincula directamente en su organización, competencia y funciones al Tribunal Constitucional, y en cuya revisión y juicio el máximo interprete ha de observar la mayor deferencia hacia el legislador y presunción de constitucionalidad. Legislación orgánica cuya aprobación, tras la entrada en vigor de la Constitución, resultaba necesaria para permitir el funcionamiento del Estado constitucional al completo, el máximo intérprete y juzgador de la Constitución Española debía estar operativo y bajo un claro parámetro de funcionamiento. Parámetro que permaneció inalterado en su contenido esencial, descontando menudas reformas procedimentales, hasta la Ley Orgánica 6/2007 por la que se reforma la LOTC. En lo que interesa a este estudio, la ley vino a modificar de forma significativa el papel de la cámara territorial, término que describe al Senado en nuestra Constitución, en la elección de cuatro de los magistrados integrantes del alto tribunal.

La ley de reforma se compone de un artículo único que en sus apartados 6 y 7 introdujo lo que más interesa a este escrito. En el primer apartado, incluye la reforma que venimos a analizar, y en el segundo, la cuestión para nosotros secundaria, pero de gran importancia, que venía a positivizar lo que ya había sido una práctica común en el proceso de designación de magistrados por las Cortes Generales. Los apartados se redactaron como sigue:

> Seis. Se introduce un segundo párrafo en el apartado 1 del artículo 16 del siguiente tenor:
>
> Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara.

1 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Publicada en el BOE, núm. 239, a 5 de octubre de 1979.

Siete. El artículo 16.2, 3 y 4 quedará redactado como sigue:

2. Los candidatos propuestos por el Congreso y por el Senado deberán comparecer previamente ante las correspondientes Comisiones en los términos que dispongan los respectivos Reglamentos.

Como es sabido, el Tribunal Constitucional se compone de doce magistrados que son designados por los distintos poderes y nombrados por el Rey por un periodo de nueve años. El Tribunal se renovará por turnos sucesivos y escalonados de cuatro magistrados cada tres años. Cada turno corresponde de forma conjunta a una misma instancia de designación, a saber: un turno a cargo del Congreso de los Diputados, otro turno a cargo del Senado y un último turno a cargo del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial. En todos los casos, a excepción de los dos magistrados designados por el Gobierno, se exige una mayoría reforzada de tres quintos de los diputados, senadores o vocales del Poder Judicial (Estrada Marún 2015, 248).[2]

Cada uno de los órganos constitucionales mencionados tiene, dentro de los requisitos establecidos constitucionalmente, una libertad sustantiva para designar a los magistrados que considere, atemperada desde la reforma que en este trabajo venimos a tratar en el caso de los magistrados designados por el Senado. Estos últimos deben surgir de la propuesta previa, efectuada según lo que más adelante analizaremos, de las cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas. Respecto a los requisitos objetivos de aquellos designados como magistrados, deberán ser elegidos entre jueces, magistrados, fiscales, profesores de universidad, altos funcionarios públicos o abogados, todos ellos juristas españoles de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio profesional.[3] Los magistrados designados serán nombrados por el Rey, ante quien prestan promesa o juramento, y el nombramiento se realizará mediante Real Decreto refrendado por el Presidente del Gobierno.[4]

---

2 Arts. 159.1, 159.3, 165 y DT 9.ª CE, Arts. 5, 16.1, 16.3 y 16.5 LOTC, y Art. 127.1 B Ley Orgánica del Poder Judicial.

3 Art. 159.2 CE y Art. 18 LOTC.

4 Arts. 56.3, 64.1, 64.2 y 159.1 CE y Art. 21 LOTC.

La importancia del papel del Senado en la conformación del Tribunal Constitucional se explica si atendemos a su función como intérprete supremo de la Constitución y a su realidad como asiduo "legislador positivo", que desborda el concepto del legislador negativo kelseniano. Podemos comprender la necesidad manifestada desde un primer momento de que las sensibilidades territoriales tuvieran su pertinente reflejo en la composición del Tribunal. De ahí quizá se explica que el bicameralismo imperfecto español encuentre en la designación de los magistrados constitucionales un equilibrio total entre Congreso y Senado, este último, cámara territorial designada así por la propia Constitución. Una denominación que para el Tribunal Constitucional lejos de ser formalidad o floritura encierra importantes consideraciones jurídicas. Dado el inmenso poder político que ya en el periodo preautonómico se preveía que ostentaran los entes territoriales, y la voluntad de encaje de las distintas sensibilidades en el nuevo Estado constitucional español, no es de extrañar que el constituyente encomendara, en igualdad con la cámara baja, la designación del intérprete de la Constitución al Senado (Carrillo López 2018, 634).

B. El contexto de la Ley Orgánica 6/2007

Tratados los aspectos formales de la composición del Tribunal y la importancia de la cámara territorial en la misma, es preciso referirnos ahora al contexto que explicó la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el conflicto por el Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006. La división política e ideológica que se produjo a raíz de la aprobación del texto estatutario catalán, solo un año antes de la reforma de la LOTC, alcanzó de manera tremendamente perjudicial al Tribunal Constitucional. En parte por su propia debilidad interna, en parte por el devenir procesal de la cuestión, el Tribunal se vio contaminado por la división y polarización existentes (Urías Martínez 2010, 208).

La polémica reforma estatutaria terminó por arrastrar al Tribunal Constitucional al terreno del debate partidista y, aunque años más tarde

el sentido de la dicha reforma quedaría anulado por la STC 31/2010 (Fernández Farreres 2015, 27), en el plano político es imposible obviar que los acontecimientos alrededor de la aprobación del Estatuto fueron uno de los aspectos que en mayor medida empujaron al gobierno del presidente Rodríguez Zapatero a emprender reformas de calado en la estructura y funcionamiento del Tribunal. No solo buscando dotarlo de medios y capacidades para sentenciar y ejecutar lo sentenciado, sino también para revestirlo de una legitimidad territorial de la que carecía (Carrillo López 2028, 634).

Respecto a la conveniencia de la reforma de la LOTC, la doctrina jurídica, ciertos sectores políticos e incluso el propio Tribunal Constitucional ya venían señalando repetidamente su necesidad. La necesidad de una acción legislativa que permitiera resolver, entre otros, problemas sustanciales como venían siendo agilizar la acción del Tribunal, solucionar la acumulación y el retraso en la resolución de los recursos o dotar al Tribunal de mecanismos para protegerse a sí mismo y al cumplimiento de sus pronunciamientos. La situación provocada por la acumulación de estos problemas, que traía consigo un grave quebranto en las funciones que debía desempeñar el Tribunal, no se podía superar si no era con la intervención del legislador orgánico (Aragón Reyes 2009, 12).

C. Argumentos y contraargumentos para la reforma

Tratamos en primer lugar los distintos argumentos esgrimidos en favor de la reforma de la intervención del Senado en la designación de los magistrados constitucionales. Se dieron para ésta variadas razones jurídicas y, esencialmente, políticas (Rodríguez Bereijo 1996, 371-376). Quienes habían defendido la reforma estatutaria catalana se vieron compelidos a defender las enmiendas dirigidas a la territorialización del Tribunal Constitucional que se presentarían, esencialmente, por los grupos parlamentarios "Catalán" y "Vasco" en la cámara baja. Sea dicho, que una modificación de tal calibre era posible presagiarla después de que se hubiera incorporado una previsión al respecto de la

participación de la Generalitat de Cataluña en el proceso de designación de magistrados del Tribunal Constitucional en el artículo 180 del nuevo Estatuto de Autonomía (Fernández Farreres 2007, 38-39).

En ese momento existía un amplio consenso político y jurídico sobre la necesidad de provocar una mayor sensibilidad autonómica en el Tribunal Constitucional, existían discrepancias en torno a la forma de la cuestión, si bastaba quizá con impulsar un cambio en la doctrina sobre la función del Senado como cámara territorial a la hora de designar a sus magistrados, o si era necesaria una reforma como la que se acometió en la LOTC. Se citaba a favor, con acierto a nuestra opinión, la favorable experiencia comparada de otros Estados federales con la intervención de cámaras territoriales en la elección de miembros de sus cortes constitucionales y/o supremas (Urías Martínez 2010, 210-211).

Este consenso acerca de la necesidad de sensibilizar territorialmente al Tribunal Constitucional por intervención de la cámara alta entronca con la extendida opinión en la doctrina sobre lo deficitario que ha sido el desempeño del Senado como cámara territorial y la necesidad de una reforma que lo dote del estatus adecuado en el Estado autonómico (Bercholc 2016, 12). Lejos de la realidad española, tradicionalmente se ha señalado que cuando un representante territorial es investido en sus funciones, lo que se espera de éste es que defienda los intereses de su región, al menos, al mismo nivel que los intereses generales de la federación. Esto es lo que ha caracterizado históricamente la acción de los representantes en las cámaras territoriales de los Estados compuestos. Sin ánimo de entrar en una consideración "madisoniana" (Madison 2012) de la función senatorial, lo cierto es que esta representación territorial, actuando como garante de la autonomía y autogobierno de las regiones, ha sido la clave de bóveda que ha permitido históricamente a grandes y pequeños Estados federales una integración pacífica y razonablemente armónica (Bercholc 2016, 19-20).

Resulta de sumo interés la reivindicación que va más allá por parte de los partidos nacionalistas, en esencia de Cataluña y País Vaso, de seguir el ejemplo de sistemas federales como el canadiense en el cual

la provincia de Quebec, en la que existe no sólo la diferencia lingüística sino también la jurídica, tiene asegurado por imperativo legal que una parte de los magistrados de la Corte Suprema provengan de la región.[5] En este ámbito, la pregunta no es ya si esto es posible en España, pues con nuestra Constitución, sin límites materiales explícitos a su reforma, es claro que con las mayorías previstas y el refrendo popular todo planteamiento es posible.

La pregunta estriba en si realmente se espera un resultado efectivo de tales reformas. Cuando nos preguntamos si realmente se han producido cambios en el devenir de la acción del Tribunal Constitucional desde la reforma operada en 2007, la pregunta que planea en realidad es otra. De lo que se trata es de prever si con cambios de mayor envergadura o una reforma de la propia posición constitucional del Senado, sería posible un aumento del "autonomismo" en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Y lo que pretendemos averiguar con este estudio es si, en efecto, es necesario un aumento del "autonomismo" constitucional por ser este carente del mismo.

D. Las distintas legitimidades del Tribunal Constitucional

Tratada la reforma, cerramos este epígrafe analizando aquello que consideramos subyace a toda reforma de un sistema de justicia constitucional: la legitimidad social, política y de Derecho del garante último de la norma fundamental del Estado. Legitimidad que, en tanto emanada en España de las decisiones de los magistrados del Tribunal Constitucional, se ve directamente atada a éstos y a la autoridad propia que deben poseer. Basta con recordar la explicación que da García de

5 Acta de la Corte Suprema de Canadá, *Supreme Court Act* (R.S.C., 1985, c.S-26). Apartado 4, *The Judges*, Punto 6, *Three judges from Quebec* (R.S., c.S-19, s.61974-75-76, c.19, s.2).

Vienen a colación otros ejemplos como el del Tribunal de Arbitraje de Bélgica que se compone de doce miembros, de los cuales la mitad debe ser de expresión lingüística francesa y el resto formar el grupo lingüístico neerlandés. La Corte Constitucional Federal de Alemania, en el que de los dieciséis integrantes seis deben ser jueces federales. O el caso de Portugal, en el que seis de las trece plazas del Tribunal Constitucional deben ser ocupadas obligatoriamente por jueces de los demás tribunales estatales (Favoreu 1994, 64-132 y Estrada Marún 2011, 69).

Enterría al respecto cuando se refiere a Carl Friedrich en la afirmación de que la voz *auctoritas* (de *augere*, aumentar), indica un suplemento a un acto de voluntad que se materializa en las razones que justifican y respaldan la decisión, decisión que en base a la *potestas* (de *potestatis*, poder) se ha venido a ejecutar (García de Enterría 1995, 149).

Se trata de añadir sabiduría a la voluntad ejercida por el poder, conociendo los valores compartidos y consagrados por la tradición de que se trate de que han de respaldar la acción que se viene a imponer. Esa autoridad con la que deben emanar los actos de poder, más los actos de poder en una democracia, no significa sino la "fuerza recta y justamente aplicada", esto es aquella "capaz de ser ejercida con la general aprobación de aquellos a quienes afecta, porque poseen razones adecuadas para ello" (García de Enterría 1995, 150 y Fernández Farreres 2015, 16).

Con lo dicho, es necesario que los magistrados constitucionales, independientemente del método que se siga para su designación, estén siempre revestidos de objetividad, imparcialidad y honorabilidad de cara a la sociedad. Lo que estamos tratando es la configuración del órgano al que única y en exclusiva, a través de la norma suprema, se le atribuirá la competencia de enmendar la plana al legislador democrático, la potestad de contravenir, en base a argumentos jurídico-constitucionales, decisiones cuyo respaldo es no menos que la voluntad del pueblo expresada por sus legítimos representantes.

Nuestra carta magna enfatiza la profesionalización en la composición del Tribunal, y aunque el hecho de tener una reconocida y dilatada competencia no garantiza por sí mismo un alto nivel de profesionalidad, una interpretación correcta de la Constitución obliga a aquellos órganos que designan a los magistrados a elegir personas con capacidades legales y profesionales indiscutibles. Sea dicho, que la polarización política de los últimos años y que llega hasta la actualidad, ha terminado por romper este originario consenso de la necesidad de pulcritud curricular de los candidatos a la magistratura constitucional (Chmielarz-Grochal, Laskowska y Sulkowsk 2018, 493-494).

2. La sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2007. La deferencia con el legislador del Tribunal Constitucional

En un clima en el que la deferencia con el legislador democrático que ha de guiar toda acción de una corte constitucional se presentaba como el punto de mayor delicadeza en la tarea que afrontaba el Tribunal Constitucional, examinando un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la reforma operada sobre su propia ley orgánica, único parámetro junto con la propia Constitución, que ata al Tribunal Constitucional en su función y potestades. En este complicado contexto, un año después de aprobada la reforma, el Tribunal ordenaba la publicación en el Boletín Oficial del Estado de su Sentencia 49/2008, de 9 de abril, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 6729-2007, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Popular del Congreso respecto al artículo único, apartados 6 y 7, de la Ley Orgánica 6/2007 por la que se modificaba la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Tratando los argumentos para la impugnación de la reforma, se centran los recurrentes en el párrafo añadido al artículo 16.1 LOTC por el cual los candidatos propuestos al Rey por el Senado lo habrán de ser de entre los presentados por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Los recurrentes basan sus argumentos en que la modificación, a su juicio, supone un desapoderamiento de las funciones del Senado, de sus atribuciones constitucionales y una alteración de la naturaleza representativa nacional de esta institución.[6]

Se denuncia la utilización de una Ley Orgánica para otorgar a las asambleas autonómicas competencias que la Constitución no prevé en ningún artículo, ni tampoco, argumentan los parlamentarios, se pueden deducir de la arquitectura constitucional española. La incompetencia de la LOTC para modificar la estructura territorial de la Constitución es

6 Acerca del desapoderamiento del Senado, aunque posteriormente negado por el Tribunal Constitucional en la sentencia que se analiza, es de destacar la doctrina que trata el tema Pulido Quecedo 2008, 9-11; Sanz Pérez 2008, 13-28 y Fernández-Carnicero 2008, 13-16.

para los recurrentes evidente. Alegan que una ley orgánica no puede alterar la distribución de competencias ni desapoderar a un órgano constitucional representante de la Soberanía Nacional para sustituirlo por ámbitos segmentados de representación autonómica, a modo de cámara territorial federal, naturaleza que no se deduce ni se puede argumentar en base a la Constitución.

Se da para los recurrentes, la infracción de todo el Título III de la Constitución. Es de recibo volver a apuntar que el origen de esta impugnación estuvo plenamente intrincado en la disputa política entre los dos principales partidos nacionales de la legislatura, y que no toda la disputa giró alrededor del nuevo papel del Senado en la designación constitucional. Así lo dicho, el *casus* fue sin duda la intervención de las Comunidades Autónomas en la propuesta de candidatos al Senado, pero también estuvo de manera importante en el debate la cuestión de la prórroga de los mandatos del Presidente y Vicepresidente del Tribunal.

Así pues, preliminarmente a considerar ninguna otra cuestión en su argumentación, el Tribunal Constitucional señaló en el inicio de su sentencia la importancia de detenerse en el hecho de que se está sometido a examen de constitucionalidad la propia Ley Orgánica reguladora del Tribunal, el único parámetro al que, junto con la Constitución, se encuentra sometido como señala el artículo 1.1 de la LOTC. Ni la Ley Orgánica 2/1979 en el momento de su aprobación, ni sus sucesivas reformas con las Leyes Orgánicas 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999 y 1/2000, habían sido antes impugnadas a través de ningún proceso de control de constitucionalidad.

El Tribunal Constitucional se refiere a la deferencia que debe al legislador democrático, sentando que, más allá de los límites constitucionales existentes en el examen que se realizará de la legislación impugnada, se deben extremar las consideraciones en el plano institucional y funcional que acompañan al control constitucional de una acción legislativa. De primera mano, el Tribunal descarta cualquier pronunciamiento en lo respectivo a la cuestión política de

la reforma, de su oportunidad, calidad o impacto social. Sin perder de vista la presunción de constitucionalidad que se le debe dar al legislador, el Tribunal se encauza en un examen abstracto de los preceptos impugnados conforme a la Constitución, sin entrar nunca en un examen de las concretas situaciones o posibles consecuencias políticas de la reforma impugnada.

En la argumentación que más interesa a este trabajo, la respectiva a la reforma del papel del Senado en la elección de los magistrados constitucionales y la participación en el proceso de los legislativos autonómicos, el Tribunal Constitucional es claro: la Constitución Española no cierra las puertas en ningún momento a un desarrollo por parte del legislador orgánico del proceso de elección de los magistrados constitucionales por el Senado, mucho menos impide la participación en este proceso de los entes territoriales siendo el Senado, en una expresión constitucional que el Tribunal no considera decorativa, la cámara de representación territorial.

En su argumentación, el Tribunal Constitucional alude en gran medida a la voluntad originaria del Constituyente a la hora de configurar el proceso de elección de sus miembros. Explicando esa voluntad, en primer lugar, el Tribunal destaca el protagonismo de las Cortes Generales sobre el resto de los entes, en segundo lugar, destaca el bicameralismo perfecto que se muestra en este aspecto únicamente y en ningún otro, más allá de la reforma agravada. Junto a estas afirmaciones, ahonda más el Tribunal al considerar que, atendiendo al tenor de Art. 159.1 de la Constitución, a la hora de desarrollar los preceptos en lo respectivo a la designación de sus magistrados por los distintos órganos constitucionales, se han de tener necesariamente en cuenta, y se puede basar en ello la reforma que introduce la ley orgánica cuestionada, las características de cada órgano constitucional a la hora de configurar su procedimiento de selección. En este aspecto, es claro para el Tribunal Constitucional que ignorar el carácter de cámara territorial del Senado sería erróneo e incluso un absurdo.

El Tribunal descarta así de pleno uno de los argumentos más parcos de los recurrentes, cuando afirman estos que la definición constitucional del Senado como cámara de representación territorial en el artículo 69 de la Constitución no tiene más significación que la meramente política. Argumenta aquí el Tribunal, haciendo una interpretación distendida de la que fuera la voluntad de los constituyentes, que el Senado como cámara territorial, así definida en la Constitución, no puede ser entendido como una institución par del Congreso con finalidad idéntica a este. La designación como cámara de representación territorial encierra una intención constituyente clara de conformar a los senadores como cauces de expresión de la voluntad concreta de los territorios a los que representan.

A renglón seguido de la argumentación en torno al carácter territorial del Senado, el Tribunal descarta las alegaciones de los recurrentes acerca del presunto desapoderamiento de la cámara alta en sus facultades constitucionales. Se pone de relieve con la lectura del precepto impugnado, que en ningún momento cuestiona que la elección de los cuatro magistrados constitucionales es una competencia que corresponde al Senado, es claro que los requisitos esenciales en la elección de los magistrados se mantienen inalterados y fieles a lo dispuesto por el artículo 159 de la Constitución. No cabe duda para el Tribunal, de que la elección de los magistrados no se sustrae del Senado, con la reforma del procedimiento de propuestas, ni se desapodera a éste de una función que le es propia por imperativo de la Constitución.

El Tribunal llegó, a modo de conclusión, a dos claves básicas: la primera, que la presentación de candidatos por los parlamentos autonómicos se configura en la reformada ley orgánica como un deber, y no solo como una facultad de los entes territoriales. La segunda, que en principio este deber está concebido hacia la presentación de candidatos que, de una u otra forma, en la ley orgánica indeterminada, estén vinculados a las Comunidades Autónomas proponentes. Junto con estas claves, el Tribunal establece que los candidatos propuestos por las instancias autonómicas resultan vinculantes para el Senado, aunque en

última instancia, vuelve a remitirse al reglamento de la cámara alta para configurar la elección y las vicisitudes que en esta puedan surgir, lo que también incluye el posible bloqueo de las candidaturas autonómicas en el Pleno del Senado o la ausencia misma de estas (Aragón Reyes 2009, 17).

Con lo dicho, el Tribunal Constitucional llegó a sus conclusiones en la argumentación de la sentencia: no puede considerarse, como aducen los recurrentes, que se haya desapoderado al Senado de sus funciones constitucionales de designación. Tampoco es admisible la alegación de que los parlamentos autonómicos vienen a sustituir al Senado en una facultad que corresponde únicamente a este, de la propia lectura del precepto se deduce con facilidad que la norma impugnada admite una amplitud de desarrollo reglamentario del propio Senado que impide considerar que su papel se haya visto reducido con la reforma a una mera confirmación formal. Tampoco, descarta seguidamente el Tribunal, puede considerarse violentada la posición constitucional del Senado, en tanto que no se puede reconocer que con base en el artículo 159.1 de la Constitución, este sea titular de una facultad absoluta e ilimitada en la elección de los magistrados constitucionales.

Tras la extensa argumentación en sus fundamentos de Derecho, con tres votos particulares en contrario, el Tribunal Constitucional falló en desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 6/2007. Se zanjaba así la disputa en el plano jurídico, otorgando plena legitimidad a la reforma de la ley reguladora del Tribunal Constitucional.

En definitiva, el proceso no se configuraba como una posibilidad para la cámara alta, sino como un deber constitucional que está compelida a cumplir; inclusive con la posibilidad de descartar a todos los candidatos propuestos en el caso de que no se cumplieran por su parte los requisitos constitucionales, o de que no fuera capaz de recabar, ninguna de las candidaturas propuestas, los votos requeridos en el Pleno del Senado.

En una sentencia relativamente breve, con tres votos particulares discrepantes, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de

inconstitucionalidad presentado contra la reforma reglamentaria de la cámara alta, fallando que el apartado 7 del artículo 184 del Reglamento del Senado es conforme con la Constitución siempre que sea interpretado en el sentido de la sentencia dictada.

III. El carácter territorial indirecto de las designaciones al Tribunal Constitucional. El cariz federal del Senado y la intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso

En una estructura sucedida y cronológica, centramos este epígrafe en el estudio doctrinal del papel del Tribunal Constitucional y del Senado de España en nuestro Estado descentralizado. Continuando con un análisis de datos sobre de las consecuencias de la reforma orgánica en el sistema, centrando nuestra atención en dos parámetros, la designación de los concretos magistrados constitucionales tras la reforma, y su actuación y sentido de voto en las sentencias de carácter territorial más relevantes. Por último, analizamos la variación en las designaciones por procedencia regional y universitaria en los turnos de magistrados previos y posteriores a la reforma orgánica.

1. La importancia del Tribunal Constitucional en el Estado descentralizado y las repercusiones de sus decisiones para los entes que lo componen

A. Funcionamiento general de la justicia constitucional

Desde la perspectiva jurídica moderna se viene entendiendo que la garantía jurisdiccional de una constitución es imprescindible para entenderla como norma suprema del ordenamiento. Hoy, en cuanto que nos referimos a constituciones en el sentido jurídico-formal normativo, puede afirmarse que no existe constitución sin una justicia constitucional que la garantice. Todos los Estados que se han dotado de una norma jurídica suprema y que pretenden se haga valer como

tal, han implementado, de una u otra forma, un sistema de garantía jurisdiccional de esa supremacía.

Esto no significa que aquellos Estados en los que no se configure un legislador negativo de corte kelseniano estén privados de una constitución normativa, la garantía de la supremacía constitucional existe con independencia de que se configuren órganos jurisdiccionales específicos al efecto de su defensa. La justicia constitucional entendida en el sentido dicho nació en 1803 en el seno de la Corte Suprema de los Estados Unidos[7] y al amparo de la resolución del caso Marbury c. Madison, en la que el reputado juez John Marshall, redactor de la sentencia, afirmó que si se esperaba o ansiaba que la Constitución de los Estados Unidos fuese la norma suprema del ordenamiento de la Unión, entonces no había más posibilidad que la de afirmar que toda norma legal inferior que contraviniera a esta debía ser inaplicada en pro de la Constitución (Díaz Revorio 2009, 82).[8]

Es necesario exponer que esta conclusión no es representativa del devenir constitucional que se daría en Europa. Cuando hablamos del control jurisdiccional de la supremacía constitucional, en el entendimiento de la concepción estadounidense, estamos hablando de otorgar la capacidad a la judicatura ordinaria de enmendar las decisiones del legislador democrático por entenderlas contrarias a la constitución, de contravenir la soberanía popular de la nación expresada a través de sus legítimos representantes. Es pues comprensible que, en el contexto de la evolución constitucional europea, iniciada por los revolucionarios franceses, este planteamiento fuera rechazado de pleno. En un primer momento histórico, la única posibilidad de garantizar la

7 Constitución de los Estados Unidos de América Enmendada, *The Constitution Of The United States Of America As Amended*, Presentada por el Representante Brady de Pennsylvania el 25 de julio de 2007, *Presented by Representative Mr. Brady of Pennsylvania July 25, 2007*. Artículo III, *Supreme Court of the United States.*

8 Sobre un planteamiento de la defensa de la constitución por un sistema no judicial *vid*. Schmitt 1983, 27-*ss*.; téngase en cuenta que la obra de Schmitt es un alegato en contra de la justicia constitucional, sosteniendo la tesis de que el Presidente del *Reich* es la figura más adecuada para llevar a cabo la misión guardiana de la constitución dado el "poder neutral" que ostenta. En la doctrina española, es de destacar en esta corriente De Otto Pardo 1985, 11-*ss*.

supremacía de las constituciones en Europa, se dió a través del control político, no jurídico, del respeto a las normas supremas en los propios parlamentos que corrían el riesgo de incumplirlas. Esta cuestión es de gran importancia en cuanto se entenderá por ella la futura configuración en nuestro continente de los órganos de garantías constitucionales (Alzaga Villaamil 2002-2003, 151 y Garrido Falla 2001, 51-*ss*.).

Antes de tratar los tres puntos de mayor importancia en este apartado, el concepto de órgano constitucional que maneja el Tribunal Constitucional, la importancia de las Comunidades Autónomas en el proceso de elección de los magistrados, y el porqué de la importancia del Tribunal para los entes territoriales y el Estado autonómico, es positivo dedicar unas líneas a analizar la importancia del acto de elección de los magistrados y explicar la realidad de la toma de decisiones por parte de los jueces en sus distintas instancias y los factores que les llevan a estas.

El proceso de deliberación y de toma de decisiones de cualquier órgano judicial suele ser, por norma general, el resultado de un conjunto de factores bien determinados. Entre ellos, las preferencias individuales de los jueces en cuanto que individuos con inclinaciones ideológicas, los precedentes de casos similares y las implicaciones normativas de las decisiones anteriores de otros órganos (Del Castillo Vera 1987, 177-191). Junto a ello existe el factor de la toma de decisiones en forma colegiada de los tribunales (Edelman, Klein y Lindquist 2012, 129-148), con una inclinación natural a la búsqueda de consensos en orden a producir los mejores efectos en los resultados sobre las políticas públicas.

Con ello también, el interés natural que muestran los jueces en mejorar la reputación del órgano judicial en el que sirven y, finalmente, el factor lógico de las consecuencias que las decisiones tomadas pueden acarrear para las perspectivas profesionales de la judicatura, de cara a los órganos políticos o pseudopolíticos que suelen estar a cargo de las designaciones, nombramientos y ascensos. La mayor parte de estas evidencias en el comportamiento judicial proceden del empirismo

estadounidense, donde a diferencia de la concepción de la labor judicial europea, aún se debate entre muy distintas posturas de tinte político-judicial para ellos inevitables y a la vez deseables (Gili, Garoupa, Gómez 2015, 89).

B. La importancia de las Comunidades Autónomas en la designación de la magistratura constitucional

Tratando ahora las tres cuestiones indicadas *supra* que componen el núcleo de este apartado, debemos comenzar por indicar la importancia de los entes autonómicos en la designación de los magistrados constitucionales, que estriba en la propia decisión constituyente de otorgar igual protagonismo a Congreso y Senado. Para comprender esta cuestión previamente debemos referirnos a la primera de las cuestiones nucleares del apartado, la noción de órgano constitucional construida por la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, estos órganos son aquellas entidades del Estado que participan en su dirección política y que influyen de manera propia y determinante en la formación de la voluntad estatal. Los órganos constitucionales gozan de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria. Todos ellos en conjunto, en tanto que se controlan recíprocamente en la balanza de poderes del Estado, son considerados los órganos que determinan la forma de gobierno y la organización política de un Estado de Derecho (Estrada Marún 2011, 67).

Sentado el concepto de órgano constitucional que construye el Tribunal, estudiamos la importancia del carácter territorial de la intervención autonómica en el proceso de designación de los magistrados constitucionales. En este sentido, las autonomías intervienen a través del Senado que, como órgano constitucional integrante de carácter territorial de las Cortes Generales, designa cuatro de los magistrados del Tribunal que a su vez ha estado encargado en inmensa medida de decidir sobre el devenir territorial de España ante el ausente desarrollo del Estado autonómico en la Constitución.

La carta magna dejó un amplio campo de ambigüedades e incógnitas a esclarecer durante el desarrollo del Estado de las

autonomías de la mano de sus actores políticos y, en gran medida, también del Tribunal Constitucional (Aja y Pérez Tremps 2000, 141-179). El rol y responsabilidades de este son innegables, y quizá de demasiado carácter político para un ente judicial cuya legitimidad, desde el punto de vista "democratista", está ampliamente discutida. Tacha en la legitimidad que, debemos decir, acompaña en menor o mayor medida a todo ente de garantía constitucional kelseniano (Bustos Gisbert 2018, 217-256).

Entre el conjunto de críticas y reclamos que el complejo Estado territorial español recibe, uno de los principales y más recurrentes se da sobre el desempeño en su labor del Tribunal Constitucional, en concreto acusando a este de una falta de sensibilidad autonómica en su seno. Sin ser esta tacha un hecho que podamos verificar objetivamente, como más adelante expondremos, si podemos afirmar que la inclinación autonomista del Tribunal no ha sido un problema desde sus inicios ni mucho menos una realidad. Las Comunidades Autónomas reconocen una importancia muy significativa para los territorios en la labor del Tribunal, especialmente en la delimitación y concreción jurisprudencial de las competencias y poderes autonómicos. Resulta el órgano clave en el diseño y ajuste de la distribución del poder entre el Estado central y las autonomías, sus sentencias han venido a definir el alcance de las competencias propias de las regiones y de la esfera misma de su autonomía política (Bercholc 2016, 10).

Muchas de sus decisiones en este ámbito han supuesto hitos fundamentales en la construcción del Estado de las autonomías, entre ellas podemos destacar los pronunciamientos del Tribunal sobre el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, o su pronunciamiento acerca del alcance y dimensión de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal. También, envueltos en polémica desde la perspectiva política, los pronunciamientos en las sentencias

sobre la inconstitucionalidad de los estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña (Díez Revorio 2009, 93-94).[9]

Centrando la importancia de la labor del Tribunal en los recursos de inconstitucionalidad, debemos comprender su trascendencia político-territorial señalando la naturaleza propia de estos recursos. Procesos constitucionales interpuestos por actores de naturaleza puramente política: el Presidente del Gobierno, cincuenta diputados, cincuenta senadores, los consejos de gobierno y parlamentos autonómicos, aunque únicamente en lo referido a las leyes aprobadas por el Estado central, y el Defensor del Pueblo (Gili, Garoupa y Gómez 2015, 90).

Esta conflictividad que se presenta ante el Tribunal Constitucional surge en buena medida como consecuencia de la diferencia entre el diseño institucional del Senado de España frente al de otros Estados compuestos o federales. En estos, con ejemplos como los senados de Canadá o Argentina (por abarcar las esferas hispana y anglosajona),[10] el senado se configura de cara a los entes regionales o federados como la instancia en la que resolver los conflictos surgidos de la repartición territorial de poder, siendo la resolución de estos, responsabilidad de los actores políticos. En España, a diferencia de estos y otros tantos ejemplos, la responsabilidad de resolver los conflictos territoriales recae de manera sistemática en el Tribunal Constitucional, careciendo este de un contrapeso parlamentario con quien compartir esta función, y corriendo un constante riesgo de convertirse en un legislador positivo

9 Pronunciamientos respectivamente mencionados:

-STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007, en el recurso de inconstitucionalidad 7288-2006. Promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su artículo 17.1. Publicado en el BOE, núm. 13, a 15 de enero de 2008.

-STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, en el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006. Interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Publicado en el BOE, núm. 172, a 16 de julio de 2010.

10 Uno de los mayores desarrollos en profundidad del estudio comparativo de los distintos modelos federales del mundo, así como de sus caracteres esenciales y su reflejo en la realidad de España, lo aporta el profesor Blanco Valdés en su obra de referencia en la materia. *Vid*. Blanco Valdés, Roberto Luís (2012): *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza.

que desborde las previsiones que estableció el constituyente (Bercholc 2016, 11).

Cuando nos referimos a las tachas de ilegitimidad que se hacen al Tribunal Constitucional o a las acusaciones de la falta de esta desde la perspectiva "democratista", no se viene en ningún momento discutir la legitimidad de la existencia de nuestro supremo intérprete constitucional. Tampoco existen argumentos en ningún caso para poner en cuestión sus sentencias y pronunciamientos, estas son legítimas en tanto dictadas al amparo de la Constitución y de la LOTC en el ejercicio de la jurisdicción del Tribunal, revestido de las garantías de imparcialidad e interdicción de la arbitrariedad, en un juicio en el que se ponen en cuestión únicamente los preceptos impugnados, un juicio en abstracto con la Constitución como único parámetro.

C. La legitimación democrático-territorial del Tribunal Constitucional

La legitimidad de la que se habla y de la que siempre se ha procurado investir al Tribunal, al igual que se procura en todos los Estados europeos con sistemas de justicia constitucional concentrada, es aquella que ha de partir de la base fundamental atributiva de la Constitución. La base de que todos los poderes del Estado emanan del pueblo español a cuya última autoridad democrática no puede escapar ninguna potestad pública (Chmielarz-Grochal, Laskowska, Sulkowsk 2018, 484).

En este sentido, una buena parte del poder del pueblo español se deposita en sus entes territoriales, las Comunidades Autónomas, en tanto que gobernantes de los territorios y ostentadoras de poder legislativo y ejecutivo sobre estos. Es necesario, como la experiencia de nuestro entorno demuestra, que, en la medida en que el pueblo es aquel del que emanan todos los poderes del Estado, incluido el judicial y en última instancia el propio del Tribunal Constitucional, teniendo así igualmente en cuenta que nuestro sistema carece de una cámara territorial que sirva de contrapeso parlamentario a la función del Tribunal, que la legitimidad democrática de este, junto a su legitimidad

territorial, emanen en última instancia del proceso mismo de elección de sus magistrados por aquellos entes que de manera indirecta representan al pueblo y a sus regiones.

Desde la perspectiva democrático-territorial, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional no podrán ser puestos en tela de juicio desde los entes territoriales si, en cumplimiento de su rol constitucional, el Senado se configura como la ventana para otorgar al Tribunal esa legitimidad territorial en la elección de sus magistrados. Desde la perspectiva político-social, las particulares regiones y nacionalidades de España no pueden considerarse agravadas democráticamente por los pronunciamientos del Tribunal si los propios magistrados que los firman proceden de sus territorios a su propia propuesta.

Al respecto de la designación política, la Comisión de Venecia nunca se ha opuesto a que la elección de los miembros de los tribunales constitucionales sea efectuada en exclusiva por parlamentos o por órganos de carácter puramente político, aunque eso conllevase una excesiva politización de un órgano ya de por sí afectado por las lógicas políticas y partidistas del Estado. Considera la Comisión que, si se guardan las distancias entre los grupos políticos y las propias instituciones que estos ocupan, y se exige una cabal especialización y profesionalidad de los candidatos, junto con una mayoría reforzada para la designación, un sistema de elección puramente político podría llevar a un correcto equilibrio de poderes que forzaría a los partidos mayoritarios a buscar consensos con la oposición y las minorías parlamentarias y a proponer candidatos consensuados (Chmielarz-Grochal, Laskowska, y Sulkowsk 2018, 514).

Para entender lo complejo de una designación política debemos comprender la importancia para los partidos políticos del Tribunal Constitucional. La consciencia de esta importancia es obvia, en tanto la naturaleza propia de nuestra democracia hace que la elección de los integrantes de cualquier órgano constitucional del Estado responda inevitablemente a la lógica mayoría-oposición de un sistema de partidos (Alzaga Villaamil 2002-2003, 157). Los partidos políticos son

plenamente conscientes de que el Tribunal decidirá sobre cuestiones que tendrán una relevancia inmensa para la acción del gobierno de turno, o para la capacidad de la oposición en el ejercicio de su papel, en base a ello es obvio que una vez efectuada la elección de los magistrados los partidos buscarán la manera de ejercer influencia en el órgano juzgador a través de la relación que mantengan con sus miembros (Martens 1998, 38). La importancia y delicadeza de las funciones del Tribunal, y el sentido interés político en la designación de sus miembros, hace que la decisión en cada renovación sea estratégica y crucial en cuanto adquiere un "sentido de Estado" para las fuerzas políticas gobernantes o que aspiran a la victoria electoral (Estrada Marún 2011, 68).

Es consecuencia de la importancia del Tribunal como intérprete de la Constitución, la peligrosa, aunque natural, intención de los partidos de garantizarse la última palabra sobre la composición del Tribunal. Dado el previsible escenario de que las acciones de un gobierno acaben en la mesa del Tribunal por recurso de la oposición, es obvio que la política buscará su influencia sobre el órgano, y en atención a una naturaleza tan delicada como inevitable por parte de los partidos es de entender que, en los países de nuestro entorno, al igual que en el nuestro, el proceso de elección de jueces constitucionales haya sido constitucionalizado (Cruz Villalón 1987, 301-*ss*.). Las disposiciones de nuestra carta magna cumplen una función de garantía no solo para el procedimiento de elección del magistrado, sino también para la realización por el Tribunal de sus tareas fundamentales. Dejar al legislador orgánico "demasiada" libertad para determinar las reglas del procedimiento de designación podría acabar por afectar negativamente a la independencia del Tribunal (Chmielarz-Grochal, Laskowska, y Sulkowsk 2018, 516).

Sentado que el procedimiento en España se canaliza por el sistema de las cuotas o lotes, exceptuando las primeras renovaciones tras la transición, la opinión pública ha visto con un creciente recelo el proceso de politización, no ya del órgano, sino del procedimiento en sí

mismo. Al inicio de cada renovación periódica se vienen situando a los magistrados según su propuesta ha surgido del Partido Popular (situado en el espectro derecha o centroderecha) o del Partido Socialista Obrero Español (situado en el espectro de la izquierda o centroizquierda), diferenciándolos en dos bloquees enfrentados de manera cada vez más nítida (Estrada Marún 2011, 74).

Este fenómeno provoca que, desde los sectores profesionales del Derecho, la judicatura y la propia opinión pública, los magistrados constitucionales sean rápidamente etiquetados abiertamente como conservadores o progresistas, empeorando el ya problemático funcionamiento en bloques del Tribunal Constitucional.[11] Antes de tratar los efectos de la reforma orgánica que son el eje central de este estudio, es necesario finalizar el apartado recordando que el Tribunal Constitucional es un órgano que resuelve conflictos de naturaleza eminentemente política, y cuya lectura pública por medios de comunicación y partidos se reduce a la dinámica de mayoría-oposición de una democracia de partidos.

Esta y no otra es la razón que ha de explicar la decisión del constituyente a la hora de diseñar el sistema de designación de magistrados, con una clara voluntad de que las designaciones representaran el sentir político mayoritario de la sociedad española del momento y, a su vez, de representar aquellas posturas políticas de carácter minoritario. El Tribunal habría de valerse del carácter que el constituyente le otorgó, y reconocer que su base funcional no es otra sino plasmar en la labor de interpretación de nuestra norma suprema, siempre bajo los valores constitucionales, el sentir político de

11 Todo lo dicho, sin entrar en un análisis más profundo de los distintos sistemas, nos lleva igualmente a afirmar *obiter dicta* que el sistema italiano de la lotización atemperada por el voto secreto no ha llevado a una menor politización del proceso; máxime reconocemos, que la intervención del Presidente de la República "por la especial dignidad de su magistratura" ha podido atemperar la opinión pública de completa politización, en un argumento realmente cercano al "poder neutral" del *Reichspräsident* de Schmitt (Alzaga Villaamil 2002-2003, 176).

la sociedad expresado a través de sus representantes electos (Alzaga Villaamil 2002-2003, 155).[12]

2. Los efectos de la reforma en el funcionamiento, sensibilidad autonómica y legitimación territorial de las decisiones del Tribunal Constitucional

La reforma partió del objetivo de reforzar a partes iguales la legitimidad político-territorial del Tribunal Constitucional, ante el nulo papel de cámara territorial que ejercía el Senado, y mejorar la dañada o precaria sensibilidad autonómica del Tribunal, asumiendo que esta faltaba. En este estudio, aquello que consideramos ha de ser puesto en cuestión no es la legitimidad propia del Tribunal como supremo intérprete de la Constitución, pues esta es incuestionable en cuanto que emanada de la Constitución Española de 1978 y refrendada por el pueblo español y por la acción del legislador democrático, en cuanto se ejerce la potestad del Tribunal de acuerdo y con sometimiento a su ley orgánica reguladora. Aquello que en este trabajo consideramos se ha de poner en cuestión, y que la reforma del año 2007 vino a procurar reforzar y proteger, es la legitimación de las sentencias del Tribunal por el respaldo territorial de las mismas en tanto por quien han sido dictadas.

La legitimidad última del Tribunal, como la de todos los poderes del Estado, reside en el pueblo español y emana de él, y esto sólo encuentra una traslación a la realidad en el procedimiento de designación de sus magistrados. Este momento concreto, como única conexión del Tribunal con su legitimación democrática, ha presentado desde sus inicios unas carencias en la forma que, sentada la intervención de los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), no ha alcanzado a los entes territoriales de España y ejes de la descentralización, las Comunidades Autónomas. Es claro, que el Constituyente siempre pretendió hacer valer la voluntad territorial en el proceso de designación, prueba de

12 Sobre la preocupación por la mella en la democracia consecuencia de las malas praxis constitucionales *vid*. Solozábal Echavarría 2021.

ello es el bicameralismo perfecto que solo en este aspecto, y en el de la reforma agravada de la Constitución, se da en nuestro sistema parlamentario.

Es imposible negar que la denominación de cámara de representación territorial que se da en la Constitución al Senado es vinculante en la naturaleza que deben tener sus decisiones y funcionamiento. Sin embargo, es muy cierto que el papel del Senado como cámara territorial de España se mostró fallido desde sus inicios, sin desconocer la dificultad enfrentada por el hecho de que el sistema territorial nació no configurado, sino solo predispuesto a su desarrollo en la Constitución. Hasta la actualidad, se coincide en que el papel del Senado como cámara se representación territorial no se da en la realidad. Por lo dicho, es comprensible que la sensibilidad territorial en el seno del Tribunal nunca se considerara asegurada, y que la reforma del 2007 buscara este perseguido fin, ciertamente con muy poca suerte en sus resultados.

A pesar de la intención y el calado de la reforma, sus resultados quedaron muy lejos de lo pretendido. En un intento de que el proceso de propuesta de candidatos a la cámara alta fuera la vía de negociación y canalización de los intereses de los territorios, la naturaleza de partidos de nuestro sistema y la configuración del Senado como cámara territorial únicamente *de iure* ha llevado a que los candidatos propuestos a la cámara alta por los parlamentos autonómicos respondan de forma hegemónica a la decisión de los partidos nacionales. Igual que sucedía previamente a la reforma, aquellos candidatos acordados en las negociaciones entre los dos grandes partidos de nivel nacional son propuestos en el nuevo sistema a través de las Comunidades Autónomas en las que cada uno dispone de las mayorías necesarias.

El sistema, a pesar de la letra de la ley, acaba derivando a la regionalización propia del modelo italiano y el poder tremendamente diluido de sus regiones en el proceso de designación, a pesar de haber usado como espejo de la reforma el sistema alemán y su *Bundesrat* (Estrada Marún y Esquivel Alonso 2019, 39-75 y Jimena Quesada

1997, 273-290). La práctica de las comparecencias de los propuestos ante la Comisión de Nombramientos del Senado tampoco ha tenido el efecto que se esperaba. Importada del *hearing* estadounidense, la práctica ha resultado infructuosa en cuanto que, a diferencia del sistema norteamericano, aquí las comparecencias no se han configurado en ningún momento como un verdadero examen de idoneidad desde el punto de vista político, sino más bien como una formalidad que ha servido bien para la confirmación y refuerzo de los candidatos por sus partidos proponentes, bien para ser utilizadas como una arena política en la que escenificar el confrontamiento parlamentario. Este conjunto de circunstancias claramente acaba por anular cualquier voluntad discrepante en la cámara alta, y más aún una voluntad autónoma de propuesta de candidatos de las Comunidades Autónomas que respondiera a motivos territoriales. La práctica ha desembocado en un ejercicio de simulación protocolaria que poco tiene que ver con la función que una verdadera cámara territorial habría de desempeñar (Carrillo López 2018, 634).

Para comprender realmente los efectos de la reforma del año 2007 sobre la acción del Tribunal, y establecer si en efecto esta se vio afectada por el nuevo método de designación, es necesario poner la atención sobre los concretos magistrados que el Senado designó bajo este nuevo método tras la entrada en vigor de la reformada LOTC. Así como la participación concreta de estos en algunas de las más importantes sentencias de contenido territorial dictadas desde el año 2007, para analizar cómo actuaron estos magistrados de nueva designación "territorial". Es necesario tratar de comprender si los magistrados designados por el Senado a partir de la reforma que venimos estudiando, realmente representaron un cambio en la sensibilidad territorial del Tribunal con respecto a sus predecesores, y si en base a ello podemos considerar o no que la reforma resultó en alguna parte efectiva, o se vio arrastrada por la propia naturaleza de un sistema regional muy alejado de la intención cuasi federal de la ley.

Con lo dicho, tras la entrada en vigor de la reforma orgánica del año 2007, se han producido dos renovaciones del Tribunal Constitucional

por el turno del Senado. La primera, que hubiera correspondido a aquella inmediatamente posterior a la reforma orgánica del 2007 pero que, por el bloqueo político existente, se vio retrasada hasta el año 2011[13] y en la que se designó a los magistrados Adela Asúa Batarrita, Francisco José Hernando Santiago, que fallecería en el cargo en 2014 y sería nombrado en su lugar Ricardo Enríquez Sancho, Luis Ignacio Ortega Álvarez, también fallecido en el año 2015 pero sin que fuera nombrado un nuevo magistrado en su lugar, y finalmente, Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. La segunda renovación, prevista para el año 2016 y producida en el 2017, llevó al Tribunal Constitucional a los magistrados Alfredo Montoya Melgar, Cándido Conde-Pumpido Tourón y María Luisa Balaguer Callejón, renovando al mismo tiempo al magistrado Ricardo Enríquez Sancho. La siguiente renovación por el turno del Senado deberá efectuarse en el 2025.

Preliminarmente, y sin adelantar el contenido del siguiente epígrafe, señalar que tras la reforma de carácter "territorializador" del modelo de designación de magistrados, la tendencia en el nombramiento de estos no se tornó hacia los territorios que históricamente menos representación han tenido en el Tribunal, sino que mantuvo la clásica tendencia, con cuatro magistrados provenientes de la capital y cuatro de las Comunidades Autónomas periféricas, fueron los casos de los magistrados provenientes de País Vasco, Galicia, Andalucía y Murcia.

Retomando la atención al dato que a este epígrafe interesa, de las sentencias que el Tribunal dictó en el periodo entre 2012 y 2021, centrándonos en aquellas que tuvieron un contenido territorial de especial relevancia a nuestra opinión,[14] únicamente en diez de las veintisiete indicadas los magistrados designados por el Senado en una

13 Práctica común que ha provocado sucesivos episodios de retraso en las designaciones parlamentarias, sobre ello *vid*. Fernández Segado 2000, 446; Pauner Chulvi 2003, 187 y Santamaría Pastor 2008, 20-24.

14 A saber: SSTC 26/2012; 35/2012; 80/2012; 110/2012; 111/2012; 120/2012; 136/2012; 161/2012; 163/2012; 224/2012; 245/2012; 17/2013; 66/2013; 67/2013; 96/2013; 130/2013; 207/2013; 4/2014; 86/2014; 197/2014; 215/2014; 30/2015; 31/2015; 101/2016; 185/2016; 134/2017 y 183/2021.

u otra renovación formularon votos particulares discrepantes. De los magistrados nombrados en el año 2011 y que sirvieron en el cargo hasta el 2017, tres de ellos formularon en algún momento votos particulares en las cuestiones de carácter territorial suscitadas ante el Tribunal, sumando un total de ocho votos particulares en las SSTC 80/2012; 245/2012; 17/2013; 130/2013; 215/2014; 30/2015; 101/2016 y 185/2016. Respecto a los magistrados nombrados en el año 2017 y que se desempeñan en el cargo en la actualidad, dos de ellos han formulado votos particulares, ambos en los dos mismos pronunciamientos de entre los mencionados, las SSTC 134/2017 y 183/2021.

Con lo expuesto, y teniendo presente la común presencia de votos particulares en la mayoría de los asuntos, igualmente la existencia de un número similar de votos particulares en una de cada tres sentencias en los años inmediatamente previos a la reforma. Es claro por la propia observación empírica que los magistrados que fueron designados por el turno del Senado en los años 2011 y 2017 no supusieron un cambio sustancial en la tendencia que venía mostrando el Tribunal en la resolución de sus asuntos; ciertamente en su mayoría presentaron votos particulares, exponencialmente más votos particulares que los presentados por el turno del Congreso o por el turno del Gobierno-Consejo General del Poder Judicial.

Pero este número de votos particulares no se ha traducido en una incidencia significativa en favor de las posturas más "autonomistas" del Tribunal, o en una intervención en favor de las Comunidades Autónomas constante por parte de estos magistrados en cada asunto tratado que tenía una relevancia desde el punto de vista territorial, dado que esta cadencia de votos particulares presentados por los magistrados ya se venía manteniendo anteriormente a la reforma orgánica y en la misma dirección que se ha dado tras ella. Además, junto a este dato existe la cuestión de que los magistrados designados por el Senado han apoyado la opinión mayoritaria del Tribunal en los casos de relevancia autonómica en un porcentaje superior al 60% de los sustanciados.

Así, se ha señalado por la doctrina en multitud de ocasiones lo que en este trabajo hemos venido afirmando, que la reforma no ha servido, dadas sus propias limitaciones constitucionales, para dar a las Comunidades Autónomas una capacidad de decisión propia en la designación de magistrados. La reforma, por la propia configuración que la Constitución efectúa del papel y lugar del Senado, no ha arrebatado de ninguna forma al Senado, más bien a los partidos mayoritarios y sus grupos parlamentarios, la última palabra sobre las designaciones. El sistema reformado no ha atado a la cámara alta a las propuestas autonómicas ni le ha impedido formular sus propias propuestas ignorando las voluntades regionales. Todo lo dicho quedó plasmado en la Sentencia que el Tribunal Constitucional dictó a raíz del recurso contra la Ley Orgánica 6/2007 de reforma de la LOTC, la Sentencia 49/2008 analizada. Además, es imposible negar que en ningún momento se sustrajo, como ya hemos afirmado, la capacidad de los partidos nacionales de proponer y negociar en última instancia las candidaturas y hacerlas valer a través de los parlamentos autonómicos (Fernández Farreres 2015, 42-43).

Teniendo presente la lógica y finalidad misma de la reforma orgánica que hemos analizado, su finalidad de compensar mediante la intervención autonómica la falla del Senado como cámara territorial, huelga decir que si una reforma agravada de la Constitución alcanzase al Senado y lo configurara como una verdadera cámara territorial (sin avanzar el contenido del epígrafe tercero de este trabajo) la reforma que se analiza en este escrito pasaría de modo automático a ser innecesaria pues, representando las voluntades de los entes territoriales de España, las designaciones hechas por el Senado contarían de forma efectiva con el respaldo territorial del que han carecido hasta ahora, zanjando así esta tacha de legitimidad de la que puede ser objeto el Tribunal Constitucional.

Solo a modo ejemplificativo, sería conveniente replantearse el método de designación de magistrados constitucionales que impera en España. La posibilidad de reasignar la elección de la totalidad de

los magistrados únicamente al poder legislativo, contando este con el respaldo directo de la soberanía. Esta posibilidad no debería ser rechazada de pleno a pesar de las críticas que acusan de que llevaría a la politización excesiva del Tribunal, politización que, de hecho, no se evita con el actual sistema. Si observamos nuestro entorno político, es evidente que en última instancia la legitimación que respalda al parlamento, como expresivo de la voluntad democrática, siempre será mayor que aquella que de manera indirecta pueden poseer gobierno o poder judicial, en especial este último carente de este tipo de legitimidad.

En opinión de este estudio, la posibilidad de configurar la designación del Tribunal Constitucional en un sistema reformado con un Senado como verdadera cámara territorial como la única instancia, junto con la aplicación del artículo 155 de la Constitución, en la que el bicameralismo español fuera imperfecto en beneficio de la cámara alta, no ha de ser tampoco rechazada tajantemente como posibilidad de *lege ferenda*, no al menos sin una mayor reflexión. La posibilidad de reasignar a la elección del Senado ya no cuatro, como el caso del Congreso, sino ocho de los magistrados constitucionales, quizá podría brindar la posibilidad de que una buena parte de las Comunidades Autónomas vieran lograda su designación en el Tribunal Constitucional.

3. El origen geográfico, profesional y universitario de los magistrados constitucionales de España

Finalmente, es de interés hacer una breve mención al origen geográfico de los magistrados, sin intención de sustituir con estas palabras a lo que sería la función de una extensa gráfica de contenidos. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas de España, a excepción de las ciudades autónomas del norte de África y de las comunidades insulares, han tenido al menos un magistrado de su procedencia desempeñándose en el Tribunal Constitucional. En esta escala, que lejos de lo que pudiera pensarse no lidera la Comunidad de Madrid, la mayoría de los magistrados proceden de Castilla y León. Sin intención de invalidar

el dato, uno de los principales índices que también hay que tener en cuenta cuando se habla de la designación o nombramiento de juristas de reconocido prestigio, es su procedencia profesional y universitaria. La reforma que se acometió en el año 2007 no varió de modo significativo este histórico de procedencias geográficas que ya venía siendo equilibrado.

Así, en las dos renovaciones inmediatamente anteriores a la reforma orgánica el Senado designó a nueve juristas para ocupar los asientos del Tribunal, nueve dado que hubo que suplir la falta del magistrado Fernando Garrido Falla sin finalizar su mandato. De estos, dos provenían de Castilla y León y otros dos de Castilla-La Mancha, habiendo estudiado todos en universidades de sus comunidades a excepción de María Emilia Casas Baamonde cuya alma mater fue la Universidad Complutense de Madrid. Junto a estos se designó a un magistrado de la Comunidad Valenciana, del Principado de Asturias y de Andalucía, quedando sin representación en esta renovación la capital. De los designados, únicamente los magistrados valenciano y gallego estudiaron en sus universidades de referencia, los otros dos magistrados de Asturias y Andalucía provenían respectivamente de la extinta Universidad Central de Madrid y de la Universidad Complutense. De lado queda el caso del magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, nacido en Uruguay y formado en la Facultad de Derecho de la Complutense.

Tras la reforma del 2007 se han producido únicamente dos renovaciones por el turno del Senado, la primera correspondiente al año 2007 pero retrasada por el bloqueo parlamentario hasta el 2011, y la segunda producida en el año 2017. En estas renovaciones el Senado designó para el alto tribunal a ocho juristas y renovó en su cargo al magistrado Ricardo Enríquez Sancho que había sido designado en sustitución de Hernando Santiago. De los designados bajo la nueva redacción de la LOTC, cinco de los nueve nombramientos correspondieron a juristas madrileños, cuatro de ellos formados en la Universidad Complutense y la Universidad Central de Madrid, y el

magistrado Alfredo Montoya Melgar formado en la Universidad de Sevilla. Junto a ellos, se designó a un jurista vasco de la Universidad de Deusto, uno murciano formado en la Universidad de Valencia y de Bolonia, un jurista gallego formado en la Universidad de Santiago de Compostela y finalmente una jurista andaluza formada en la Universidad de Granada.

Con lo expuesto, nos parece posible afirmar que la reforma orgánica que se introduce en el año 2007 no ha sido una medida que de forma significativa haya empujado al Senado a designar magistrados provenientes de las Comunidades Autónomas más periféricas, o aquellas que históricamente habían presentado un encaje más complicado en el conjunto de España. Todo lo contrario, parece haberse dado la circunstancia en las dos últimas renovaciones que han correspondido a la cámara alta, de que esta ha optado, a pesar de las propuestas de las asambleas autonómicas, por la designación de juristas en mayor número provenientes de Madrid y/o de sus universidades.

En relación con lo expuesto sobre la procedencia regional, consideramos que el otro dato de esencial importancia junto a este, teniendo presente la relevancia que en los juristas tiene su formación para el desarrollo de sus carreras profesionales y para la conformación de sus preferencias doctrinales, es el de las universidades en las que se formó la magistratura constitucional. Así lo dicho, el *alma mater* que destaca indudablemente sobre el resto es la Universidad Complutense de Madrid. Este hecho se ha de colocar en perspectiva tratándose los magistrados en su inmensa mayoría de juristas de muy larga trayectoria que se han desempeñado durante veinte y treinta años de media.

Con ese dato hay que tener en cuenta que, con anterioridad a la vuelta de la democracia a España, el mapa universitario de nuestro país era bien distinto, y la Universidad Complutense era sin duda la opción más razonable para formar a los juristas de prácticamente toda la España central y norte, junto con las universidades de Salamanca, Valladolid o Alcalá de Henares. Así pues, junto con la rotunda mayoría de magistrados castellanoleoneses cuya *alma mater* de sitúa en la

Universidad Complutense de Madrid, la otra variable claramente mayoritaria es la profesoral. Hasta las más recientes renovaciones nuestro Tribunal Constitucional ha sido, como *supra* se ha indicado, un tribunal mayoritariamente profesoral, conformado por algunos de los más destacados catedráticos de ciencia jurídica de nuestras universidades, una tendencia que en los últimos años ha ido tornando hacia tribunales mayoritariamente conformados por miembros de la alta judicatura (Bercholc 2016, 13).

Para concluir, en concordancia con la postura que hemos venido manteniendo, es óptimo señalar aquí la opinión que en este trabajo mantenemos, un debate en profundidad sobre la posibilidad de institucionalizar cuotas territoriales de magistrados provenientes de aquellas regiones españolas con características jurídicas históricas o forales propias (véanse la Comunidad Valenciana, Cataluña, País Vasco, Navarra o Galicia), no ha de ser descartada como una opción factible sin la debida reflexión. Un debate de tal calibre es sin duda enriquecedor y aunque no en el plano en que se da en la región quebequense de Canadá,[15] y a salvo las enormes diferencias con España, es más que recomendable abrir esta cuestión jurídica a la opinión y reflexión de los académicos españoles y del propio Tribunal. Esta puede constituir una nueva vía, discrepante con el espíritu originario constituyente, para solucionar el déficit de legitimidad territorial directa que en la actualidad se le puede achacar a nuestro Tribunal Constitucional.

15 La naturaleza particular del sistema de designación de los magistrados de la Corte Suprema de Canadá estriba en el imperativo legal por el que se establece la necesaria presencia de un número determinado e inamovible de miembros provenientes de la Provincia de Quebec. Representativos de su particular naturaleza jurídica y lingüística, la juridificación de estos nombramientos es repuesta a una de las tradicionales demandas de la provincia francófona (Romero Caro 2020, 541-560).

IV. Conclusiones

La primera parte de este estudio nos lleva a unas conclusiones claras sobre la reforma del proceso de designación de magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado que se introdujo mediante la Ley Orgánica 6/2007, la reforma orgánica no tuvo sobre el funcionamiento del sistema los efectos que se esperaban de ella. El poder de la designación de los magistrados constitucionales que correspondía al Senado de forma plena, tras la reforma y en la actualidad continúa residiendo en el poder estatal, tanto por la configuración de nuestra democracia de partidos, con la existencia de dos grandes fuerzas nacionales en cada espectro del arco parlamentario, como por la naturaleza de la cámara territorial.

La realidad es que la reforma orgánica en ningún punto vino a discutir la situación del poder de designación de los magistrados. Aunque atribuyendo a las asambleas autonómicas el poder de la propuesta de candidatos a la alta magistratura, en la práctica por la propia letra de la ley y por el funcionamiento interno del Senado, la decisión última sobre la designación y sobre el surgimiento de propuestas no fue sustraída de la cámara alta y trasladada a las Comunidades Autónomas. El Senado puede rechazar las candidaturas autonómicas y hacer surgir otras propias en su seno y, de hecho, la intervención de las comunidades se da como un proceso preceptivo, pero en escasa forma vinculante para el poder parlamentario nacional. Todo ello sin entrar en la obviedad de que en ningún caso los partidos nacionales han perdido el poder indirecto en la elección de la magistratura.

Del estudio de las sentencias constitucionales recaídas en los recursos contra esta reforma orgánica y contra la reforma reglamentaria del Senado, consideramos posible extraer dos conclusiones. La argumentación del Tribunal Constitucional para mantener la constitucionalidad de la reforma es al mismo tiempo la principal razón para argumentar su ineficacia. El propio Tribunal sentó, en primer lugar, que la reforma que se venía a impugnar no modificaba en absoluto la

estructura territorial del Estado español, así como tampoco producía el más mínimo desapoderamiento del Senado, por cuanto no modificaba ni afectaba a la distribución territorial del poder.

El Tribunal considera que, aunque se da la capacidad (configurada como deber) propositiva de candidatos a las Comunidades Autónomas, estas no tienen la posibilidad de vincular al Senado en su decisión, ni de influir de forma real en el devenir de las designaciones. El argumento que utiliza para defender la constitucionalidad de la reforma en su encaje con la realidad de la representación territorial en España sirve para mostrar por qué consideramos que en última instancia la Ley Orgánica 6/2007 no vino a otorgar un papel real a los entes territoriales en la configuración del Tribunal Constitucional.

En la segunda conclusión que extraemos de los pronunciamientos del Tribunal, llegamos al hecho de que la reforma orgánica entendida constitucionalmente no viene a desvirtuar la naturaleza última del Senado. Naturaleza esta que no es otra que la de una cámara de ámbito y naturaleza nacionales. Aunque reconoce el Tribunal Constitucional que su denominación como cámara territorial en la Constitución trae consigo un significado, este no va más allá de la necesidad de tener en cuenta esta característica a la hora de modular su papel. El Senado, se concluye, no es una cámara de representación de territorios ni está diseñado para serlo, no puede por tanto cumplir una función que en la actualidad no es propia a su naturaleza, aun reconociendo que el Constituyente quisiera otorgarle un cariz territorial.

Concluimos también, cuestión que nos reafirma en la necesidad de que una mejora del respaldo territorial del Tribunal Constitucional pase por la territorialización del Senado, en que el Tribunal se mostró y se muestra en la actualidad esencial para las autonomías y para la posición constitucional de estas. Es consecuencia de la propia carencia del Senado que el Tribunal Constitucional se haya convertido en la instancia de resolución de los conflictos políticos de carácter territorial, del debate de estos y del propio desarrollo del Estado de las autonomías.

La existencia de un Senado de inspiración federal llevaría a este a ser la instancia política de discusión y resolución de los conflictos territoriales.

La tercera de las conclusiones esenciales que extraemos es la relativa a los efectos reales que la reforma orgánica del año 2007 produjo. Estos efectos, a diferencia del que fuera su propósito originario, no redundaron en el aumento de una sensibilidad autonómica en el seno del Tribunal, sensibilidad que históricamente ya ha venido mostrando. De hecho, tras la entrada en vigor de esta y tras el retraso de las designaciones a causa del bloqueo político, los magistrados que ocuparon sus puestos contaron con la cuota de juristas de procedencia madrileña o "central", y de *alma mater* en la capital, más grande que se había visto desde la primera formación del Tribunal. Con el nuevo sistema, el Senado, en uso de su última palabra, optó por más juristas procedentes de la Comunidad de Madrid y alrededores que los efectivamente propuestos por esta autonomía. La reforma no dio el resultado esperado y no se ha llegado a observar un giro en las designaciones hacia las denominadas regiones "periféricas" de nuestro país.

Una vez en el cargo, habiendo analizado las dos renovaciones que el Senado ha efectuado desde la entrada en vigor de la reforma orgánica, observamos que el comportamiento de los juristas designados no varió de forma significativa con el que habían tenido sus predecesores. Analizadas algunas de las sentencias de contenido territorial más relevantes del periodo, podemos observar como la acción judicial de los miembros del Tribunal no varió en el fondo de decisión con respecto a lo visto hasta entonces, ni hubo más votos particulares discrepantes, ni hubo menos pronunciamientos tomados por unanimidad.

La realidad de nuestro sistema político, combinado con la alejada realidad del Senado de una cámara territorial en sentido estricto, hace que la letra de la ley sea *de facto* llevada a un muy distinto lugar del que subyace a su voluntad. Nuestro modelo ha derivado en un sistema regional de designación, en el que aun con la intervención de los entes autonómicos la decisión en la formación de la magistratura

constitucional sigue respondiendo a una lógica nacional de partidos. Un sistema que en la práctica nos lleva a equipararnos con el sistema de designación de la Corte Constitucional italiana, en su naturaleza y en sus carencias. En el fondo del asunto, la realidad es que el elemento que compartimos con la República Italiana y que, igual que en nuestro caso, también en ese país se clama por reformar, es en la inoperatividad del Senado en la labor territorial en Estados del nivel de descentralización de los nuestros. Adolece Italia, al igual que España, de un sistema que dé una representación directa y propia a sus Regiones.

En conclusión, lo que subyace a la letra de la reformada LOTC no es sino la voluntad de aproximarnos a un sistema que otorgue al Tribunal Constitucional un indudable respaldo territorial, un sistema que encuentra su mejor referencia en la República Federal de Alemania, pero cuya voluntad en España no asume que la reforma esencial no pasa por el propio Tribunal sino por uno de los órganos que designa a sus miembros. La operatividad y legitimización territoriales del sistema alemán residen en la naturaleza de su cámara de representación de los territorios federados, el Consejo Federal de Alemania (*Bundesrat*). La instancia en la que los *Länder* actúan por sí mismos y en tanto que tal, siendo este el lugar para dirimir las disputas territoriales y articular el desarrollo mismo del sistema federal. La legitimidad de los magistrados constitucionales de Alemania, la mitad de los cuales corresponden en su designación al *Bundesrat*, procede de la misma mano que los designa en tanto que cada *Land* puede considerar su voluntad efectivamente residenciada en sus representantes directos en el Consejo Federal.

La superación del actual sistema, y la posibilidad de llegar definitivamente a una situación de plena legitimidad y respaldo en todos sus aspectos para el Tribunal Constitucional, pasa necesariamente por la reforma de la naturaleza constitucional del Senado, de su composición y lugar institucional. Una superación del sistema que nos permitiría situarnos en un estadio en el cual el Tribunal Constitucional y sus decisiones se vieran fuera de cualquier debate que estribe en la cuestión de por quien están dictadas. Una situación en la que, a raíz

de la reforma del Senado que da respuesta al objeto central de este trabajo y dota al Tribunal de respaldo pleno en los ámbitos institucional, democrático y territorial, se lograra superar otro de los esenciales problemas que afectan al funcionamiento territorial de España.

La configuración del Senado como cámara de representación territorial, al tipo del Consejo Federal alemán, convertiría a este en el escenario político requerido para dirimir los conflictos de este tipo a nivel territorial. Una instancia política en la que las Comunidades Autónomas pudieran tener su papel en la resolución de las problemáticas propias de nuestro Estado. Se muestra como la vía idónea para lograr que el Senado ocupe su lugar como instancia de representación de las Comunidades Autónomas, otorgando con ello la necesaria legitimidad territorial al Tribunal Constitucional. Y finalmente, alejando a este de la arena del debate político y de los conflictos eminentemente parlamentarios, reservando la labor del Tribunal a la que ha de corresponderle como guardián e intérprete último de la Constitución.

V. Bibliografía

Aja, Eliseo y Pablo Pérez Tremps (2000): «Tribunal Constitucional y organización del estado autonómico», en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, Francisco Javier (coord.) *La justicia constitucional en el estado democrático*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 141-179.

Alzaga Villaamil, Oscar (2002-2003): «Sobre la composición del Tribunal Constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11, 151.

Aragón Reyes, Manuel (2009): «La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 85, 12.

Bercholc, Jorge Omar (2016): «La designación de los Magistrados de Tribunales Constitucionales por su procedencia regional. Los casos de España, Canadá y Argentina», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11, 12.

Blanco Valdés, Roberto Luís (2012): *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza.

Bustos Gisbert, Rafael (2018): «La controvertida composición y renovación de los órganos judiciales situados en la cúspide», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 22, 217-256.

Carrillo López, Marc (2018): «El Tribunal Constitucional, un balance de cuarenta años», *Revista de Derecho Político*, 101, 634.

Chmielarz-Grochal, Anna, Marzena Laskowska y Jaroslaw Sulkowsk (2018): «Selección de magistrados constitucionales. Aspectos legales y políticos de la crisis de nombramiento en algunos países europeos», *Estudios Constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 16, 493-494.

Cruz Villalón, Pedro (1987): *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 301-*ss*.

Del Castillo Vera, Pilar (1987): «Notas para el Estudio del Comportamiento Judicial. El Caso del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20, 177-191.

Díaz Revorio, Francisco Javier (2009): «Tribunal Constitucional y procesos constitucionales en España. Algunas reflexiones tras la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2007», *Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 7, 82.

Edelman, Paul, David Klein y Stefanie Lindquist (2012): «Consensus, Disorder, and Ideology on the Supreme Court», *Journal of Empirical Legal Studies*, 9, 129-148.

Estrada Marún, José Antonio (2011): «El retraso en la designación parlamentaria de magistrados constitucionales: Esbozo de una propuesta de solución», *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, 59, 69.

Estrada Marún, José Antonio (2015): «La designación de magistrados del Tribunal Constitucional efectuada por el Gobierno. Apuntes con motivo del nombramiento efectuado en 2014», *Revista de Estudios Políticos*, 170, 248.

Estrada Marún, José Antonio y Yessica Esquivel Alonso (2019): «La designación de los jueces de la Corte Constitucional italiana», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 52, 39-75.

Favoreu, Louis (1994): *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 64-132.

Fernández Farreres, Germán (2015): «Sobre la designación de los magistrados constitucionales: Una propuesta de reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 105, 27.

— (2007): «La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81, 38-39.

Fernández Segado, Francisco (2000): «La estructura orgánica del Tribunal Constitucional», en Trujillo, Gumersindo; López Guerra, Luis María y González-Trevijano, Pedro José (dirs.) *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 446.

Fernández-Carnicero González, Claro José (2008): «La STC 49/2008, una sentencia desfalleciente», *Aranzadi Tribunal Constitucional*, 10, 13-16.

García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo (1995): *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid, Civitas, 149.

Garrido Falla, Fernando (2001): «La elaboración de las sentencias del Tribunal Constitucional: Una experiencia personal», *Anales*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 31, 51-*ss*.

Gili, Marian, Nuno Garoupa y Fernando Gómez Pomar (2015): «Explicando el comportamiento de la judicatura española. Una revisión crítica de la evidencia empírica», *Economía Industrial*, 398, 89.

Jimena Quesada, Luis (1997): «El Tribunal Constitucional Federal Alemán. Composición, estructura interna y funcionamiento», en Colomer Viadel, Antonio (coord.) *Alemania unificada: Sistema político-constitucional*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim-Centre Valencià d'Estudis i d'Investigació, 273-290.

Madison, James (2012 [1.ª ed. 1788]): «Federalist No. 62: The Senate», en *The Federalist Papers*, New York, Dutton/Signet.

Martens, Paul (1998): «Le métier de Juge constitutionnel», en Delperée, Francis y Foucher, Pierre (ed.) *La saisine du Juge constitutionnel. Aspects de Droit comparé*, Bruxelles, Centre d'Etudes Constitutionnelles et Administratives, 38.

Pauner Chulvi, Cristina (2003): *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 187.

Pulido Quecedo, Manuel (2008): «El juicio del Tribunal sobre su ley orgánica (Entre la oportunidad y la constitucionalidad)», *Aranzadi Tribunal Constitucional*, 6, 9-11.

Rodríguez Bereijo, Álvaro (1996): «Constitución y Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 91, 371-376.

Romero Caro, Francisco Javier (2020): «La reforma del proceso de selección y nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo de Canadá. El caso particular de Quebec», *Teoría y realidad constitucional*, 46, 541-560.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2008): «La *prorogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, 20-24.

Sanz Pérez, Ángel (2008): «Comentario a la STC 49/2008: Las fuentes del Derecho parlamentario y el Senado», *Aranzadi Tribunal Constitucional*, 9, 13-28.

Servicio de Estudios, Biblioteca y Documentación del Tribunal Constitucional (2001): «Modelos de renovación personal de tribunales constitucionales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 61, 209-*ss*.

Solozábal Echavarría, Juan José (2021): *La democracia en apuros. Anotaciones de un constitucionalista*, Madrid, Minerva.

Urías Martínez, Joaquín (2010): «El Tribunal Constitucional ante la participación autonómica en el nombramiento de sus miembros», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 10, 208.

III. NOTAS, DICTÁMENES E INFORMACIONES

CORTS VALENCIANES

El jefe del Estado en la investidura

Remedio Sánchez Ferriz
Catedrática de Derecho Constitucional
Universitat de València

Resumen

La Constitución española regula el procedimiento de investidura del presidente del gobierno en un largo pero completo artículo, el 99, del que se han planteado dudas de interpretación que no comparto. Al contrario, creo que es de fácil aplicación, a poco que se respeten las instituciones y las competencias que cada una de ellas tiene. Basta con respetar los principios del parlamentarismo y la lealtad que entre parlamento y gobierno se deben y en especial la que también deben al jefe de Estado por escasas que estas sean. Durante el bipartidismo español apenas se plantearon problemas. Ha sido a partir de un extraño (por falto de homogeneidad y polarizado) pluralismo cuando se plantean dudas y propuestas de reforma absolutamente innecesarias.

Palabras clave: Monarquía parlamentaria, Candidatura a jefe de Gobierno.

Resum

La Constitució espanyola regula el procediment d'investidura del president del Govern en un llarg però complet article, el 99, del qual s'han plantejat dubtes d'interpretació que no compartisc. Al contrari, crec que és fàcilment aplicable, per poc que es respecten les institucions i les competències que cadascuna d'elles tenen. N'hi ha prou amb respectar els principis del parlamentarisme i la lleialtat que entre Parlament i Govern es deuen i especialment la que també deuen al cap d'Estat per escasses que aquestes siguen. Durant el bipartidisme espanyol a penes es van plantejar

problemes. Ha sigut a partir d'un estrany (per mancat d'homogeneïtat i polaritzat) pluralisme quan es plantegen dubtes i propostes de reforma absolutament innecessàries.
Paraules clau: Monarquia parlamentària, Candidatura a cap de Govern.

Abstract

The Spanish Constitution regulates the procedure for the investiture of the President of the Government in a long but complete article, article 99, of which doubts have been raised as to the interpretation of which I do not share. On the contrary, I believe that it is easy to apply, as long as the institutions and the competences that each of them have are respected. It is enough to respect the principles of parliamentarism and the loyalty that the government owes to each other, and especially the loyalty that they also owe to the Head of State, however few they may be. During Spain's two-party system, there were hardly any problems. It has been on the basis of a strange (because it is unhomogeneous and polarized) pluralism that doubts and absolutely unnecessary proposals for reform are raised.
Key words: Parliamentary monarchy, Candidacy for Head of Government.

Sumario

I. Recientes propuestas de reforma del artículo 99 de la constitución
II. Un proceso al margen de la teoria de la separación de poderes
III. Características del regimen de monarquia parlamentaria. Especial situación española desde el derecho comparado «consuetudinario»
IV. Monarquia parlamentaria, pero positivizada constitucionalmente
V. Nuestra práctica en el régimen democrático
VI. Rarezas en aplicación del artículo 99 en el segundo período de su aplicación
VII. La realidad frente a la norma (no es siempre, a mi juicio, mutación). La importancia del congreso
VIII. Conclusiones
IX. Bibliografía

I. Recientes propuestas de reforma del artículo 99 de la Constitución

Con ocasión de los recientes procedimientos de investidura «algo irregulares» o, al menos, novedosos en nuestro estado democrático —en particular en el año 2016—, se ha apuntado por la doctrina la oportunidad de reformar el artículo 99[1] de la Constitución.

Yo en cambio, no lo he considerado necesario ni oportuno[2] por cuanto ha demostrado durante décadas ser efectivo y respetado por todos y porque, justamente, las disfuncionalidades que se han podido apreciar en las últimas investiduras han procedido a mi juicio de su errada y/o interesada aplicación por los partidos con posibilidades de alcanzar la presidencia. Es más, no considero ni constitucional ni prudente querer reforzar la figura de la presidencia parlamentaria tratándose nuestro caso de una institución interesada y partidista en general, bien lejos de la neutralidad y objetividad de la sinónima británica.

También los recientes movimientos de izquierdas piden, no solo reformas, sino un nuevo poder constituyente por razones generacionales que chocan con la comprensión más clara y autorizada del constitucionalismo.[3] En realidad, para los nuevos partidos de izquierdas, pesa más la contraposición con la institución vitalicia y hereditaria de la que querrían prescindir, que de la conveniencia de cambiar algún precepto constitucional en particular.

---

1 Por todos, Torres del Moral (2017: 39 y 78) se acoge a la ambigüedad que preconizó Aguiar en los primeros años de la Constitución. Insiste como otros en la importancia de la figura de la Presidencia del Congreso.

2 Tampoco Solozábal (2024: 251), que insiste en la necesidad de reforma de la constitución territorial, pero no la del título II.

3 Carre Malberg, R. (Théorie générale… Tomo I, p. 198 ss.) insiste en la esencia de la unidad estatal y permanencia constitucional más allá de las generaciones.

II. Un proceso constitucional al margen de la teoría de la separación de poderes

Es sobradamente conocida la evolución de las monarquías en torno a las cuales se conforma el Estado moderno para ir, después, debilitando sus poderes efectivos conocidos como prerrogativas regias del ejecutivo personal (el monarca), hasta llegar a derivar en monarquías parlamentarias como son las actuales democráticas y la nuestra en particular, aunque esta llegue no sin dificultades y con notable retraso.[4]

Cuando se formula la teoría de la separación de poderes ya existía en realidad el original parlamentarismo británico a cuya imagen se van adhiriendo el resto de los casos europeos; curiosamente, tanto Locke como Montesquieu observan y toman como modelo el caso inglés. Aunque en él el parlamentarismo es el resultado de su modo particular de hacer las cosas;[5] no es el fruto de la teoría que los mencionados padres del constitucionalismo mostrarían a la Europa continental, sino al revés: es fruto de prácticas y reglas que se siguen respetando y que podemos resumir en la idea de convenciones constitucionales. En este sentido, puede llamar la atención Bagehot cuando afirma «the peculiar excellence of the British Constitution lies in a balanced union of three powers». No es de extrañar que por ello mismo (y cuando en Europa se está tratando de dividir los poderes en defensa de la libertad) siempre subyazca la dificultad de su imitación:

> the principal characteristics of the English Constitution are inapplicable in countries where the materials for a monarchy or an aristocracy do not exist…[6]
>
> The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers. No doubt by the traditional theory, as it exists in all the books, the goodness of our constitution consists in the entire separation of the legislative and executive authorities, but in truth its merit consists in their singular approximation. The

4 De la Rosa Cañete, Fernando. La configuración del poder ejecutivo en las constituciones del período isabelino. En prensa. Cuadernos Constitucionales, núm. 5, 2024.

5 Walter Bagehot, The English Constitution Second Edition 1873. p. 48: *The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers.*

6 Bagehot, The English Constitution, p.43

connecting link is the cabinet. By that new word we mean a committee of the legislative body selected to be the executive body.[7]

En lo que a nuestro constitucionalismo histórico se refiere cabe afirmar: «el constante uso hecho de su prerrogativa por parte del titular de la Corona, confiriendo a esta una posición central en la práctica constitucional».[8] Pero, como ya he dicho, es muy distinta la práctica constitucional. Basta recordar los graves errores de Isabel II y la manipulación de que fue objeto por unos y otros.[9] Si acudimos a la última experiencia monárquica, con Alfonso XIII, la conclusión no puede ser más negativa para el parlamentarismo.

Es cierto que sí hubo prácticas y reglas, o usos aislados, que se fueron introduciendo ya desde el periodo del Estatuto Real según Tomas Villarroya[10] pero ni Isabel II ni su nieto colaboraron ni comprendieron los cambios que se estaban produciendo y a los que había que adecuarse.[11]Los vaivenes de nuestro primer constitucionalismo explican que los cambios de partido y de inspiradores en el poder trataran de imitar al Reino Unido en ocasiones y a Francia en otras, de suerte que

7 Ídem, p. 48. Por su parte, Loewenstein, (La investidura del primer ministro británico… p.41.) destaca la evolución del sistema de gabinete que se mantuvo invariable hasta la I Guerra Mundial y la progresiva reafirmación del primer ministro que se va destacando de sus pares para constituir un sistema de Premier que, de algún modo recuerda a los EEUU.

8 Pese a algunos intentos de imitación del caso inglés, faltó entre nosotros llegar a ver, como en Inglaterra, a la Corona como símbolo del Estado. Ello justifica lo afirmado por Bagehot pues todos los órganos estatales hallan su referente en la Corona*: The cabinet, in a word, is a board of control chosen by the legislature, out of persons whom trusts and knows, to rule the nation. The particular mode in which the English ministers are selected: the fiction that they are, in any political sense, the Queen's servants.*

9 Por todos, Sevilla Andrés, Diego Historia política de España (1808-1973). E. N. 1073.

10 Tomás Villarroya, J. (1968). El sistema político del Estatuto Real (1834-1836). Madrid: Instituto de Estudios Políticos, passim.

11 Al contrario de lo que sucede sin trauma alguno en R.U: la Reina Ana en 1707 vetó la Militia Act y nunca más se ha utilizado la prerrogativa del veto. Me parece francamente interesante la anécdota que Martínez Sospedra nos recuerda sobre Alf. XII con ocasión de su primer Consejo de Ministros, a la que me remito. Cfr. Manuel Martínez Sospedra Hablando llanamente: Monarquía y Estado democrático…, en Cuadernos Constitucionales, núm. 1, p.163, 2020.

los primeros intentos no cuajaron más que los elementos concretos perteneciendo sin embargo la estructura a la influencia francesa.[12]

Naturalmente la evolución hacia la democratización, con el tiempo irá erosionando la exigencia de la doble confianza (monarca y parlamento) para ir consolidando la necesidad y suficiencia de la confianza del Parlamento a la que se plegará la aquiesciencia de la Corona que, así, se democratiza y parlamentariza en la Europa continental a imitación de la británica;[13] aunque en España todo ello sea más complejo e inacabado hasta el punto que solo con la Constitución vigente se clarifica la significación del rey como jefe del Estado, dejando por escrito (algo inusual) lo que los usos y prácticas políticas no consiguieron rematar.

III. Características del régimen de monarquía parlamentaria. Especial situación española desde el derecho comparado «consuetudinario»[14]

Por lo tanto, la Constitución de 1978 «positiviza» el estatuto regio a diferencia de las monarquías europeas que, cada una con sus peculiaridades, han consolidado su realidad parlamentaria por evolución de la realidad histórica,[15] lo que no impide que desde la especialidad de

12 Por todos Ignacio Fernández Sarrasola, El poder moderador de la Corona (1808-1824), p. 29 y ss, 2024.

13 En el ejemplo británico justamente se va decantando el uso de la prerrogativa en favor de la coincidencia con la opinión pública expresada en las elecciones. Así se lee en Loewensrein, La investidura del primer ministro británico... 1967, p. 42-43.

14 Porras Ramírez. La Corona y la propuesta de candidato a presidente del gobierno… 2017, p. 223-225. «Mas en España ese proceso, desarrollado gradualmente en el Reino Unido, en Bélgica o en los Países Bajos, a través de la mera práctica política, el cual hizo posible el surgimiento de la Monarquía parlamentaria a modo de "construcción consuetudinaria", sin solución de continuidad en el seno de una estructura jurídico-constitucional…»

15 Rollnert, en Encuesta de RTRC núm. 51, 2023, p. 28: «me parece una configuración adecuada a las circunstancias en las que se produjo la restauración de la monarquía en España. Se podría decir que el constituyente optó por una regulación relativamente intermedia entre las monarquías parlamentarias constitucionalmente neutralizadas (Heuschling) o minimalistas (Wenander) como Japón y Suecia y, por otra parte, las restantes monarquías europeas, nominalmente constitucionales (que no parlamentarias) en la literalidad de sus respectivas constituciones pero parlamentarizadas por la vía de mutaciones constitucionales surgidas de la

un experto como Rollnert pueda aceptarse la peculiaridad española por sus concretas circunstancias.[16]

No es difícil imaginar las dificultades que habría de encontrar el reinado de Juan Carlos I entre un pueblo alejado de la idea monárquica y alguna fuerza política encontrada con la misma (por no ignorar incluso las dificultades de aceptación que tuvo el nuevo rey en las casas reales europeas),[17] aunque el hecho de que la transición buscara la reconciliación y la democracia por encima de cualesquiera otras posibilidades, permitió seguir adelante y posibilitar que también el nuevo jefe del Estado fuera visto como uno de los motores del cambio democrático. Y así quedó reflejado en el texto fundamental lo que en el resto de la Europa monárquica no necesitó imponerse expresamente sino como continuación evolutiva de su propia historia.

Naturalmente en el frontispicio de nuestra Constitución su artículo 1.3 clarifica que la forma de gobierno es la «Monarquía parlamentaria» quedando muy claro el esfuerzo racionalizador que se iba a llevar a cabo y que halla su desarrollo detenido en el título II CE.

Al objeto de razonar en esta ocasión sobre el tema escogido, son especialmente importantes el artículo 56, y también el 62, entre cuyas funciones este segundo asigna al jefe del Estado la de: «d) Proponer el candidato a presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución». No pocos autores la consideran la función más importante[18] por

---

evolución progresiva de su sistema político hacia un marco parlamentario de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo…».

16 Las guerras mundiales las libraron unos Estados frente a otros, aunque en alguno como Italia las actitudes de la Corona acabaron con el régimen. Pero en España la situación es más delicada desde el momento en que se libra una guerra civil absolutamente ideologizada en la que el poco constitucional Alfonso XII ha de exiliarse al proclamarse la República.

17 Charles Powell, en Víctor Lapuente, Göran Rollnert, *et al.* Reinventando la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo XXI, p. 118, 2023.

18 Entre otros, Porras, ya cit., p. 231: la Constitución atribuye un protagonismo sustancialmente mayor al rey cuando requiere que ejerza una competencia de naturaleza, también, relacional, por medio de la cual corresponde al mismo «proponer el candidato a presidente del Gobierno...» (art. 62 d), en relación con el art. 99 CE). Dicha atribución parece contener, o así se ha venido, por muchos, hasta ahora interpretando, un subsidiario y ancilar «fondo o reserva de poder», de todo punto excepcional en atención a lo hasta ahora expuesto,

atribuirle cierta discrecionalidad (así, Ripollés Serrano, en Aranda, 362) aunque sigo pensando que el artículo es bastante completo y más que de reforma solo requiere de respeto a su texto y espíritu, como hasta las últimas investiduras se había aplicado por los actores políticos sin grandes manifestaciones y con la debida discreción que en estos casos se requiere.

Naturalmente, el texto del artículo 99 CE ha de complementarse con los artículos 170 a 172 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD). Nuestro constituyente debía articular un procedimiento para que el Parlamento exprese su confianza en un jefe de gobierno tras unas elecciones, y de las varias posibilidades con que se pudo contar, el artículo 99 escogió la mixta (inspirada en la Ley Fundamental de Bonn) con toda la prevención propia del sistema parlamentario.[19]

En términos generales, y más allá de la vigencia que mantienen las reflexiones de Bagehot a que hemos acudido, si seguimos las indicaciones de derecho comparado de Rollnert, los sistemas pluripartidistas que sí mantienen la intervención real en la formación del gobierno (Bélgica, Noruega, Dinamarca o Luxemburgo), la función de propuesta que ahora se comenta tiene más posibilidades o margen de acción; pero aun así se observa igualmente una progresiva retirada de la corona de la política activa… Noruega o Dinamarca confiando la

---

que faculta al mismo para actuar, en determinadas situaciones, con un cierto margen de discrecionalidad. Se impone, por tanto, establecer una interpretación constitucionalmente adecuada de unos preceptos a los que se ha venido asignando una relevancia desmedida, que no se compadece con el marco interpretativo en el cual han de explicarse las competencias dotadas de trascendencia jurídica externa atribuidas a la Corona en la Constitución. Para ello contamos con el auxilio que proporciona la experiencia acumulada en la aplicación de tales normas, la cual se ha visto notablemente enriquecida durante el año crítico de 2016, esto es, durante la efímera XI Legislatura y el inicio de la XII, período durante el cual se han generado usos y convenciones, fruto de la práctica política, hoy incorporadas a la determinación del significado y alcance de unas normas constitucionales que han quedado así despojadas de potenciales exorbitancias, disconformes con los objetivos y fines que establece la propia Norma Fundamental.

19 Torres en Aranda, ya cit, p. 72: «el protagonismo regio en el desempeño de la referida función no pasa de la sugerencia, del intercambio de impresiones y acaso del estímulo, pero siempre sin desatender el juego parlamentario de las fuerzas políticas».

dirección del proceso al primer ministro en funciones y en Bélgica y Luxemburgo la labor del rey está tradicionalmente ayudada por distintos consejeros conocidos como «informateurs»…

En nuestro caso, y bajo la misma normativa ya mencionada, cabe distinguir dos grandes periodos: de 1978 a 2015 y de 2016 a 2023. Igual que el bipartidismo inglés propicia la facilidad de la propuesta regia en la designación parlamentaria, nuestro primer periodo facilitó esa función. Pero el pluralismo del 2º periodo vino a complicar nuestra situación. No por la letra constitucional, que es la misma sino, a mi juicio, por la falta de lealtad con el texto constitucional y el consiguiente comportamiento partidario de los directamente interesados.

El problema español deriva hoy de la polarización y enfrentamiento entre los dos grandes partidos de gobierno. En UK el jefe de Gobierno en funciones mantiene un *seft restraint propio* del sistema general; y, por supuesto, se sigue respetando al líder de la oposición:

> Cabinet government educates the nation; the presidential does not educate it and may corrupt it. It has been said that England invented the phrase, "Her Majesty's Opposition;" that it was the first government which made a criticism of administration as much a part of the polity as administration itself, this critical opposition is the consequence of cabinet government. The great scene of debate, the great engine of popular instruction and political controversy, is the legislative assembly. A speech there by an eminent statesman, a party movement by a great political combination, are the best means yet known for arousing, enlivening, and teaching a people…[20]

Nada de todo ello cabe hoy entre nosotros pues entre los dos partidos capaces de llegar al gobierno se ha establecido no solo enfrentamiento sino verdaderas faltas de respeto, ataques verbales soeces y acusaciones exageradas sin la más mínima corrección siquiera en sede parlamentaria.

20 Bagehot, *op. cit*. p. 53.

IV. Monarquia parlamentaria, pero positivizada constitucionalmente

Elviro Aranda avanzó en 2017 interesantes estudios que ya he ido mencionando, pero entonces la principal preocupación era la dilatación de los periodos de gobierno en funciones por no lograr una rápida investidura y la divergente interpretación de lo que las cámaras podrían hacer en tales situaciones en materia de control.

Hoy la situación es mucho más compleja porque en España se ha instalado un pluripartidismo y excesivamente polarizado que no escapa, incluso, a exigencias separatistas: Felipe VI ha conseguido, no sin dificultades, activar el proceso y durante el plazo a término de dos meses, se ha mantenido con extraordinaria neutralidad puesto que los referentes comparados aconsejan como actitud más prudente no involucrarse personalmente para encontrar un nuevo candidato.

El resultado ha sido ajeno (yo creo) a la letra y espíritu del artículo 99 dejando que también este proceso corresponda a los partidos para que, en el corto plazo, conduzcan esa labor de negociación, dejando al presidente del Congreso como figura que pueda informar al rey de posibles candidatos y/o incidentes. Lo que no es en principio mala idea si el presidente del Congreso actúa con verdadera neutralidad.

Veamos los textos:

Según el artículo 99 CE, se deducen tres momentos de intervención del jefe del estado: el de las consultas, la formalización de la propuesta y por último el nombramiento

1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.[21]

21 Nadie duda de la amplitud con que se ha de entender esta intervención primera ni de la agilidad con que ha cumplido el rey. Cfr. Porras, *op. cit.*, p. 335 «En cualquier caso, las consultas no tienen fijado plazo alguno de realización, que podrá extenderse en función de las circunstancias políticas concurrentes, a fin de que la propuesta regia acoja el resultado de las negociaciones políticas en curso, caso de no haber culminado estas. En la práctica, cada

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.
3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el rey le nombrará presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.
4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.
5. Si transcurrido el plazo de dos meses,[22] a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del presidente del Congreso.

Como es lógico, el Reglamento de la Cámara desarrolla el artículo constitucional en los mismos términos y respetando la filosofía del texto fundamental. En este sentido, quiero destacar la expresión si «ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza…» contenida en el párrafo 5 del artículo constitucional y repetida en el artículo 172 del Reglamento de la Cámara que de algún modo dificulta (y creo que desmiente) la idea que en las últimas investiduras parece haberse instalado en el candidato-líder del PSOE como si no cupiera la posibilidad de otros intentos en los dos meses de tiempo y pudiera agotar por sí mismo dicho término. Y, sin embargo, no solo es clara la repetida previsión, sino que viene a confirmar o duplicar la misma idea

ronda de las mismas se ha venido desarrollando durante un período que oscila entre los dos y los cuatro días; pudiendo reiterarse cuantas veces el rey, con el beneplácito del presidente del Congreso, considere necesario.

22 En los dos periodos que contemplamos, cuando se ha empleado más tiempo del normal se ha debido siempre a la situación política, nunca a la jefatura del estado. Así, recuerda Porras /2017, 237) que la ausencia de plazo permitió, en 1996, al presidente del Congreso retrasarlo tres semanas (y no una, como venía siendo lo acostumbrado), a fin de que el candidato propuesto por el rey, J. Mª Aznar, contara con un período de tiempo suplementario para culminar las negociaciones políticas… Pero en el segundo periodo se ha hecho más visible (y menos transparente) la tardanza que ha superado toda experiencia previa.

que ya el párrafo 4 del artículo 99 establece al decir: «se tramitarán sucesivas propuestas…».

No me cabe duda, pues, que en una Cámara tan compleja como la actual no hay candidato alguno con derecho de agotar los dos meses de tiempo que permitirían repetir las consultas cuanto fuera necesario.[23]

Por su parte, el artículo 170 RCD dispone:

> En cumplimiento de las previsiones establecidas en el artículo 99 de la Constitución, y una vez recibida en el Congreso la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, el presidente de la Cámara convocará[24] el Pleno.

Artículo 171.

1. La sesión comenzará por la lectura de la propuesta por uno de los secretarios.
2. A continuación, el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara.
3. Tras el tiempo de interrupción decretado por la Presidencia intervendrá un representante de cada grupo parlamentario que lo solicite por treinta minutos.
4. El candidato propuesto podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicitare. Cuando contestare individualmente a uno de los intervinientes, este tendrá derecho a réplica en diez minutos. Si el candidato contestare en forma global a los representantes de los grupos parlamentarios, estos tendrán derecho a una réplica de diez minutos.
5. La votación se llevará a efecto a la hora fijada por la Presidencia. Si en ella el candidato propuesto obtuviera el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, se entenderá otorgada la confianza. Si no se obtuviera dicha mayoría, se procederá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si en ella obtuviere mayoría

23 Ello, no obstante, ha habido otros casos excepcionales también recordados por Porras (2017, 237): Asimismo, en febrero de 2016, el presidente del Congreso hizo lo propio, anunciando su intención de posponer dicho pleno cuatro semanas, a fin de facilitar la obtención de un acuerdo por parte del candidato propuesto, P. Sánchez; pleno este que se celebró en la fecha predeterminada, a pesar de no haber alcanzado dicho candidato los apoyos necesarios para su investidura. Y, nuevamente, se recurrió a este flexible margen añadido, al inicio de la XII legislatura, a fin, en este caso, de favorecer las posibilidades de investidura del candidato M. Rajoy. Mas en esta ocasión se desbordaron todas las previsiones, ya que la prolongación infructuosa de las negociaciones desde que el rey efectuara su propuesta, se vio acompañada de la negativa de la presidenta del Congreso a fijar un plazo para la convocatoria del pleno de investidura.

24 Llamo la atención sobre la forma verbal de este precepto «convocará».

simple. Antes de proceder a esta votación, el candidato podrá intervenir por tiempo máximo de diez minutos y los grupos parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición.

6. Otorgada la confianza al candidato, conforme al apartado anterior, el presidente del Congreso lo comunicará al rey, a los efectos de su nombramiento como presidente del Gobierno.

Artículo 172.

1. Si en las votaciones a que se refiere el artículo anterior la Cámara no hubiere otorgado su confianza se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento.
2. Si transcurrieren dos meses a partir de la primera votación de investidura y ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza del Congreso, el presidente de la Cámara someterá a la firma del rey el Decreto de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de elecciones y lo comunicará al presidente del Senado.

V. Nuestra práctica en el régimen constitucional

Creo que ya he aludido a la existencia de dos períodos bien diferenciados, coincidentes con dos reinados diferentes, aunque en principio no es el cambio de jefe del Estado el causante o determinante de los cambios (y tal vez anomalías, al menos a mi juicio) que se observan entre ambos períodos.

Durante el reinado de Juan Carlos I se podría observar la existencia de dos características que quedaron asentadas, aun interviniendo diversos partidos: RAPIDEZ y normalidad,[25] tratándose entonces de solo dos partidos con capacidad de alcanzar el gobierno bien que con apoyos nacionalistas de no concurrir en uno de ellos mayorías absolutas.

En cambio, con el inicio del reinado de Felipe VI se manifiestan algunas dificultades que, como he dicho, no derivan del cambio en

25 Afirma Arnaldo Alcubilla (El artículo 99 de la Constitución… p. 304) que en los años 15 y 16 caímos en la cuenta de que el artículo 99 era útil en la normalidad, pero no en la anormalidad. Como ya he afirmado, no comparto la idea puesto que las supuestas anomalías no proceden del precepto sino de su aplicación interesada.

la Jefatura del Estado sino de variadas circunstancias que bastará con mencionar (y a algún caso concreto ya me he referido citando a Porras):

1. No concurriendo la mayoría absoluta ya no es suficiente algún apoyo externo de los partidos nacionalistas como hasta entonces porque van apareciendo nuevos partidos.
2. En realidad, tras manifestarse políticamente ciertas formas de enfrentamiento entre ambos grandes partidos no puede olvidarse la grave crisis sufrida por el PSOE al negarse su líder a apoyar al PP en forma radical hasta el punto de crear en su seno una seria división que llevaría al alejamiento del líder (Sánchez) y la constitución del gobierno de la derecha gracias al apoyo de algunos socialistas. Realmente, esta es la última ocasión en que se siguen las costumbres o pautas hasta entonces practicadas.

Sin embargo, el cambio se producirá finalmente con los mismos protagonistas por obra de una moción de censura absolutamente sorprendente e inesperada y protagonizada por el mismo líder socialista que ya se negaba al apoyo prestado entre los dos grandes. Lo peculiar de la situación viene dado por la constitución de una coalición para la defensa de la censura que se repetirá en la hora de las elecciones en los mismos términos y con los mismos participantes que representan el reforzamiento del giro a la izquierda del PSOE[26] que gobernará a partir de la moción de censura y también de las elecciones subsiguientes.

Pero con la nueva coalición gubernamental, que ya se halla en la segunda de sus legislaturas, se ha instalado, sin duda, un exacerbado frentismo y una progresiva radicalización. Si comparamos con el bipartidismo, aunque imperfecto, que se vivía en el primer reinado, baste considerar ahora que hoy, ocho son los partidos que forman el gobierno (obviamente sobredimensionado) y tres los de oposición ¡Siendo que esta la situación resulta extraña, es lógico que la institución de la investidura se haya visto afectada por tener que llevar a cabo

26 En alguna otra ocasión ya he puesto de relieve la irregularidad del conocido como pacto del Tinell firmado por izquierdas y nacionalistas radicales con el evidente propósito de apartar del juego político, y de sus posibilidades de gobernar, a la derecha. Con detalle lo recuerda la TESIS de García-Contell Muñoz, Jorge El inacabado debate sobre la forma territorial del estado español. València. Facultad de Derecho, 2024, p. 375.

un complicado pacto con actores bien distintos y sin excluir a grupos minoritarios pero que rechazan la misma unidad estatal!

VI. Rarezas en aplicación del artículo 99 en el segundo período monárquico de su aplicación

El rey cabe afirmar que, como en el caso del reinado precedente, cumple a rajatabla los tiempos y su debida objetividad. Apenas la Presidencia del Congreso le comunica la composición del mismo, inicia sin más dilación las consultas que le impone el artículo 99. Curiosamente, puede ocurrir que algún grupo minoritario radical se niegue a asistir a ellas sin que por parte del jefe del Estado ello comporte consecuencia alguna a sabiendas, incluso de que justamente alguno de tales grupos pueden ser los que completen el número para la definitiva investidura (tal como en las dos últimas formaciones de gobierno ha ocurrido).

Creo que vale la pena recordar la anomalía en el uso de los tiempos que de la regulación constitucional y parlamentaria que se ha transcrito podemos deducir: he señalado en notas al pie la importancia de la redacción textual de dicha normativa:

En primer lugar, he llamado la atención sobre la forma verbal del artículo 170 del RCD dice que se «convocará» el Pleno. Es clara la supuesta inmediatez cuando se lee «una vez recibida en el Congreso la propuesta de candidato… el presidente de la Cámara convocará…».

En la medida en que estos preceptos son de carácter formal o procesual de la Cámara, es lógico que el artículo constitucional 99 no repita esta idea. Pero si leemos los dos primeros párrafos del artículo 99 veremos que la idea (aunque tácita) es la misma: en el primer párrafo se lee que «después de cada renovación del Congreso de los Diputados… el rey, previa consulta con los representantes… propondrá un candidato…». Y de inmediato comienza el párrafo 2 diciendo «el candidato propuesto…. expondrá ante el Congreso el programa político… y solicitará la confianza…».

En ambos casos yo advierto en la regulación cierto automatismo que, salvo en circunstancias especiales ya aludidas *supra*, comporta una cierta preparación de los posibles pactos con anterioridad y rechaza la idea, creo, de que se comience entonces a sumar matemáticamente la mayoría. No puede ser ajena a esta idea la homogeneidad o similitud entre los partidos que, de necesitar coalición, ya están en la línea de poder formar un gobierno homogéneo según las características propias del parlamentarismo.

Creo que es importante detenerse en esta cuestión de las dilaciones en la aplicación del artículo 99 de la Constitución Española a la realidad recientemente vivida; porque no me parece que dicha regulación dé pie a las mismas, aunque tampoco las prohíba abiertamente, pero como en tantos otros casos recientes (como la importantísima ley de amnistía), sí permite determinar el grado y la voluntad de respetar en mayor o menor grado el texto constitucional. En general, cuando el texto normativo es claro no se requiere de interpretaciones que siempre serán interesadas sino de aplicación directa y lo más fiel posible.[27] Fiel al texto concreto y fiel también a las características propias del sistema, puesto que la mencionada homogeneidad en el gobierno como colegio es una nota distintiva del régimen parlamentario que se refleja en las políticas concretas y en particular en el programa político que se ha de exponer ante el Congreso a la hora de pedir la confianza.

La normalidad debería ser que el partido más votado, con el apoyo de otro pudiera constituir gobierno, pero últimamente no ha sido así.[28]

---

27 También Porras (*op. cit.* p. 243) considera acertado el artículo 99: «Por mi parte, soy partidario de respetar la regulación constitucional vigente, al considerarla técnicamente acertada. Considero así que la misma en modo alguno complica la investidura presidencial… A lo sumo, creo conveniente introducir una limitación temporal razonable que restrinja la libertad que el Reglamento del Congreso de los Diputados concede al Presidente del Congreso para convocar el pleno de investidura, ya que la regulación actual, si se compara con la de las comunidades autónomas, desajusta y no se compadece con los tiempos marcados por la Constitución a lo largo del procedimiento, prolonga potencial e indefinidamente la situación de interinidad del candidato propuesto por el rey y evita introducir un elemento de presión a los grupos políticos propiciatorio del acuerdo».

28 El 7 de enero de 2020, el presidente del Gobierno en funciones, Pedro Sánchez, se sometió a una sesión de investidura en el Congreso de los Diputados. En esta primera

Sin duda el caso más llamativo ha sido el último como resultado de las elecciones de 2023. Si acudimos a estos resultados serían los siguientes:

Partido	Escaños (350)	Diferencia	Votos	Porcentaje
PP	**137**	▲+48	8.160.837	33,06%
PSOE	**121**	▲+1	7.821.718	31,68%
Vox	**33**	▼-19	3.057.000	12,38%
SUMAR	**31**	▲+31	3.044.996	12,33%
ERC	**7**	▼-6	466.020	1,89%
JUNTS	**7**	▼-1	395.429	1,60%
EH Bildu	**6**	▲+1	335.129	1,36%
EAJ-PNV	**5**	▼-1	277.289	1,12%
BNG	**1**	=	153.995	0,62%
CCa	**1**	▼-1	116.363	0,47%
UPN	**1**	▲+1	52.188	0,21%

A la vista de los mismos no parece extraño que el jefe del Estado propusiera en primer lugar al partido que resultó más votado con diferencia (el PP no solo obtuvo 137 escaños sino que suponía un

votación, el candidato necesitaba obtener la mayoría absoluta, es decir, al menos 176 votos a favor. Sin embargo, Pedro Sánchez no logró la mayoría absoluta y la investidura fue rechazada. El 5 de enero, se realizó una segunda votación en la que Pedro Sánchez solo necesitaba mayoría simple, es decir, más votos a favor que en contra. En esta votación, Pedro Sánchez logró 166 votos a favor, 165 en contra y 18 abstenciones, consiguiendo así ser investido como presidente del Gobierno de España. En aquella ocasión penúltima en la elección de investidura de Pedro Sánchez como presidente del gobierno en 2020, votaron a favor del candidato del PSOE los siguientes partidos: Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Unidas Podemos, Partido Nacionalista Vasco (PNV), Más País, y Nueva Canarias.

Se abstuvieron en la votación los siguientes partidos: Partido Popular (PP) y Ciudadanos (Cs).

aumento de 48 escaños respecto de las elecciones precedentes sin olvidar que obtuvo la mayoría absoluta en el Senado.[29] No cabe dudar por tanto de la lógica de la propuesta regia. Sin embargo, no logró las mayorías requeridas en las dos votaciones exigidas que su regulación establece y se hubo de recurrir a una segunda propuesta, la del candidato con más votos en segundo lugar, aunque con notable diferencia de 16 votos.

A partir de ahí, el segundo candidato en las últimas experiencias cabría decir que se ha adueñado de las consultas y de los tiempos que se han ido dilatando con ayuda de la Presidencia del Congreso que se manifiesta últimamente bastante beligerante (opuesta, por tanto, al tipo de neutralidad que caracteriza el sistema inglés).[30]

Ello a mi juicio, con ser tan aparentemente inocuo, ha producido efectos que no cabe ignorar:

1. Se desluce la figura del jefe del Estado que parece un ciudadano más a la espera de pactos y encuentros políticos de los que no se aclara mucho su contenido ni su precio generando inevitablemente rumores y consideraciones en la opinión pública no siempre claros ni correctos.[31]
2. Al mismo tiempo otro efecto es que queda desacreditada la Presidencia del Congreso. Su función refrendante y de fedatario no queda clara ante la ya aludida falta de transparencia con que se han llevado a cabo los contactos del candidato o sus representantes con grupos poco o nada constitucionalistas.

---

29 Arnaldo Alcubilla (El artículo 99 de la Constitución… en Aranda, 2017, 317 y ss.) sugiere como un modo lógico de salvar los problemas que se plantean recientemente, el hecho de que los senadores también deberían contar a la hora de proponer candidato y de defender la investidura, con el fin de acelerar un procedimiento que comporta la innecesaria existencia de un gobierno en funciones frente a unas cámaras que pueden y deben trabajar con normalidad.

30 Sánchez Ferriz y Rollnert Liern, El Estado Constitucional, 2022, p. 489 y ss.

31 Es llamativa la traslación del lenguaje político (que hoy, como ya he dicho antes, no desdeña lo soez), a las redes sociales y el recurso a *fake news* y a todo tipo de inconveniencias que dan una visión bastante desfavorable de la vida política.

3. En este caso, además, el enfrentamiento se ha recrudecido vivamente con la proposición de ley del partido cuyo líder estaba buscando apoyos que en forma paralela planteó ante las recién constituidas Cortes Generales la concesión de amnistía para quienes acabarían siendo el apoyo final del candidato socialista. Siquiera se ha ocultado o disimulado la operación política del candidato de cuya ética cabe dudar al haber planteado una amnistía de la que existen tantas dudas de constitucionalidad como pago de unos votos que representan el separatismo y que proceden de un grupo político que está tachado de corrupción y de diversos delitos con procesos abiertos y con la curiosa situación de estar liderado desde el extranjero por una persona tachada de prófugo.[32]

Los varios meses de debate no solo político sino también académico en torno a la naturaleza de la amnistía y su enfrentamiento con principios constitucionales y con el Estado de Derecho, dan idea de los términos complejos en que se ha planteado la investidura del actual presidente del gobierno y ha llevado incluso a dudar de la naturaleza de la función de la Jefatura del Estado en momentos en los que se pone en tela de juicio la unidad del Estado que precisamente representa la institución.[33]

VII. La realidad frente a la norma (no es siempre, a mi juicio, mutación). La importancia del congreso

La institución de la mutación es bien conocida como sustituto de la reforma. Pero no se trata de acudir a ella cuando la reforma es en sí misma difícil (aunque es llamativo que como Jellineck advirtiera no cabe solo en las constituciones flexibles sino también en las rígidas),

32 Entre tantos pronunciamientos sobre la gravedad de la situación en la perspectiva del Estado de Derecho basta destacar tantos escritos de Manuel Aragón o de Teresa Freixes. Véase la bibliografia.

33 «[…] la significación que prevalece es la de órgano neutral e imparcial, representativo de los intereses y valores colectivos, frente a la dispersión y fraccionamiento de las fuerzas políticas y sociales, esto es, la unidad del Estado como comunidad de valores comunes e indiscutidos y la permanencia del Estado» (Rollnert, en Lafuente, ya cit… p. 47).

sino que, al contrario, es el resultado de convenciones, prácticas y modos de actuar que no se opongan o sean contrarias a la Constitución. De ser así, la mutación acabaría siendo una cierta «amnistía» de las contradicciones con el texto y el espíritu constitucional, a modo de rehuir la fiel aplicación del mismo. Dicho de otro modo, no cabe la mutación inconstitucional en la medida en que su resultado pasa a formar parte de la constitución.

Recordaré que no he puesto de relieve en esta reflexión graves desconocimientos de la Constitución sino una aplicación innecesariamente incorrecta que se debe rectificar, pero que no produce una mutación (incluso teniendo en cuenta que solo se ha dado en la persona de un líder concreto y no, por tanto, como regla o costumbre de las instituciones constitucionales en las que están presentes todos, o al menos los partidos y operadores jurídicos más destacados). Pero, además, no es solo que la mutación ha de ir acompañada de una consolidación de usos y costumbres con el debido tiempo y aceptación generalizada de su consolidación. Es que, además, hay elementos sustanciales que no deberían poder someterse al proceso de mutación. Recordaría aquí que junto a los límites de la reforma son decisivos los materiales y no solo los formales. Cualquiera entendería que los derechos fundamentales y su contenido esencial son un límite insalvable incluso para el legislador, lo que por sí solo no impide la injusticia.[34] Pero me refiero ahora también y sobre todo a los grandes principios constitucionales que se ignoran a menudo y son tan estructurantes del sistema como los derechos fundamentales y las libertades públicas.[35]

---

34 De Lolme, La Constitución de Inglaterra... p. 120: «Las leyes que debían ser iguales para todos, luego se tuercen a la comodidad particular de los que han sido destinados a ejecutarlas: habiéndose instituido al principio para proteger a todos, pronto se hace que solo sirvan para defender las usurpaciones de unos pocos: y como el pueblo continua respetándolas, mientras aquellos a cuya tutela se han confiado, hacen poco caso de ellas: al fin no producen más efecto que el de suplir la falta de fuerza efectiva de los que idean ponerse a la cabeza de la comunidad, y de hacer regular y libre de todo riesgo la tiranía del menor número sobre el mayor». El autor razona sobre todas las ventajas de que el pueblo designe a sus representantes.

35 Sánchez Ferriz Estudios sobre las libertades… 2023, *passim.*

En el tema de reflexión aquí escogido no cabe negar la posibilidad de las mutaciones en las dos máximas instituciones implicadas, la Jefatura del Estado y la Cámara política en la hora de la designación del jefe de gobierno, tanto más si su regulación, como la establecida por la Constitución de 1978, es tan amplia que comprende múltiples aspectos en los que poder actuar en un sentido u otro siempre en el marco constitucional. Sin embargo, por cuanto pueda ser difusa y profusa tal regulación habrá principios que no cabe alterar y ni siquiera desconocer.

En este sentido, tal como la representación popular, en todas sus variadas manifestaciones propias del pluralismo, no puede ser enajenada de las cámaras y en especial de la Cámara baja o política, también a la hora de valorar los poderes (mejor, funciones) del rey por cuanto estamos en una monarquía parlamentaria «positivada» según se ha explicado ya, quedan bien medidas en el texto fundamental y no solo por la exigencia del refrendo, sino también por la naturaleza de las mismas y su simbolismo que engarza perfectamente con el objeto simbolizado, que es el Estado; por lo que ningún refrendo capaz de afectar la propia naturaleza, realidad y permanencia del Estado, podría ser capaz de subsanar ni revalidar la eventual desvirtuación de algún principio general insalvable (y en este caso de la última investidura no cabe desdeñar la importancia de la unidad del Estado y en particular en relación con la Jefatura del Estado).

Si por un momento nos detenemos en ambas instituciones se comprende que los límites de ambas no proceden solo de su regulación constitucional sino también de los principios que inspiran su existencia y determinan su carácter estructural en el Estado social y democrático[36] de Derecho.[37] Entre ellos, el de lealtad es elemental en este nudo[38] que

36 Sobre esta perspectiva, resulta muy interesante el ensayo de Laborda, Juan José, El descubrimiento del Rey parlamentario, en Punset, 2024,127 y ss. que vincula el futuro de las monarquías en Europa a la «fortuna» maquiavélica.

37 Tanto más en el caso de la Corona que para Solozábal, como para Aragón, no cabe duda de que solo es posible cualquier reforma a través de la constitución. Cfr. Solozábal, en Punset, p. 255.

38 Con acierto enfoca la cuestión Ripollés Serrano a partir de la teoría del acto complejo. Cfr. Rey y Presidente… en Aranda 2017, p. 106.

contemplamos entre las tres más altas instituciones (Jefatura del Estado, Presidencia del Congreso y Presidencia del Gobierno). Cualquier cambio en esta compleja relación o el decantamiento exagerado en favor de una de las tres figuras debería resultar preocupante.

Nadie duda de la neutralidad y de la exquisitez con que el rey se está comportando incluso en los momentos más complejos. Yo por mi parte he aludido a la falta de comportamiento debido en algún candidato y también en la Presidencia de la Cámara, que se excede con mucho de su papel de refrendante. Por ello, creo errado que algunos autores vean la solución a supuestos problemas en realzar la figura de la Presidencia de la Cámara, que por cierto ya ha quedado dicho que ni actúa con neutralidad ni ejerce el *selft restrain*; razón tal vez por la que la mayoría de quienes piensan en la reforma del artículo 99 creen que habría que reforzar la posición del refrendante a costa de la del rey, enfoque que, según he dejado ya bien claro, no comparto.

Si creo de gran interés la doble lectura que hace Solozábal o la doble perspectiva con que debería contemplarse la institución en un Estado compuesto (y complejo) como es el nuestro. En él cabe que veamos la contribución del rey en dos dimensiones: la de la articulación y la de la integración.[39] En el primer sentido, no hay una ley del parlamento que pase a ser del Estado sin la sanción real, o la declaración de guerra o la ratificación de tratados… Pero creo aún más interesante la segunda dimensión tanto o más necesaria que la anterior:

> la integración es necesaria en un Estado en el que a la lealtad nacional se suman lealtades territoriales en alguna ocasión tal vez excesiva: «interviene el rey como elemento centrípeto o unificador en cuanto representación viva y personal del conjunto y visibiliza la síntesis de vínculos del Estado: la nación no suprime las lealtades territoriales que se integran en un plano superior, menos obvio, pero imprescindible…»[40]

39 Solozábal, *op. cit.* 257. Aun cuando sus funciones no sean propias y requieran de refrendo, solo él culmina la unidad del ordenamiento jurídico poniendo fin a los actos más importantes adoptados por los órganos constitucionales y solo manifestación oficial del Estado tras su intervención final.

40 Ibidem, p. 259.

Tal vez sin un orden muy pedagógico (porque me interesa más reflejar mi planteamiento y mi pensamiento en un tema que tiene más de polémico que de dificultad jurídica), he ido dejando pinceladas en torno a la impecable actuación del rey y al más que dudoso comportamiento de los otros dos protagonistas a los que no veo necesidad de reforzar; pues sigo sin entender la difusa costumbre de pedir o sugerir reformas allá donde no son necesarias si leemos bien el texto constitucional y lo aplicamos con fidelidad y sin intereses partidarios.

Pero lo bien cierto es que no podemos dejar todas las referencias en manos de los partidos y sus intereses. Hay un corredor de fondo al que no se menciona y, sin embargo, constituye el marco en el que la investidura se ha de desarrollar para obtener la confianza. Me refiero lógicamente al Parlamento,[41] aunque en este tema sea solo el Congreso de los Diputados está llamado a decidir.[42] Ello nos recuerda una vez más a Bagehot, pero no cabe olvidar la diferencia de sistemas y el carácter no democrático de los Lores. Por ello cabe aceptar la afirmación:

> *The House of Commons needs to be impressive, and impressive it is; but its use resides not in its appearance, but in its reality. Its office is not to win power by awing mankind, but to use power in governing manking…*[43]

Tal vez hoy ya no cabría el optimismo con que se describía el pasado del parlamento inglés, pero la presencia y comprensión que los ingleses tienen de la Corona aun en el siglo XXI permite pensar que también respecto de la gran institución parlamentaria mantienen su admiración, bien alejada del desapego e indiferencia con que en la Europa continental

---

41 De Lolme, La Constitución de Inglaterra… p. 125: «Como los representantes del pueblo tienen exclusivamente el encargo de cuidar de la libertad pública, estarán siempre animados de sentimientos patrióticos, conociendo los grandes intereses que se les han confiado…»

42 Este sí es en mi opinión un aspecto en el que cabría una reforma que incorporara al Senado, aunque fuera en forma desigual con el Congreso, pero incorporarlo al procedimiento estudiado tanto más si tenemos en cuenta su autodenominación de Cámara territorial y teniendo presente la interesante idea de Solozábal que se acaba de recordar.

43 Bagehot: op. cit. 117

nos mantenemos respecto no solo de los políticos sino también de las instituciones. Y es mucha la literatura que en la última década hemos dedicado a la crisis del parlamento[44] y a la necesidad de su recuperación desde diversos puntos de vista con los que se pretende recuperar su prestigio y el de sus miembros aisladamente, así como adecuar sus funciones a la complejidad de la sociedad actual que necesita más que nunca reflejos de ejemplaridad y de buen hacer que siempre se han hallado en la institución representativa, como también Bagehot nos recuerda del parlamento inglés:

> *The English people, possibly even above other free nations, is fair. But a free nation rarely can be — and the English nation is not — quick of apprehension. It only comprehends what is familiar to it — what comes into its own experience, what squares with its own thoughts… The common disputant cannot say in reply that his experience is but limited, and that the assertion may be true, though he had never met with any thing at all like it. But a great debate in Parliament does bring home something of this feeling…. Lastly, there is the function of legislation, of which of course it would be preposterous to deny the great importance, and which I only deny to be as important as the executive management of the whole state, or the political education given by Parliament to the whole nation…A law is a general command applicable to many cases. The "special acts" which crowd the statute-book and weary parliamentary committees are applicable to one case only. They do not lay down rules according to which The English Constitution railways shall be made, they enact that such a railway shall be made from this place to that place, and they have no bearing upon any other transaction.*[45]

Siendo formalmente vigentes las prerrogativas del rey, sus límites vienen impuestos según dije al principio por las conexiones y dependencias mutuas del sistema en el que el parlamento es esencial y determinante tal como De Lolme describía:

---

44 Entre tantos, Blanco Valdés, R. L. (2015) La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problemas, en Teoría y realidad constitucional, número 35.; Biglino Campos, Paloma (2021): «Malos tiempos para los parlamentos», Cuadernos Constitucionales, 2, 31-45. García-Escudero Márquez, Piedad (2020): «Parlamento y gobierno en tiempos de multipartidismo», Corts: Anuario de derecho parlamentario, 33, 183-209. Tudela Aranda, José (2021): «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento», Cuadernos Constitucionales, 2, 95-119.

45 Bagehot, op, cit,, p. 119-21.

> Así que, el rey de Inglaterra tiene la prerrogativa de levantar ejércitos, y armar escuadras; pero sin el auxilio del parlamento no puede mantenerlos. Puede dar las plazas y empleos; pero sin el parlamento no puede pagar los sueldos correspondientes a ellos. Puede declarar la guerra; pero sin su parlamento le es imposible sostenerla…

En definitiva, el parlamentarismo requiere y construye un equilibrio de poderes que el monarca no rompe, sino que, a lo sumo, contribuye en forma sutil a mantener. Por su parte el gobierno se centra en políticas partidistas en forma más o menos descarada desde el mismo momento de la investidura e incluso en los contactos y acuerdos que la preceden y posibilitan; en el entretanto, la oposición actúa mediante su *shadow cabinet* que sostiene sus posiciones coherentemente con su papel de leal oposición a la reina (ahora, al rey Carlos).

El tercer protagonista del equilibrio, y también de la institución de la investidura es el Parlamento que no solo ha de otorgar la confianza al candidato, sino que, a través de la Presidencia del Congreso, conduce las distintas fases de aplicación del artículo 99. Es cierto que la constitución ha dejado en manos del Congreso estas importantes decisiones de las que excluye totalmente al Senado; y no lo es menos que las políticas partidistas se hallan representadas en dicha cámara de modo especial. Y, sin embargo, ante las limitaciones claras del jefe del Estado y el conflicto de interés mucho más claro aún que se plantea entre el candidato y la Presidencia de la Cámara, no hay más posibilidad de recuperar el decoro y el rigor que ha podido faltar en las últimas investiduras que pensar en la Cámara como representante nacional y por consiguiente única institución mientras dure el trámite del que aquí nos hemos ocupado que podría recuperar el prestigio y plantear la posibilidad de vencer el enfrentamiento y desdoro con que se manifiesta el frentismo que se ha instalado en la vida política española.

Se ha invocado la necesidad de superar la extraordinaria debilidad de las cámaras,[46] y se aportan ideas desde la defensa de las minorías e

46 La cuestión de la minoración del Parlamento, o en cierto modo arrinconamiento del órgano más democrático, está siendo puesta de relieve repetidamente entre nosotros por

incluso del fortalecimiento de los diputados individuales. En mi caso he llamado la atención sobre los inconvenientes de no tener más modo de actuar y ganar por la simple operación matemática cualquiera que sea el precio del último voto necesario.

El descrédito (más allá de la debilidad o siquiera preterición) de la Cámara creo que, cualquiera que sea el enfoque ideológico, ha culminado en la última operación política llevada a cabo por la presentación de la proposición de ley de amnistía, planteada y defendida por el mismo partido político cuyos lideres se hallaban en gobierno en funciones y precisamente en las operaciones políticas propias de la búsqueda de votos para lograr la investidura. ¿Cómo y con qué principios? Somo con la suma matemática de los escaños sin importar ni la coherencia ni la lealtad ni todo lo que ha prevalecido el frentismo, el amigo-enemigo (que no nos trae a la mente el mejor de los episodios constitucionales), sin atención alguna al interés general y al bien común.

> El principio de la vida política está en la autoridad del soberano: el poder legislativo es el corazón del Estado, y el ejecutivo su cerebro que da movimiento a todas sus partes. Puede acometer al cerebro una parálisis sin que muera el individuo, mas luego que cesan las funciones del corazón, sobreviene la muerte a todo viviente…"[47]

Naturalmente, toda obra de excepcional interés ha de pasar por el Parlamento. Y no cabe decir que la polémica Ley de amnistía

---

plumas bien autorizadas en esa materia. Por todos, no puedo dejar de mencionar a Biglino Campos, Paloma (2021). «Malos tiempos para los parlamentos». Cuadernos Constitucionales, 2; García-Escudero Márquez, Piedad (2023). «¿Déficit de representación o pérdida de centralidad del Parlamento?». Cuadernos Constitucionales, 4; (2020). «Parlamento y Gobierno en tiempos de multipartidismo». Corts: Anuario de derecho parlamentario, 33; Tudela, José. (2021). «Nuevos reflejos de la debilidad del Parlamento». Cuadernos Constitucionales, 2; (2017). «La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades». Revista Española de Derecho Constitucional, 111. Entre tantas obras publicadas por la Fundación Manuel Giménez Abad, la última, coord. por De La iglesia Chamarro, Asunción. (2023). El Parlamento a debate en un tiempo nuevo. También reciente, Porras Ramírez, José María. (2023). «¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de los poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias?». RDP, 117, mayo-agosto. Salvador Martínez, María. (2023). «Actualidad de la función representativa de los partidos políticos», en De la Iglesia Chamarro, Asunción (coord.), El Parlamento a debate en un tiempo nuevo, Zaragoza, Fundación Giménez Abad.

47 Principios del Derecho Político… p. 171-72.

no haya pasado por el Parlamento, aunque *supra* hemos aludido a la conveniencia de que el Senado, aunque fuera en una reducida proporción, debería tenerse en cuenta en las grandes decisiones, aunque la letra de la Constitución no lo impone.[48] Pero no estoy segura que el espíritu constitucional apoye algo como lo ocurrido en estos meses pues la negativa de la Segunda Cámara ha sido rotunda; pero hay otra razón ajustada a los principios y es que, más allá de la condición de cámara territorial, la inocuidad de tal designación formal se ha completado en alguna ocasión como en la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas,[49] de cuya significación autonómica o regional[50] no cabe dudar y, sobre todo, de la necesidad

---

48 Artículo 90 CE: «2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple".

49 A dicha Comisión General se dedica en el Reglamento del Senado toda la Sección Segunda del Capítulo cuarto

50 Artículo 32 RS.

1. Dentro de los grupos parlamentarios que se compongan de senadores elegidos en el territorio o por las asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más comunidades autónomas, podrán constituirse grupos territoriales. Ningún Senador puede formar parte de más de un Grupo territorial.
2. Cada Grupo territorial estará integrado, al menos, de tres senadores elegidos por el electorado del territorio o designado por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma respectiva.
3. Los grupos territoriales podrán intervenir en los casos y en la forma establecidos en los artículos 43 y 85 de este Reglamento.

Artículo 33.

Los senadores que decidan formar grupos territoriales deberán entregar en la Presidencia de la Cámara, a través de sus respectivos grupos parlamentarios, la relación nominal de quienes los integran. Dicha relación deberá estar suscrita por todos sus componentes y por el Portavoz del Grupo parlamentario al que estén adscritos, e indicará la denominación del Grupo con referencia expresa al territorio y al partido, federación, coalición o agrupación al que pertenezcan sus componentes, y el nombre de su representante, así como los de quienes, eventualmente, hayan de sustituirle.

Artículo 49. 5 RS: 5. Las comisiones permanentes legislativas y no legislativas realizarán sus funciones sin perjuicio de las competencias asignadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Artículo 51. 2 RS: 3. En la Comisión General de las Comunidades Autónomas cada Grupo parlamentario designará el doble de los miembros que le correspondan en las demás comisiones del Senado

de que se manifieste el Senado en cuestiones que directamente afectan al estado autonómico como se deduce del amplísimo artículo 56 RS en el que se enumeran las funciones de la Comisión hasta la letra V.

Cierto, no pretendo desconocer la letra taxativa de la Constitución pero en lo que tradicionalmente se entiende por buen gobierno no es descabellado llevar a cabo una interpretación integrada de la Constitución y del sistema jurídico en general, por no mencionar esta misma perspectiva desde el sistema de fuentes:

> El sistema de fuentes, en cuanto formalización del reparto de la capacidad normativa dentro del ordenamiento, genera una distribución del poder político en la comunidad… Esta distribución es justamente una de las funciones de la constitución, del derecho constitucional. Ello explica que los principios que regulan el sistema de fuentes sean una parte fundamental del orden constitucional». Y lo más decisivo es lo que a continuación afirma: «la propia inercia de todo sistema jurídico que no necesita la formulación expresa de aquellas reglas esenciales que, por serlo, resultan imprescindibles para su funcionamiento.[51]

Nadie puede negar que estamos ante una ley, pero no es propio de la misma establecer la desigualdad entre los miembros del soberano por su simple pertenencia a un territorio u otro. Siendo ilícito en sí mismo, se agrava el ataque a los principios más esenciales cuando tan extraña ley se acuerda en beneficio de unos pocos y no de todos y sobre todo cuando su evidente proceder injusto se lleva a cabo conscientemente para con ello lograr el número de votos que faltan en una concreta investidura. No parece que quepa mayor embrollo en una democracia bien ordenada. Además, en el presente caso la situación resulta más forzada por no decir dramática desde el momento en que hubo una primera investidura a la que solo faltaron cuatro votos, mientras que la operación política que lleva a una ley injusta y discriminatoria se emprende y desarrolla para la obtención de once votos. No parece, hasta olvidando toda la teoría constitucional, que se adapte a la más simple lógica.

51 Balaguer Callejón, Francisco. (2022). Fuentes del derecho, ya cit., p. 48.

VIII. Conclusiones

A modo de conclusión recordaré las principales afirmaciones que he querido clarificar en esta reflexión.

1. A mi juicio el artículo 99 de la Constitución Española es completo, claro y ha funcionado bien en casi medio siglo de vida sin haber generado problema alguno que no proviniera directamente de la política interna partidista. Solo en las dos ocasiones en que Pedro Sánchez ha pasado por este trámite se han producido las anomalías apuntadas.

   La doctrina sugiere cambios que no veo necesarios. Ejemplo del menos incisivo de los propuestos es el de García Roca (fortalecer el papel del refrendante) pero ello exige una presidencia Congreso imparcial, lo que en sí mismo es una grave anomalía española que ha propiciado o al menos, contribuido a empeorar las restantes.
2. Cierto que cabe interpretaciones en el texto constitucional, pero sobre tener un único intérprete supremo, cualquier interpretación partidaria y por consiguiente de interés particular no puede sobreponerse nunca a los principios que sostienen el bien común o interés general del que los partidos tienen la atracción de apoderarse.
3. La actuación del jefe del Estado en las investiduras ha sido impecable siempre[52] en los dos periodos o reinados que aquí hemos distinguido.
4. Las anomalías que se han podido advertir y aquí han sido referidas no son mutación, aunque puede haber quien esté interesado en calificarlo así sino mala aplicación de la Constitución: al menos podría tenerse en cuenta un principio o regla con no ser de los que podríamos considerar preferentes sino secundario pero que se ha de aplicar: donde la ley no distingue no cabe distinguir. El artículo 99 es claro, contempla todas las posibilidades propias de una democracia con la lógica alternancia, señala las limitadas

52 Cazorla Prieto, Luis María El Rey sereno, en ABC, 11 de junio de 2024. Referido a los 1I, cree el autor que sereno sería el sobrenombre más apropiado para nuestro actual monarca.

competencias de sus protagonistas. Solo requiere que ninguno de ellos se exceda en la concreta función que se le asigna.

—

He recurrido en este trabajo a los clásicos que nos presentan la Constitución inglesa como ejemplo de gobierno respetuoso en el marco de la Monarquía que podemos calificar de madre de los parlamentarismos. Por ello, deseo transcribir en las siguientes palabras[53] la solución doble que creo que aun hoy nos seria de utilidad: el espíritu de no abuso de todos los poderes en sus respectivas competencias y la importancia de la representación parlamentaria, que urgentemente debemos recuperar:

> También pudiéramos observar aquí, como otra consecuencia de los principios del gobierno inglés, la moderación de todos los que están revestidos de alguna autoridad pública. Si miramos a la conducta de todos los empleados públicos de Inglaterra, desde el ministro de estado o desde el juez hasta los ínfimos ministros de justicia, hallaremos que entre las personas de autoridad prevalece un espíritu de indulgencia y mansedumbre, que no puede menos de causar la mayor sorpresa a los que hayan viajado por otros países.
>
> Observaré: aquí una circunstancia más, como peculiar de Inglaterra, a saber, la atención con que la potestad legislativa mira constantemente por los intereses y bien estar del pueblo, y la indulgencia con que trata, aun sus preocupaciones. Ventajas que son efecto sin duda del espíritu general que anima a todo el gobierno inglés; pero las cuales se deben también particularmente a la circunstancia peculiar suya, de haber puesto en manos de los representantes de la nación el poder legislativo, y de haber confiado el encargo de aliviar la opresión y los males del pueblo a personas que los sienten o los ven de cerca, y que no tienen otro camino más seguro para sus adelantamientos y su gloria, que ser diligentes y activos en buscar y aplicar los remedios convenientes.

53 De Lolme, *op. cit.*, p. 234.

IX. Bibliografía

Alonso de Antonio, Ángel Luis. Sinopsis del art. 99 (actualizada por otros varias veces. https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=99&tipo=2

Aragón, Manuel (2024). «Una amnistía falaz» (p. 281 y ss) o «La Constitución no permite la amnistía» (p. 66 ss) en *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho,* Colex, 2024

Aranda Álvarez, Elviro (Dir. y autor) (2017): *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones,* Tirant.

Arnaldo Alcubilla, Enrique (2017): *El art. 99 de la Constitución… Hipótesis para su revisión en Aranda*, 303.

Bagehot, Walter (1873): *The English Constitution. Second Edition.* Disponible en https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf

Biglino Campos, Paloma (2021): «Malos tiempos para los parlamentos», *Cuadernos Constitucionales,* 2, 31-45.

Blanco Valdés, R. L. (2015) La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problemas, *Teoría y realidad constitucional,* 35.

Carré de Malberg, R. (1920): *Théorie générale de l'État.* Paris, Recueil Sirey

Cazorla Prieto, Luis María El Rey sereno, en ABC, 11 de junio de 2024.

De la Rosa Cañete, Fernando. La configuración del poder ejecutivo en las constituciones del período isabelino. En prensa. *Revista Cuadernos Constitucionales,* 5.

De Lolme, J. R. *La Constitución de Inglaterra. O descripción del gobierno inglés comparado con el democrático y el de otras Monarquias de Europa.* OVIEDO AÑO DE M. DCCC. XII.

Encuesta sobre la Corona, en UNED. *Teoría y Realidad Constitucional, núm. 51,* 2023, 15-85 (Rollnert).

Fernández Sarrasola, Ignacio (2024): El poder moderador de la Corona (1808-1824), en Punset Blanco *La función constitucional del Rey. Teoría y práctica.* Reus.

Freixes Sanjuan, Teresa (2024). «¿Está en crisis el Estado de Derecho en España?», en *La amnistia en España: Constitución y Estado de Derecho,* 43 ss, Colex.

— (2024) *En defensa de la transición. La importancia del consenso de 1978 y su adaptación a los nuevos desafíos Con prólogo de Alfonso Guerra,* Ed. Almuzara.

García-Escudero Márquez, Piedad (2020): «Parlamento y gobierno en tiempos de multipartidismo», *Corts: Anuario de derecho parlamentario,* 33, 183-209.

García Roca, Javier (2016): «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», UNED, *Teoría y Realidad Constitucional,* 38, 61-99.

García Roca, Javier (1995): «El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)», *Revista Vasca de Administración Pública, Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 42, 161-206.

Laborda, Juan José (2024): El descubrimiento del Rey parlamentario, en Punset Blanco La función constitucional del Rey. *Teoría y práctica.* Reus.

Lapuente, Víctor; Rollnert, Göran, *et al.* (2022): *Reinventando la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo XXI,* Aranzadi.

Loewenstein, Karl (1967): «La investidura del primer ministro británico» en *Revista de estudios políticos,* 151, 39-63.

Molina Ignacio (2016): The King reigns but he does not rule: Monars parlamentarias y formación del Gobierno, *El pais,* 7 de Marzo de 2016.

Martínez Sospedra, Manuel. Hablando llanamente: Monarquía y Estado democrático. Notas sobre una paradoja, en *Cuadernos Constitucionales,* 1. https://ojs.uv.es/index.php/cuadernosconstitucionales/article/view/19049/18287

Martínez Sospedra (2024): La amnistía ilegítima (o el problema de la ausencia de cláusula constitucional habilitante). En *La Amnistía en España.* Colex.

Porras Ramírez, José Mª (2017): La Corona y la propuesta de candidato a presidente del gobierno: nuevas prácticas y viejas normas, en UNED. *Teoría y Realidad Constitucional,* 40, 223-244.

Powell, Charles (2022): La Monarquía en la acción exterior del Estado: el caso de España, en Lapuente, Rollnert, *et al. Reinventando la tradición: las monarquías…*

Principios del Derecho Político (Rousseau, Contrato social) traducido del francés al castellano en Valencia, José Ferrer de Orgá, 1812

Punset Blanco, Ramón (2024): La función constitucional del Rey. *Teoría y práctica.,* en REUS.

Ripollés Serrano, Mª Rosa (2017): Rey y Presidente del Congreso en el proceso de investidura del Presidente del Gobierno, en Aranda Álvarez, (Dir. y autor) *Lecciones…* 103 y ss.

Rollnert Liern, G.(2020): El discurso del Rey del 3-O, los límites de la integración política, en Constitución, política y administración: repensando la Constitución + Cuatro Décadas Después / coord. por Joaquín Martín Cubas, 201-210

—(2022): La monarquía parlamentaria española en perspectiva comparada, en *Reinventando la tradición: las monarquías parlamentarias en el siglo XXI,* 33-54.

—(2020): Monarquía, en Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI: Ciencias Políticas y Jurídicas (con especial referencia a la sociedad poscovid 19) / Benigno Pendás García (ed. lit.), Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón (pr.), 2020, 923-926.

—(2024): El poder de reserva del Rey: experiencias comparadas, en Punset Blanco La función constitucional del Rey. *Teoría y práctica.* REUS.

Ruiz Robledo, Agustín (2023): El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos del parlamentarismo racionalizado, en *Rev. Cortes Generales,* 115, 63-88.

Sánchez Ferriz, R. (2022): Control parlamentario del gobierno en situaciones especiales: a propósito de la STC 168/2021 en el marco de la doctrina del Tribunal Constitucional, en *Anuario CORTS,* 36.

Sánchez Ferriz, R. (2023): *Estudios sobre las libertades en el ordenamiento constitucional español* (La voz de la sociedad civil) Valencia, Tirant Lo Blanch.

Sánchez Ferriz y Rollnert Liern, G. (2022): *El Estado Constitucional,* Tirant.

Sánchez Navarro, Ángel (2020): INVESTIDURA, en Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el Siglo XXI (Con especial referencia a la sociedad pos-Covid-19). Benigno Pendás. *Boletín Oficial del Estado,*2020 pp 840 y ss.

Sevilla Andrés, Diego. *Historia política de España* (1808-1973). E. N. 1073.

Solozábal Echevarría J.J. (2024): *Sobre la conveniencia de replantearse el status constitucional del Rey,* en Punset.

Tomás Villarroya, J. (1968). *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836).* Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Torres del Moral, Antonio. Laguna en la investidura presidencial; en *Diario del Derecho* IUSTEL, 8/1/16.

Torres del Moral, Antonio (2017): Posición del Rey en el procedimiento de investidura del presidente del gobierno, en Elviro Aranda Álvarez (Dir. y autor) *Lecciones…,* 29 y ss.

Vintró Castells, Joan (2008): Art. 99. El procedimiento para el nombramiento del presidente del gobierno, en *Comentarios a la Constitución española* / coord. por Mercedes Pérez Manzano, Ignacio Borrajo Iniesta; María Emilia Casas Baamonde (dir.), Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.).

De la talla única al traje a medida: perfiles constitucionales del *microtargeting* político para influir en las elecciones

Selena Cebrián Beltrán
Investigadora doctoral
Universitat de València

Resumen

El presente trabajo aborda el impacto constitucional del *microtargeting* político en la celebración de elecciones libres. En efecto, las campañas políticas para cambiar la intención de voto han existido siempre. Sin embargo, en los últimos tiempos la inteligencia artificial (IA) ha permitido la implantación de un sistema consistente en análisis de datos y creación de perfiles para posteriormente recurrir a la personalización de mensajes o *microtargeting* con el objeto de influenciar en el sentido del voto. En este trabajo se analizará (*i*) el riesgo que suponen estas prácticas para la libertad ideológica y la libre elección de los representantes políticos; (*ii*) el potencial de la IA para influir en los resultados electorales y su peso en la decisión de voto; (*iii*) las garantías éticas y normativas necesarias para permitir el uso de los sistemas de IA en las elecciones.

Palabras clave: inteligencia artificial, campañas políticas, *microtargeting* electoral, protección de datos.

Resum

Aquest treball aborda l'impacte constitucional del *microtargeting* polític en la celebració d'eleccions lliures. En efecte, les campanyes polítiques

per a canviar la intenció de vot han existit sempre. No obstant això, en els últims temps la Intel·ligència Artificial (IA) ha permés la implantació d'un sistema consistent en anàlisi de dades i creació de perfils per a posteriorment recórrer a la personalització de missatges o *microtargeting* a fi d'influenciar en el sentit del vot. En aquest treball s'analitzarà (i) el risc que suposen estes pràctiques per a la llibertat ideològica i la lliure elecció dels representants polítics, (ii) el potencial de la IA per a influir en els resultats electorals i el seu pes en la decisió de vot i (iii) les garanties ètiques i normatives necessàries per a permetre l'ús dels sistemes d'IA en les eleccions.
Paraules clau: intel·ligència artificial, campanyes polítiques, *microtargeting* electoral, protecció de dades.

Abstract

This paper tackles the constitutional impact of political microtargeting on the conduct of free elections. Indeed, political campaigns to change voting intentions have always existed, however, in recent times Artificial Intelligence (AI) has allowed the implementation of a system consisting of data analysis and profiling to subsequently resort to the personalization of messages or microtargeting in order to influence the direction of the vote. This paper will analyze (*i*) the risk that these practices pose to ideological freedom and the free choice of political representatives; (*ii*) the potential of AI to influence electoral results and its weight in the voting decision; (*iii*) the ethical and regulatory guarantees necessary to allow the use of AI systems in elections.
Key words: artificial intelligence, political campaigns, electoral microtargeting, data protection.

Sumario

I. Consideraciones introductorias: impacto de las nuevas tecnologías en el funcionamiento de la democracia constitucional y, en especial, en el derecho de sufragio y su conexión con otros derechos fundamentales
II. El ciclo de la influencia política: desde la recopilación de los datos hasta la obtención de la participación deseada
III. ¿Puede la inteligencia artificial ganar las elecciones? La verdadera influencia de la inteligencia artificial y su impacto en la libertad del voto
IV. El fair play electoral: garantías éticas y normativas del uso de la inteligencia artificial en las elecciones
V. Consideraciones finales y perspectivas futuras
VI. Bibliografía

I. Consideraciones introductorias: impacto de las nuevas tecnologías en el funcionamiento de la democracia constitucional y, en especial, en el derecho de sufragio y su conexión con otros derechos fundamentales

Dahl, uno de los autores más destacados del estudio de la democracia, recoge que la democracia requiere de las siguientes garantías institucionales: libertad de asociación; libertad de expresión; libertad de voto; elegibilidad para la cosa pública; libertad para que los líderes políticos compitan por apoyos y votos; diversidad de fuentes de información; elecciones libres, justas e imparciales; e, instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos (Dahl 1971, 15).

Nuestra Constitución española (en adelante, CE), en su parte dogmática, recoge tres derechos fundamentales indispensables para el ejercicio del derecho al voto: el artículo 16, que garantiza la libertad ideológica y exime a los ciudadanos de tener que declarar sobre ella; el artículo 20, que reconoce la libertad de expresión (la libre manifestación del pensamiento, como se dice en el artículo 21 de la Constitución italiana de 1947) y se revela crucial en nuestros días para evitar las informaciones falsas o *fake news*, y el artículo 23, que consagra el derecho a la participación de los ciudadanos en las elecciones directamente o por medio de representantes, libremente elegidos.

La libertad de las elecciones, que discurre en paralelo a la amplia configuración legislativa con la que la jurisdicción constitucional española ha avalado el diseño del derecho fundamental del artículo 23 (Pérez Alberdi 2013), aparece mencionada en otras ocasiones en nuestro texto constitucional. El artículo 68 CE indica que los miembros del Congreso de los Diputados deben ser elegidos por sufragio libre, y lo mismo hace el artículo 69 para los miembros del Senado.

Con ello, se desprende un mandato vinculante para todos los poderes públicos para que los representantes de los ciudadanos sean

libremente elegidos.[1] Para que el voto emitido sea verdaderamente libre, es necesario que existan las condiciones adecuadas con el objetivo de eliminar toda interferencia indebida o presión externa. Asimismo, es esencial que los ciudadanos cuenten con la información necesaria y se fomente su participación activa en el ejercicio del sufragio.

Es por ello por lo que las campañas políticas han tenido una notable presencia en los comicios. Formalmente, en España, la campaña es un periodo de tiempo acotado por la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante, LOREG)[2] en el que los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores pueden llevar a cabo actividades en orden a la captación de votos para las elecciones convocadas (Soler Sánchez 2001, 28).

La persuasión en las elecciones se ha ejercicio siempre (Hernández Peña 2022, 43), a través de los medios tradicionales como la televisión, la radio, la prensa escrita (De Icaza y Garzón Sherdek 2022, 234); y la característica común a todos ellos es que son indiscriminados. Dicho con otras palabras, que no están adaptados para el perfil concreto, sino que buscaban convencer al conjunto de la sociedad.

El avance de la tecnología ha permitido la perfección de las técnicas tradicionales y la aparición de otras nuevas, como es el caso de la inteligencia artificial (en adelante, IA). Su existencia y utilización no es un fenómeno novedoso. Sin embargo, en los últimos años, su empleo se ha incrementado y diversificado (Presno Linera 2023, 88-89); prueba de ello es que está presente hasta en las campañas políticas. No obstante,

1 También aparece en textos internacionales como el artículo 21 de la declaración universal de los derechos humanos; el artículo 3 del Protocolo I del Convenio europeo de derechos humanos garantiza a toda persona el derecho a unas elecciones libres; y el artículo 39 de la Carta de los derechos fundamentales de la unión europea (CDFUE), por citar algunos ejemplos.

2 Artículo 50.2 LOREG: «Desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas queda prohibido cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones»; y artículo 51 LOREG «1. La campaña electoral comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria. 2. Dura quince días. 3. Termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.»

progresivamente, se ha ido adquiriendo conciencia de los riesgos sociales, económicos y legales que puede ocasionar.

Con la llegada de los sistemas de IA hemos asistido a la *sofisticación* (personalización) de los sistemas de influencia, puesto que la gestión masiva de datos de manera automatizada, controlada por algoritmos, permite su uso para la configuración de perfiles (Montilla Marcos 2023, 36).

Lo anterior, sumado a que los medios a través de los cuales recibimos la seducción son más variados y más subliminales, provoca que nuestra conciencia sobre su influencia disminuya (Montilla Marcos 2023, 40).

En las próximas páginas voy a intentar desentrañar si la inteligencia artificial juega un papel relevante en la determinación del sentido del voto, influyendo así en nuestra libertad en el ejercicio del mismo. Pues, si ya es una evidencia la construcción del poder a través de los instrumentos de la comunicación tradicionales, más aún lo es a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Burguera Ameave, 2013).

II. El ciclo de la influencia política: desde la recopilación de los datos hasta la obtención de la participación deseada

Los mayores proveedores de datos al universo digital somos nosotros mismos (Garriga Domínguez 2020, 254) dado que constantemente aportamos información a través de los motores de búsqueda, de las páginas que visitamos en internet, de las compras que realizamos, de los *smartphones*, del correo electrónico, de las aplicaciones que permiten registrar nuestra actividad física y fisiológica, de la actividad en las redes sociales, etc. (2020, 254).

Estos datos no son directos, son datos deslavazados, pero a partir de ellos se puede obtener la información deseada si se tratan de una manera adecuada, incluida información sobre la participación de los sujetos en las elecciones.

La suma de todos los datos que se han mencionado nos lleva a hablar de *big data* o macrodatos, es decir, la recopilación, análisis y acumulación constante de grandes cantidades de datos personales, procedentes de diferentes fuentes y objeto de un tratamiento automatizado mediante algoritmos informáticos y avanzadas técnicas de tratamiento de datos que utilizan tanto datos almacenados como datos transmitidos en flujo continuo con el fin de generar correlaciones, tendencias y patrones (Parlamento Europeo 2017).

El *big data* constituye el alimento de la inteligencia artificial (Cotino Hueso 2019*b*, 6) y el algoritmo la sartén en la que se cocina.

La IA es el nombre que reciben el conjunto de tecnologías que combinan información, algoritmos y capacidad informática (Comisión Europea 2020, 2).

Por su parte, el algoritmo es una secuencia de comandos para que una computadora transforme una entrada en una salida (FRA 2018, 4). Dicho de otro modo, el algoritmo es el mecanismo que recibe el *big data* con una orden concreta, que en el caso que nos ocupa será que, en base a la información disponible, se categorice a la persona según su inclinación con respecto a las siguientes elecciones.

Recapitulando, a través de la recopilación de todos estos datos se ha elaborado un perfil ideológico de la persona (*profiling*)[3] que nos va a ayudar a analizar o a predecir su comportamiento electoral[4] y a encajarlo en un punto concreto del espectro político.

Utilizando el *big data* y la analítica avanzada de datos se podría activar la base de votantes de un partido o persuadir a votantes indecisos. Asimismo, permitiría desactivar o desmotivar a la base

3 Define el *profiling* como «la clasificación de personas en categorías de grupos a partir de características comunes, especialmente con fines de análisis o de un determinado pronóstico» (Ufert 2020, 1087-1097).

4 Artículo 4 RGPD «elaboración de perfiles»: toda forma de tratamiento automatizado de datos personales consistente en utilizar datos personales para evaluar determinados aspectos personales de una persona física, en particular para analizar o predecir aspectos relativos al rendimiento profesional, situación económica, salud, preferencias personales, intereses, fiabilidad, comportamiento, ubicación o movimientos de dicha persona física.

electoral de los partidos contendientes con el mensaje adecuado (Hernández Peña 2022, 45-48).

Una vez hecho lo anterior, la combinación del perfil del elector y del objetivo perseguido para con él, nos arrojará la estrategia a seguir, o, expresado de otro modo, perfil x objetivo = estrategia.

Tabla 1. Perfil del elector, objetivo deseado de votación y estrategia para lograrlo

	Votará en las próximas elecciones	**Duda si votará en las próximas elecciones**	**No votará en las próximas elecciones**
Opción política deseada	Activación	Mensajes persuasivos positivos	Mensajes persuasivos positivos más intensos
Opción política no deseada	Desactivación	Mensajes persuasivos negativos	Sin interés

Fuente: elaboración propia

La estrategia se basará en la personalización de los mensajes políticos o *microtargeting electoral* (Zuiderveen Borgesius *et al.* 2018, 83), que implica la creación de mensajes muy precisos dirigidos a categorías reducidas de votantes (microsegmentación o *cluster*) (González de la Garza 2018, 184-194).

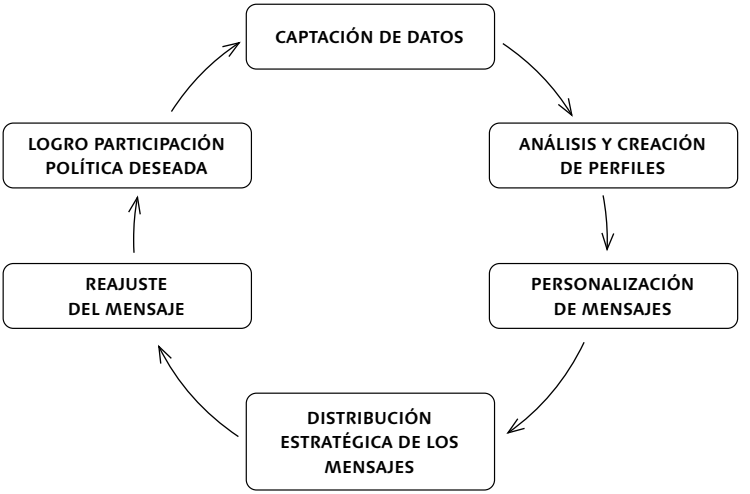
La teoría de la que parte este sistema sostiene que el pensamiento humano está guiado por estructuras mentales inconscientes —marcos—, que pueden ser activados por determinadas frases o palabras (Gorton 2016, 62).

Es frecuente el recurso a la emocionalidad o *neuromarketing* (Gómez Patiño y Bandrés Goldáraz 2014, 395-415) y a la customización de buscadores y redes sociales, que presentan al elector una única realidad a la que nos podemos referir como *burbuja de filtros* (Castellanos Claramunt 2020, 5).

Para mantener este control podrá hacerse uso de *fake news*, generación de debates artificiales en las redes sociales y utilización de *bots* para replicar mensajes a gran escala, entre otros (Woolley y Howard 2017). En definitiva, se generará una desinformación programada (Garriga Domínguez 2020, 251-287).

La efectividad del mensaje debe ser verificada, incluso en tiempo real, ya que se pueden analizar las reacciones de los potenciales votantes ante el posicionamiento frente a los hechos (Castellanos Claramunt 2020, 3). Por ejemplo, volviendo a clasificar el perfil en el especto electoral y comprobando los aciertos y los errores. De ese modo se obtiene el *feedback* necesario para mantener la estrategia en la misma línea, cambiarla por completo o aumentarla en busca de un objetivo más ambicioso (p. ej., cambiar el sentido del voto).

Gráfico 1. Ciclo de la inteligencia artificial en la participación política



Fuente: elaboración propia

III. ¿Puede la inteligencia artificial ganar las elecciones? La verdadera influencia de la inteligencia artificial y su impacto en la libertad del voto

La manipulación política existe desde que se solicita a los ciudadanos su adhesión a causas públicas (Castellanos Claramunt 2020, 4). Desde siempre se han buscado estrategias para conseguir ser el elegido; no obstante, como se ha expuesto, la IA ha creado un mensaje político *ad hoc.*

La IA tiene el crédito de haber participado en diferentes campañas políticas y haber sido un elemento relevante en ellas. Hagamos un breve repaso por sus triunfos (Viudes Fernández 2023, 149). En el año 2012, la campaña de Barack Obama a la Casa Blanca fue pionera en el uso de la microsegmentación basada en la IA.

Posteriormente la empresa *Cambridge Analytica* hizo lo mismo para Donald Trump. El caso de esta empresa fue muy sonado porque en el año 2018 se descubrió que había obtenido millones de datos personales de usuarios de Facebook sin su consentimiento y que los había utilizado para influir en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos (*Data Harvesting Scandal*) (Wilson 2019, 587-594).

Sin embargo, la utilización de la IA en las campañas electorales no es algo exclusivo de los Estados Unidos. Podemos señalar otros ejemplos como el de Narenda Modi en las elecciones legislativas de la India de 2014, que logró conectar a los votantes de todo el país a través de hologramas 3D; el de Justin Trudeau, cuyo uso en la campaña para las elecciones de Canadá de 2015 permitió detectar a los votantes indecisos y dirigirles mensajes específicos para persuadirlos; o la campaña de Emmanuel Macron en 2017 para la presidencia de Francia que puso en uso un *chatbot* para interactuar con sus votantes y recoger sus opiniones.

Visto el uso en las campañas electorales, resulta relevante analizar cuál es el continente y el contenido de la IA para asegurar, modificar o neutralizar la libre elección de los ciudadanos. En este sentido, la investigación llevada a cabo por Auletta y Ferraioli (2019, 495-510) en

este sentido utiliza un algoritmo ideado para manipular las elecciones en una red social mediante la adición de enlaces que garantizan que el candidato patrocinado resulte el ganador. Las conclusiones alcanzadas pasan por que el controlador de las redes sociales tiene un poder extraordinario para determinar la información a la que somos expuestos y puede utilizar este poder para influir en decisiones cruciales.

A pesar de este resultado, los autores destacan que (*i*) los comportamientos extremos no representan completamente el mundo real porque hacen suposiciones simplificadoras de las razones de las decisiones y (*ii*) que las decisiones de las personas dependen tanto de las influencias de sus relaciones sociales como de las consideraciones estratégicas basadas en un punto de vista limitado.

La información específica en línea amplifica los efectos de las campañas electorales con respecto de los ciudadanos porque, primero, el *microtargeting* permite a los políticos atraer al público mediante anuncios más pertinentes y, segundo, porque internet hace posible que esa información llegue a un público más numeroso que los usuarios de los medios tradicionales de persuasión (Zuiderveen Borgesius *et al*. 2018, 85).

A estos dos elementos hay que sumar la velocidad —uno de los cuatro elementos en los que se puede resumir el *big data* junto con el volumen, la variedad y la veracidad (González de la Garza 2019, 4)— y la fugacidad. De una parte, la rapidez con la que el mensaje se propaga digitalmente, por lo que el coste de la herramienta más asequible y el rendimiento a obtener de la misma ilimitado (Hernández Peña 2022, 43-44). De la otra, la fugacidad de las promesas, puesto que existe una irrelevancia política del largo plazo, incluso del medio plazo, lo que abona el terreno para la proliferación de promesas electorales —recepcionadas por el *target* específicamente seleccionado— y anuncio de políticas sin el contraste suficiente (Tudela Aranda 2023, 315). Como se ha expuesto *ut supra*, el riesgo a ser objeto de desinformación es muy elevado y esta dinámica en sociedades democráticas representa claramente una desvirtuación de un valor central para la creación de una

opinión pública libre y correctamente informada como base necesaria para una participación responsable en la formación de la opinión y las preferencias de los ciudadanos (González de la Garza 2019, 17).

Como resultado de esta exposición a información no contrastada, los ciudadanos podrían cambiar su actitud sobre un candidato o sobre un partido político y, por tanto, emitir sus votos sobre la base de información falsa y potencialmente de acuerdo con los objetivos de los partidos políticos que están detrás de estas prácticas (Dobber *et al.* 2021, 70).

En este sentido, el Supervisor Europeo de Protección de Datos, en su informe de 2018, advirtió que cada vez se gobierna más a las personas a partir de los datos generados por sus comportamientos e interacciones. Asimismo, expuso que el comportamiento de los ciudadanos puede controlarse mediante *nudging*, es decir, pequeñas sugerencias apenas perceptibles que pueden adoptar muy diversas formas y que modifican el alcance de las opiniones que los individuos tienen o creen tener (European Data Supervisor 2018, 12).

Hasta ahora hemos expuesto el uso de *microtargeting* a través de la personalización de mensajes, ya sean estos verdaderos o no, pero la IA puede ir más allá y puede ser utilizada para crear *deepfakes*.[5] Los *deepfakes* son imágenes reales en las que los creadores solo modifican elementos relativamente pequeños del vídeo (por ejemplo, expresiones faciales, voz, palabra…) con el objetivo de hacer creer que un candidato ha dicho o hecho cosas que, en realidad, no han ocurrido (Dobber *et al.* 2021, 69-91).

Acerca de su relevancia, se comprobó que, cuando se suministran los *deepfakes* al público en general, sus actitudes favorables hacia el candidato político disminuían, mientras que frente a su partido político quedaban igual. Sin embargo, cuando la misma información se daba al

5 Esta técnica ya ha sido utilizada en el sistema español; ejemplo de ello es el sonado vídeo del Equipo E, una parodia de la mítica serie *Equipo A* protagonizada por los principales líderes políticos el momento: Pablo Casado, Pedro Sánchez, Pablo Iglesias, Albert Rivera y Santiago Abascal.

grupo de *microtargeting*, las actitudes tanto para el político como para su partido bajaban significativamente. Por ello, se podía concluir que el uso de estas técnicas amplifica sus efectos, pero señaladamente cuando se hace para grupos reducidos (Dobber *et al.* 2021, 69-91).

En otro orden de cosas, la implementación de este ciclo también puede aportar otro tipo de información de importancia para la configuración de la estrategia política y es que ayuda a predecir escenarios no oficiales de resultados electorales (De Icaza y Garzón Sherdek 2022, 235). La IA, por tanto, puede utilizarse para estimar resultados electorales no solo a través del análisis de encuestas, sondeos y datos históricos (Valez Zepeda, Aréchiga y Daza Marco 2024, 71-72), sino a través de la valoración de la información a tiempo real obtenida de los perfiles, lo que tiene un impacto directo en cómo el partido político en cuestión continuará su estrategia política hasta el día de las elecciones.

La IA aporta un «manejo del ahora» (Elórtegui Gómez 2019, 15), una inmediatez en el análisis de la situación y, por tanto, la capacidad de saber la efectividad de lo que se está llevando a cabo, ya sea con los mensajes *microfocalizados,* con los bulos o con los *deepfakes*.

Sin duda, el uso de IA en las campañas electorales influye sobre los electores. Sin embargo, en base a la información disponible, no se puede afirmar categóricamente que la IA, por sí sola, sea lo que decida el resultado electoral (Rubio Núñez, Franco Alvim y de Andrada Monteiro, p. 19). De hecho, a pesar del crédito que recibe Cambridge Analytica en la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, no hay más prueba de que la relación de causalidad que la afirmación de su CEO Alexander Nix (Miller 2018).

Ahora bien, esa influencia, por poca o mucha que sea, debe estar basada en el *fair play* en el terreno de juego electoral y en el cumplimiento estricto de la normativa vigente.

IV. El *fair play* electoral: garantías éticas y normativas del uso de la inteligencia artificial en las elecciones

El artículo 16.2 CE establece que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

Como ya se ha avanzado anteriormente, somos los propios ciudadanos, a través de nuestros comportamientos cibernéticos, los que en mayor o menor medida y siendo más o menos conscientes desvelamos nuestra ubicación en el espectro político.[6] De un modo indirecto, estamos afirmando nuestra opción política probable en las próximas elecciones.

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (RGPD) prohíbe el tratamiento de datos personales que revelen opiniones políticas.[7] Sin embargo, enuncia una serie de supuestos donde esta prohibición no será de aplicación:[8] cuando el interesado dio su consentimiento explícito (por ejemplo, ha formado parte de un sondeo electoral); el tratamiento es necesario para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos específicos del responsable, o el tratamiento se refiere a datos que el interesado ha hecho manifiestamente públicos (por ejemplo, en su perfil de redes sociales); o el tratamiento es necesario por razones de interés público.[9]

Tampoco está prohibida la elaboración de perfiles, sino que el artículo 22 RGPD lo somete a una serie de garantías reforzadas.[10]

---

6 «Algunos datos son provistos por las personas, por ejemplo, rellenando un formulario online. Sin embargo, la mayoría de los datos se observan o registran automáticamente, lo que se describe como "migas de pan digitales" depositadas de las actividades en línea y fuera de línea de las personas.»

7 Artículo 9.1 RGPD.

8 Estas excepciones y otras más aparecen contenidas en el artículo 9.2 RGPD, pero aquí he procedido a destacar solo las de interés para el tema tratado: artículo 9.2, *a*, *b*, *e* y *g*.

9 Sobre este caso en particular nos vamos a referir al tratar la reforma sufrida por la LOREG en la introducción del artículo 58 *bis*, apartado 1, y sus dificultades en la interpretación.

10 Entre otras, que la decisión es necesaria para la celebración o la ejecución de un contrato entre el interesado y un responsable del tratamiento; está autorizada por el derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento y que

Por tanto, podrán ser objeto de tratamiento los datos personales referentes a opiniones políticas y podrán ser objeto de elaboración de perfiles siempre que se adapten a lo establecido en el RGPD.

El problema se plantea cuando, haciendo uso del *big data* y de la IA, se elaboran perfiles y, haciendo uso del *machine learning* (AEPD 2022, 2),[11] es posible inferir las convicciones ideológicas y de conciencia de una persona sin que esta las haya hecho públicas, ni exista otra justificación adicional para su realización (Garriga Domínguez 2020, 271).

Con la entrada en vigor de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, se incorporaron una serie de modificaciones que adaptaban otras normas en España. Es por este motivo que se introdujo el artículo 58 *bis* en la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.[12]

El contenido inicial del artículo 58 *bis* era el siguiente:

1. La recopilación de datos personales relativos a las opiniones políticas de las personas que lleven a cabo los partidos políticos en el marco de sus actividades electorales se encontrará amparada en el interés público únicamente cuando se ofrezcan garantías adecuadas.
2. Los partidos políticos, coaliciones y agrupaciones electorales podrán utilizar datos personales obtenidos en páginas web y otras fuentes de acceso público para la realización de actividades políticas durante el periodo electoral.
3. El envío de propaganda electoral por medios electrónicos o sistemas de mensajería y la contratación de propaganda electoral en redes sociales o medios equivalentes no tendrán la consideración de actividad o comunicación comercial.

---

establezca asimismo medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado, o; que se basa en el consentimiento explícito del interesado.

11 Se define por la AEPD como «rama específica de la IA, aplicada a la resolución de problemas específicos y limitados, como tareas de clasificación o predicción. A diferencia de otros tipos de IA que intentan emular la experiencia humana (por ejemplo, sistemas expertos); el comportamiento de los sistemas de aprendizaje automático no está definido por un conjunto predeterminado de instrucciones.»

12 Añadido por la disposición final 3.2 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

4. Las actividades divulgativas anteriormente referidas identificarán de modo destacado su naturaleza electoral.
5. Se facilitará al destinatario un modo sencillo y gratuito de ejercicio del derecho de oposición.

Desde el inicio el apartado 1 del citado artículo plateó problemas en su interpretación. La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)[13] aclaró que su interpretación debería ser restrictiva y que, dado el alto riesgo que representaba para los derechos fundamentales, debía de dotarse de garantías adecuadas. Finalmente, el Defensor del Pueblo planteó un recurso de inconstitucionalidad contra él, que fue concedido en la STC 76/2019, de 22 de mayo.

La sentencia aborda principalmente el incumplimiento del artículo 53.1 CE, ya que la disposición no regula el contenido esencial del derecho fundamental a la participación política.

Según el análisis del FJ 7, se identifican dos tachas de inconstitucionalidad derivadas del contenido del apartado 1 del artículo 58 *bis*. La primera se refiere a la falta de especificación del interés público esencial que fundamenta la restricción del derecho fundamental. La segunda crítica radica en la ausencia de una regulación detallada que limite adecuadamente las restricciones al derecho fundamental.

Respecto a la primera cuestión, el Tribunal Constitucional concluye que:

> Constituye una constatación elemental la de que la disposición legal impugnada no identifica en ningún momento ese interés público esencial. Presupone que ha de existir, pero no llega a especificarlo («se encontrará amparada en el interés público únicamente cuando se ofrezcan garantías adecuadas»).

13 Circular 1/2019, de 7 de marzo, de la Agencia Española de Protección de Datos, sobre el tratamiento de datos personales relativos a opiniones políticas y envío de propaganda electoral por medios electrónicos o sistemas de mensajería por parte de partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores al amparo del artículo 58 bis de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

En relación con la segunda, se observa que:

> La disposición legal impugnada solo recoge una condición limitativa del tratamiento de datos que autoriza: la recopilación de datos personales relativos a las opiniones políticas de las personas solo podrá llevarse a cabo «en el marco de sus actividades electorales». (…). Más allá de la citada condición («en el marco de sus actividades electorales»), la disposición legal impugnada carece de reglas sobre el alcance y contenido de los tratamientos de datos que autoriza.

En resumen, se puede desprender de esta decisión que no cabe impedir la utilización de la IA y que la misma es susceptible de fomentar cambios electorales, pero tampoco sería razonable permitir que los haga sin cortapisas.

El problema al que nos enfrentamos ahora es cómo controlar las prácticas de microsegmentación para que la influencia que puedan ocasionar en los resultados electorales provenga del estricto cumplimiento legal.

Lo más adecuado es empezar a construir un marco legal idóneo partiendo de principios generalmente aceptados como deseables. La declaración del Parlamento de la Unión Europea (2017a) sobre robótica, el proyecto AI4People o el Grupo de Expertos de Alto Nivel de la UE han ido recopilando algunos principios importantes (Cotino Hueso 2019a, 37): principio de beneficencia y no maledicencia, principio de justicia, principio de libertad y autonomía, y principio de explicabilidad y transparencia.

Para que una herramienta de IA sea pertinente no basta solo con lo anterior, sino que debe ser fiable. Por ello, la Comisión Europea en 2019 (Grupo independiente de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial 2019, 10) estableció directrices para una IA fiable organizada en diferentes fases. Tres elementos son los más destacables en este ciclo. El primero, que la IA debía servir a 4 principios éticos: respeto de la autonomía humana, prevención del daño, equidad y explicabilidad —coincidentes en gran medida con los expuestos en el párrafo anterior—. El segundo, que la IA debe cumplir siete requisitos clave: acción y supervisión humanas; solidez técnica y seguridad; gestión de privacidad

y de los datos; transparencia; diversidad, no discriminación y equidad; bienestar social y ambiental; y, rendición de cuentas. Por último, debía evaluarse la aplicación específica de la IA para garantizar la puesta en práctica de los requisitos clave.

Por su parte la AEPD en su Circular 1/2019 (artículo 7) se refirió a las garantías adecuadas que todo sistema que quiera tratar datos conforme al artículo 9.2, *g*, del RGPD debe respectar: responsabilidad desde el diseño y por defecto; designación obligatoria de un delegado de protección de datos; obligatoriedad de registro de actividades de tratamiento; evaluación de impacto; consulta a la AEPD antes de proceder al tratamiento; adopción de las medidas de seguridad necesarias; si el tratamiento va a ser realizado por un encargado debe seleccionarse a uno que ofrezca garantías suficientes; deberá facilitarse de un modo sencillo y gratuito los derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación del tratamiento y oposición; en el caso de que se pretenda obtener los datos de terceros que no actúen como encargados del tratamiento, el responsable deberá comprobar que dichos datos fueron obtenidos de manera lícita y cumpliendo con todos los requisitos del RGPD; y, finalmente, el responsable deberá cumplir lo establecido en el artículo 22 RGPD si los afectados van a ser objeto de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles.

De hecho, en esta misma circular se prohíbe el uso de *microtargeting* al establecer que las actividades de tratamiento de datos, conforme al artículo 4.2 del Reglamento (UE) 2016/679, deben ser proporcionales al objetivo de asegurar el funcionamiento adecuado del sistema democrático. (Fernández Ramón 2021, 35),

En conclusión, una herramienta de IA que hubiera sido diseñada de un modo fiable, que cumpla los objetivos necesarios para su validación, que justifique con precisión la finalidad de su utilización por el interés público y, consecuentemente, establezca las garantías necesarias para el respecto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, podría ser utilizada sin inconvenientes.

Para finalizar, el uso de herramientas de IA para influir en el comportamiento electoral mediante el análisis del *big data* sería una parte del problema. Volviendo al ciclo de la IA en la participación política, en el *microtargeting* se suministran mensajes y para que el *fairplay* resultara garantizado también en esta etapa, deberían ajustarse a la realidad y no tratarse de bulos, información falsa o *deepfakes*.

Para conseguirlo, la información debería estar sometida a una comprobación o *fact check* como elemento basculador entre la interdependencia de las fuentes oficiales, medios de comunicación y verificadores (Blanco Alfonso, Chaparro Domínguez y Repiso 2021, 789). Un ejemplo de ello son los denominados «*bots* buenos», que se crean a partir de algoritmos con capacidad de adaptación que ayudan a detectar noticias falsas; dentro de ellos se encuentran: *Fact Machine*, *Facterbot, Fake News Detector, Les Décodeurs*, etc. (López-López, Lagares Díez y Puentes Rivera 2021, 9).

En este caso, estaríamos aprovechando la IA para luchar contra ella misma.

V. Consideraciones finales y perspectivas futuras

La presencia de la IA es innegable y, como cualquier avance social significativo, plantea desafíos legales. Su influencia trasciende las fronteras nacionales y se extiende globalmente, ya que no se pueden poner barreras al progreso.

La recopilación de datos es una forma de procesamiento de los datos, según el RGPD. Las señales que va dejando nuestra actividad en internet (migas de pan digitales) son recogidas con la finalidad de perfeccionar nuestro perfil y nuestra orientación futura (European Data Protection Supervisor 2018, 8).

El *big data* combinado con la ciencia del comportamiento, permite inferir perfiles aún más profundos como se ha podido observar en las campañas a la presidencia estadounidense de 2016 y en el referéndum sobre el brexit en Reino Unido (European Data Protection Supervisor

2018, 8). El elevado grado de personalización de los mensajes a raíz de estas prácticas permite manipular de una manera más relevante al ciudadano.

Cambios normativos como el aludido en el artículo 58 *bis* de la LOREG han tenido como finalidad permitir estas prácticas dentro de un marco controlado. Pero se ha quedado corto, en la medida en que el riesgo para los derechos fundamentales que supone un «interés público» difuso es superior a los beneficios que pueda reportar.

No obstante, estas prácticas cuentan con un aliado clave que son las plataformas intermediarias, de iniciativa privada, que colaboran con los partidos políticos y que deben estar sometidas a un régimen estricto de control para conseguir garantizar los principios clave de las elecciones democráticas: la libertad, la imparcialidad y la transparencia (European Data Protection Supervisor 2018, 13).

Las elecciones libres «son aquellas en las que los candidatos pueden competir sin obstáculos erigidos por las autoridades, en las que el electorado tiene opciones reales y un acceso libre a la información relativa a dichas opciones» (European Data Protection Supervisor 2018, 13). Cualquier intromisión en las mismas podría provocar una desigualdad de oportunidades entre candidatos o partidos políticos que por su menor importancia no puedan permitirse acceder a estos sistemas (Sánchez Muñoz 2020, 81-92) y contra el principio de transparencia al no conocer los ciudadanos la *micromanipulación* de la que se están siendo objeto.

La utilización de la IA en las elecciones es una realidad y como tal se debe afrontar. Es más, se trata de una realidad mundial, por lo que no solo debe ser encarada a nivel nacional, sino también a nivel comunitario.

Es por ello por lo que el riesgo que supone la IA en las elecciones está tratado en el próximo Reglamento de inteligencia artificial, cuyo contenido ha sido objeto de publicación por algunos miembros de las

instituciones[14], por la interferencia en el derecho al voto consagrado en el artículo 39 de la CDFUE, mas no los prohíbe. Por ejemplo, en el considerando 40.ª establece que los sistemas de IA destinados a influir en el resultado de una elección o referéndum o en el comportamiento electoral de las personas físicas en el ejercicio de su voto, deben calificarse como sistemas de IA de alto riesgo; con la excepción de los sistemas de IA a cuyo resultado no están expuestas las personas físicas, como las herramientas utilizadas para organizar, optimizar y estructurar campañas políticas desde un punto de vista administrativo y logístico.

En última instancia, la libre elección va más allá del ser capaz de introducir el voto en la urna el día de los comicios. Implica que la papeleta seleccionada refleje una conclusión personal, desprovista de influencias externas o inconscientes. Es fundamental garantizar que cada voto refleje la genuina voluntad del ciudadano, sin manipulación, como ingrediente indispensable para preservar la transparencia y legitimidad de los procesos democráticos.

VI. Bibliografía

Agencia Española De Protección De Datos (AEPD): *10 Malentendidos sobre el Machine Learning (Aprendizaje Automático)*, 2022.

Auletta, V. y Ferraioli, D.: " Manipulating an Election in Social Networks Through Edge Addition", *AI*IA 2019 – Advances in Artificial Intelligence,* 2019.

Blanco-Alfonso, I., Chaparro-Domínguez, M. Á. y Repiso R.: "El fact-checking como estrategia global para contener la desinformación", *Estudios sobre el Mensaje Periodístico,* 2021.

Burguera Ameave, L.: *Democracia electoral: comunicación y poder*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2013.

14 Por ejemplo, la Dr. Laura Caroli, Senior Policy Advisor at European Parliament lo publicó en su perfil de Linkedin.

Castellanos Claramunt, J.: "La democracia algorítmica: Inteligencia, Democracia y Participación Política"; *Revista de Derecho Administrativo,* nº 50, 2020.
COM (2020) 65 final, *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*.
Cotino Hueso, L.: "Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica y big data confiables y su utilidad desde el derecho", *Revista catalana de dret públic*, nº 58, 2019a.
Cotino Hueso, L.: "Riesgos e impactos del big data, la inteligencia artificial y la robótica. Enfoques, modelos y principios de la respuesta del Derecho", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50, 2019b.
Dahl, R. A.: *La poliarquía: la participación y oposición*, Tecnos, 1971.
De Icaza, G. y Garzón Sherdek, K.: "inteligencia artificial en los procesos electorales. ¿Qué podemos esperar de ChatGPT?", *Elecciones,* 22, 2023.
Dobber, T., Metoui, N., Tirlling, D., Helberger, N. y De Vreese C.: "Do (microtargeted) deepfakes have real effects on political attitudes?, *The International Journal of Press/Politics*, 2021.
Elórtegui Gómez, C.: "Predicciones (electorales) en tiempos de inteligencia artificial", *Más poder local*, nº 19, 2019, p. 15.
European Data Protection Supervisor: Ethics Advisory Group (EAG): *Report 2018,* 2018.
European Data Protection Supervisor: *Opinion 3/2018: EDPS Opinion on online manipulation and personal data,* 2018.
European Union Agency For Fundamental Rights (FRA): *BigData: Discrimination in data-supported decision making*, 2018.
Fernández Ramón, F.: *Microtargeting, transparencia, datos y propiedad intelectual. Una reflexión sobre los nuevos retos de la inteligencia artificial,* 2021.
Garriga Domínguez, A.: "Reflexiones sobre el marketing político y el fenómeno de la desinformación en el contexto electoral", *AFD,* 2020.
Gómez y Patiño, M. y Bandrés Goldáraz, E.: "El neuromarketing: Una nueva disciplina para la investigación de audiencias y de la

opinión pública", *ICONO 14, Revista de comunicación y tecnologías emergentes*, vol. 12, 2014.

González De La Garza, L. M.: "El Big Data como la gran herramienta de pronóstico de tendencias en los sistemas electorales. Del salto del paradigma demoscópico a los datos de comportamiento real", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50, 2019.

González De La Garza, L. M.: "La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnología en la era de la propaganda electoral cognitiva y virtual, el microtargeting y el big data", *Revista de Derecho Político,* nº 103, 2018.

Gorton, W.A.: "Manipulating citizens: How policial campaigns' use of behavioral social science harms democracy"; *New Policial Science,* 38.

Grupo Independiente De Expertos De Alto Nivel Sobre Inteligencia Artificial, *Directrices éticas para una IA fiable,* 8 de abril de 2019.

Hernández Peña, J. C.: "Campañas electorales, big data y perfilado ideológico. Aproximación a su problemática desde el derecho fundamental a la protección de datos", *Revista Española de Derecho Constitucional,* nº 124, 2022.

López-López, P. C., Lagares Díez, N., y Puentes-Rivera, I.: "La inteligencia artificial contra la desinformación: una visión desde la comunicación política", *Razón y Palabra*, vol. 24, 2021.

Miller, N.: "Cambridge Analytica CEO Suspended After Boasts of 'Putting Trump in the White House", *Sydney Morning Herald,* 21.03.2018.

Montilla Martos, J. A.: "Inteligencia artificial y derechos de participación política", *De Lege Ferenda,* nº1, 2023.

Parlamento Europeo: *Resolución de 14 de marzo de 2017, sobre las implicaciones de los macrodatos en los derechos fundamentales: privacidad, protección de datos, no discriminación, seguridad y aplicación de la ley* (2016/2225(INI)).

Pérez Alberdi, M.R.: *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2013.

Presno Linera, M. Á.: "Inteligencia artificial, policía predictiva y prevención de la violencia de género", *Revista de Victimología y Justicia Restaurativa,* vol. 2, 2023.

Rubio Núñez, R., Franco Alvim, F. y De Andrada Monteiro, V.: Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política, 2024.

Sánchez Muñoz, O.: *La regulación de las campañas digitales en la era digital. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, 2020.

Soler Sánchez, M.: *Campañas electorales y democracia en España,* 2001.

Tudela Aranda, J.: "Gobierno, Parlamento, Democracia e inteligencia artificial", UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 52, 2023.

Ufert, F.: "AI Regulation Through the Lens of Fundamental Rights: How Well Does the GDPR Address the Challenges Posed by AI?", *European Papers,* Vol. 5, 2020.

Valdez Zepeda, A., Aréchiga, D. y Daza Marco, T.: "Inteligencia artificial y su uso en las campañas electorales en sistemas democráticos", *Revista Venezolana de Gerencia*, 29, 2024.

Viudes Fernández, F. J.: "Revolucionando la política: El papel omnipresente de la IA en la segmentación y el targeting de campañas modernas", *Revista Más Poder Local,* 53, 2023.

Wilson, R.: "Cambridge Analytica, Facebook, and Influence Operations: A Case Study and Anticipatory Ethical Analysis", *European Conference on Cyber Warfare and Security; Reading*, 2019.

Woolley, S. y Howard, P.: "Computational Propaganda Worldwide: Executive Summary", *Working Paper, Project on Computational Propaganda*, 2017.

Zuiderveen Borgesius, F. J., Möller J., Kruikemeier, S., Ó Fathaigh, R., Irion, K, Dobber, T., Bodo B., y De Vreese, C.: "Online Political Migrotargeting: promises and threats for democracy", *Utrecht Law Review,* 2018.

IV. CRÓNICA PARLAMENTARIA

CORTS VALENCIANES

Crónica parlamentaria de Les Corts Valencianes

(26 de junio de 2023 – 8 de septiembre de 2024)

Joaquín J. Marco Marco
Letrado de Les Corts Valencianes

Juanjo Úbeda Barberá
Técnico de Información y Documentación de Les Corts Valencianes

Sumario

I. Aspectos generales: inicio de la legislatura
1. Sesión constitutiva
2. Constitución de los Grupos Parlamentarios y modificaciones en los mismos
3. Composición y constitución de las Comisiones
4. Composición y funcionamiento de la Diputación Permanente
5. Debate de investidura y juramento del Molt Honorable President
II. Sentencias del Tribunal Constitucional
III. Modificaciones en el Reglamento y en normas supletorias
IV. Funciones legislativa y presupuestaria
1. Convalidación de decretos leyes
2. Tramitación de proyectos y proposiciones de ley y leyes aprobadas
V. Función de impulso y control político del Consell
VI. Relaciones con otras Instituciones
1. Fiscalía Superior de la Comunitat Valenciana
2. Agencia de prevención y lucha contra el fraude de la Comunitat Valenciana
3. Síndic de Greuges
VII. Designaciones y nombramientos
1. Senadores en representación de la Comunitat Valenciana
2. Elección de la Dirección de la Agencia de Prevención y Lucha contra el fraude y la corrupción de la Comunitat Valenciana

I. Aspectos generales: inicio de la legislatura

1. Sesión constitutiva

La sesión constitutiva de la XI Legislatura de Les Corts se celebró, tal y como estaba previsto en el Decreto de convocatoria de elecciones 3/2023, de 3 de abril, el día 26 de junio de 2023, a las 10.30 horas, en el hemiciclo del Palau dels Borja.

La sesión comenzó con la intervención del Letrado Mayor de la Cámara para indicar que todas sus señorías habían cumplimentado la preceptiva declaración de bienes y para indicar, según los datos que obraban en su poder, cómo debía constituirse la Mesa de Edad, de conformidad a lo que establece el artículo quinto del RCV.

Dicha Mesa estuvo integrada por el diputado de mayor edad, D. Carlos Laguna Asensi, elegido por la circunscripción de Castellón, que ocupó la presidencia; y el diputado y la diputada más jóvenes, que actuaron como secretario y secretaria, respectivamente: D. José Muñoz Salvador y Dª Maria José Calabuig Vanyó, ambos diputados por la circunscripción de Alicante.

Tras el discurso de bienvenida del Presidente de la Mesa de edad y el juramento o promesa de los/las 99 diputados/as de acatamiento de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía, se procedió a la elección de la Mesa de Les Corts.

El resultado de dicha elección fue el siguiente:

– Elección de la Presidencia:
  Señora María de los Llanos Massó Linares: 53 votos.
  Señora Laura Soler Azorín: 31 votos.
  En blanco: 13 votos.
  Nulos: 1 voto.

– Elección de las Vicepresidencias:
  Señor Alfredo Castelló Sáez: 53 votos.
  Señora Gabriela Bravo Sanestanislao: 31 votos.
  En blanco: 13 votos.
  Nulos: 1 voto.

– Elección de las Secretarías:
  Señor Víctor Soler Beneyto: 35 votos.
  Señora Maria Josep Amigó Laguarda: 32 votos.
  Señora Josefina Bueno Alonso: 31 votos.

En consecuencia, la Mesa de Les Corts Valencianes quedó constituida[1] del siguiente modo:

Presidenta: María de los Llanos Massó Linares, diputada por Castellón; Vicepresidente primero, Alfredo Castelló Sáez, diputado por València; Vicepresidenta segunda, Gabriela Bravo Sanestanislao, diputada por València; Secretario primero, Víctor Soler Beneyto, diputado por València; Secretaria segunda, Maria Josep Amigó Laguarda, diputada por València.

Tras el juramento y el discurso de la nueva Presidenta, finalizó la sesión constitutiva.

2. Constitución de los Grupos Parlamentarios y modificaciones en los mismos

De conformidad con lo establecido en el artículo 24.1 RCV, la constitución de los Grupos Parlamentarios se debía hacer dentro de los ocho días hábiles siguientes a la sesión constitutiva, mediante escrito dirigido a la Mesa de Les Corts.

1 La composición de la Mesa se mantiene inalterada hasta la fecha de realización de esta Crónica Parlamentaria -octubre 2024-.

Tras la remisión de los correspondientes escritos, la Mesa de la Cámara adoptó una serie de Acuerdos relativos a esta cuestión en su reunión de 7 de julio de 2023, publicados en el Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes 2/XI, de 14 de julio de 2023. De conformidad con dichos Acuerdos se constituyeron los siguientes Grupos Parlamentarios, con los siguientes Síndics/Síndiques y portavoces adjuntos/as:

– Grupo Parlamentario Vox Cortes Valencianas (Acuerdo 1/XI)
  13 integrantes
  Síndica: Ana Vega Campos
  Portavoces adjuntos: Joaquín María Alés Estrella y David Muñoz Pérez

– Grupo Parlamentario Popular (Acuerdo 2/XI)
  40 integrantes
  Síndic: Miguel Barrachina Ros
  Portavoces adjuntos/as: Juan Francisco Pérez Llorca, Salomé Pradas Ten y Laura Chuliá Serra

– Grupo Parlamentario Compromís (Acuerdo 3/XI)
  15 integrantes
  Síndic: Joan Baldoví Roda
  Portavoces adjuntos/as: Aitana Joana Mas Mas, Vicent Marzà Ibáñez e Isaura Navarro Casillas

– Grupo Parlamentario Socialista (Acuerdo 4/XI)
  31 integrantes
  Síndica: Rebeca Torró Soler
  Portavoces adjuntos/as: Arcadi España García, María José Salvador Rubert y José Chulvi Español

Desde la constitución de los Grupos Parlamentarios, el número de integrantes de los mismos no se ha modificado, sin que, hasta la fecha, haya surgido la figura del diputado/a no adscrito.

Sin embargo, sí se han producido numerosas bajas y altas en el seno de los mismos; hasta un total 27[2] de los 99 diputados/as que iniciaron la legislatura han renunciado a su escaño, permitiendo el acceso de otros/as integrantes de sus correspondientes listas electorales. La composición del Consell, las elecciones generales de julio de 2023, la composición del gobierno de España, motivos personales o las elecciones europeas de 2024 han modificado sensiblemente la fisonomía inicial de la Cámara.

También han sufrido cambios las figuras de los Síndicos/as y portavoces adjuntos de los Grupos Parlamentarios. De los 4 Síndicos que iniciaron la Legislatura, únicamente uno, el Sr. Baldoví, del Grupo Parlamentario Compromís, se mantiene en su puesto. Actualmente, el puesto de Síndico el Grupo Popular lo ocupa Juan Francisco Pérez Llorca; el del Grupo Socialista José Muñoz Lladró; y el del Grupo Vox Cortes Valencianas José María Llanos Pitarch. Igualmente, se han producido modificaciones en las portavocías adjuntas.

3. Composición y constitución de las Comisiones

La Mesa, mediante su Acuerdo 10/XI (BOCV 2/XI, de 14 de julio de 2023), en su reunión de 10 de julio de 2023, tras oír a la Junta de Síndics, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Cámara, determinó que:

1. Las Comisiones permanentes legislativas (artículo 45.1 del Reglamento de Les Corts Valencianes) estuvieran integradas cada una de ellas por 13 miembros con la siguiente distribución: Grupo Parlamentario Popular, 5 diputados o diputadas; Grupo Parlamentario Socialista, 4 diputados o diputadas; Grupo

2 De ellos, 17 del Grupo Popular, 8 del Grupo Socialista, 1 del Grupo Compromís y 1 del Grupo Vox Cortes Valencianas.

Parlamentario Compromís, 2 diputados o diputadas; Grupo Parlamentario Vox Cortes Valencianas: 2 diputados o diputadas.

2. Las Comisiones permanentes no legislativas (artículo 45.2 del Reglamento de Les Corts Valencianes) estuvieran integradas del siguiente modo:
   a) Comisión de Reglamento (artículo 46 del Reglamento de Les Corts Valencianes): 18 miembros (Mesa de Les Corts Valencianes; 5 miembros; Grupo Parlamentario Popular: 5 diputados o diputadas; Grupo Parlamentario Socialista, 4 diputados o diputadas; Grupo Parlamentario Compromís, 2 diputados o diputadas; Grupo Parlamentario Vox Cortes Valencianas, 2 diputados o diputadas).
   b) Comisión de Estatuto de los Diputados y las Diputadas (artículo 47 del Reglamento de Les Corts Valencianes) y Comisión de Peticiones (artículo 48 del Reglamento de Les Corts Valencianes): Mesa de Les Corts Valencianes y un diputado o una diputada por cada grupo parlamentario.
   c) Comisión de Gobierno Interior (artículo 49 del Reglamento de Les Corts Valencianes): Mesa de Les Corts Valencianes y Síndicos y síndicas de los grupos parlamentarios.
   d) Comisiones de Asuntos Europeos y de Derechos Humanos (artículo 50 del Reglamento de Les Corts Valencianes): misma composición que las comisiones permanentes legislativas.
   e) Comisión Especial de Participación Ciudadana (artículo 187.6 del Reglamento de Les Corts Valencianes): Mesa de Les Corts Valencianes y un diputado o una diputada por cada grupo parlamentario.

Las Comisiones Permanentes Legislativas y las Comisiones de Asuntos Europeos y Derechos Humanos se constituyeron y eligieron sus respectivas Mesas de Comisión el 11 de julio de 2023, si bien tres de ellas lo hicieron el 13 de julio de 2023. Con motivo de los cambios en los integrantes de la Cámara, muchas de ellas tuvieron que reunirse

el 5 de octubre de 2023 para renovar alguno de los miembros de sus respectivas Mesas.

4. Composición y funcionamiento de la Diputación Permanente

La Mesa de les Corts Valencianes, mediante Acuerdo número 11/XI (BOCV 2/XI, de 14 de julio de 2023), oída la Junta de Síndics, y de conformidad con el artículo 58 del Reglamento de Les Corts Valencianes, determinó que la Diputación Permanente estuviera integrada por la Mesa de Les Corts Valencianes (5 miembros) y otros 18 miembros; además, tendría 23 diputados/as suplentes. La distribución entre los Grupos Parlamentarios, sin contabilizar los miembros de la Mesa de Les Corts, fue del siguiente tenor:

- Grupo Parlamentario Popular: 8 titulares y 10 suplentes
- Grupo Parlamentario Socialista: 6 titulares y 7 suplentes
- Grupo Parlamentario Compromís: 2 titulares y 3 suplentes
- Grupo Parlamentario Vox Cortes Valencianas: 2 titulares y 3 suplentes

Durante este período, la Diputación Permanente se ha reunido en dos ocasiones: el 1 de septiembre de 2023, para la convalidación o derogación de los Decretos leyes 8/2023 y 10/2023; y el 5 de septiembre de 2024 para la convalidación o derogación de los Decretos leyes 8/2024 y 9/2024, así como para sustanciar sendas comparecencias de los Consellers de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, por un lado, y de Educación, Cultura, Universidades y Empleo, por otro.

5. Debate de investidura y juramento del Molt Honorable President

El BOCV 2/XI, de 14 de julio, publicaba la Resolución número 17/XI, de la Presidencia de Les Corts Valencianes, de 10 de julio de 2023, sobre la propuesta a la cámara de candidato a la Presidencia de la Generalitat.

Dicha Resolución indicaba que, de acuerdo con los artículos 27.2 del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, 2.2 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y 143.1 y 3 del Reglamento de Les Corts Valencianes, atendiendo a las consultas efectuadas los días 6 y 7 de julio con los grupos políticos con representación parlamentaria y al escrito presentado por el Grupo Parlamentario Popular (RE número 142), se proponía a la cámara al diputado Carlos Mazón Guixot como candidato a la Presidencia de la Generalitat.

El debate de investidura tuvo lugar el 13 de julio de 2023 y Carlos Mazón Guixot fue elegido President de la Generalitat Valenciana por 53 votos a favor (correspondientes a los Grupos Parlamentarios Popular y Vox Cortes Valencianas) frente a 46 votos en contra (correspondientes a los Grupos Parlamentarios Socialista y Compromís).

Posteriormente, el 17 de julio de 2023 se produjo el juramento del Sr. Mazón y su proposición a Les Corts.

Mediante Decreto 10/2023, de 19 de julio, del president de la Generalitat, se determinó el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones; y mediante Decreto 11/2023, de 19 de julio, del president de la Generalitat, se nombró a las personas titulares de las vicepresidencias y de las consellerias. Prácticamente un año después de dichos Decretos, tras la decisión de Vox de no estar presente en el Consell de la Generalitat, el Presidente Mazón dictó tres nuevos Decretos, que determinan la vigente organización y composición del Consell:

- Decreto 16/2024, de 11 de julio, del presidente de la Generalitat, por el cual se dispone el cese del vicepresidente primero y conseller de Cultura y Deporte, de la consellera de Justicia e interior, y del conseller de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Decreto 17/2024, de 12 de julio, del president de la Generalitat, por el cual se determinan el número y la denominación de las consellerias y sus atribuciones.

– Decreto 18/2024, de 12 de julio, del president de la Generalitat, por el cual dispone el cese y nombra las personas titulares de determinadas consellerias de la Generalitat.

II. Sentencias del Tribunal Constitucional

Durante este período se han dictado cuatro Sentencias del Tribunal Constitucional con afectación a legislación de la Comunitat Valenciana:

1. *Sentencia 63/2023, de 24 de mayo de 2023 (BOE n. 50, de 24.06.2023)*
   Dicha Sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra el artículo 173 de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat para 2022, que añade un apartado 6 al artículo 7 del Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.
   En su fallo estima parcialmente el recurso y considera que el precepto alegado es inconstitucional, exclusivamente en la medida en que sea aplicable a los puertos de interés general de titularidad estatal.

2. *Sentencia 124/2023, de 26 de septiembre de 2023 (BOE n. 261, de 1 de noviembre de 2023).*
   La Sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra determinados artículos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

En su fallo estima parcialmente el recurso y considera que algunos de los preceptos impugnados son inconstitucionales, desestimando el resto de las peticiones. El fallo indica literalmente que se declara "inconstitucional y nulo el artículo 7 de la misma, así como el inciso «en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana» del apartado 6 del artículo 5", desestimando el recurso en todo lo demás.

La Sentencia cuenta con dos votos particulares, si bien el segundo de ellos cuenta con la adhesión de dos magistrados -más el autor-, siendo en conjunto cuatro los magistrados que firman votos particulares a la Sentencia.

3. *Sentencia 143/2023, de 24 de octubre de 2023 (BOE n. 286, de 30 de noviembre de 2023).*

   Esta Sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra determinados artículos de la misma Ley que se recurría en la Sentencia anteriormente citada, la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

   El recurso coincidía con el anterior en la impugnación de determinados preceptos de la Ley, si bien llegaba más allá y recurría otros no recogidos en el recurso anterior.

   En el fallo se declara "extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del inciso «en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana», del apartado 6 del art. 5; y del art. 7 de la Ley de las Corts Valencianes 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana". Como acabamos de ver esos apartados ya habían sido declarados inconstitucionales en la Sentencia 124/2023. Y se desestima el recurso en todo lo demás.

La Sentencia cuenta con votos particulares de los mismos magistrados que en la anterior, si bien en un formato más breve.

4. *Sentencia 168/2023, de 22 de noviembre de 2023 (BOE n. 304, de 21 de diciembre de 2023).*
   La Sentencia resuelve la cuestión de inconstitucionalidad presentada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana contra la Disposición Transitoria 11 de la Ley 5/2014, de 26 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, en la redacción dada por las leyes 13/2016, 27/2018, 9/2019 y 3/2020; así como contra la Disposición Transitoria 20ª del Decreto legislativo 1/2021.
   El fallo decidió "estimar la cuestión de inconstitucionalidad (…) y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, y de la disposición transitoria vigésima del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio".

III. Modificaciones en el Reglamento y en normas supletorias

Se han presentado un total de tres propuestas de reforma del Reglamento de Les Corts:

- Proposición de ley por la que se modifica el Reglamento de Les Corts Valencianes, de 31 de enero de 2024, presentada por el Grupo Parlamentario Vox Cortes Valencianas.
- Proposición de ley de reforma del artículo 139 del Reglamento de Les Corts Valencianes, de 12 de abril de 2024, presentada por el Grupo Parlamentario Compromís.

– Proposición de ley de modificación del artículo 38.1 del Reglamento de Les Corts Valencianes, de 15 de julio de 2024, presentada por el Grupo Parlamentario Compromís.

La primera de ellas fue aprobada, por el procedimiento de lectura única, en la sesión plenaria de 28 de febrero de 2024 y supuso una modificación del artículo 130 del Reglamento de les Corts Valencianes para eliminar las contradicciones entre dicho precepto y la Ley 10/2017, de 11 de mayo, por la que se regula la iniciativa legislativa popular. Dicha modificación permitió la comparecencia de las comisiones promotoras de las iniciativas legislativas populares en los debates de totalidad de varios de estos textos, debates que se produjeron en la sesión plenaria de 20 de marzo de 2024.

De las otras dos, presentadas por el Grupo Parlamentario Compromís, la primera fue rechazada y la segunda se encuentra en tramitación.

Por otra parte, interesa resaltar la aprobación de la Resolución de Presidencia de carácter general 1/XI, de 28 de mayo de 2024, sobre el funcionamiento de las comisiones de investigación y especiales de estudio y de las subcomisiones. Esta resolución deroga la anterior regulación recogida en la Resolución de Presidencia de carácter general 1/IX, de 20 de octubre de 2015, sobre la creación de subcomisiones en el seno de las comisiones permanentes legislativa y la Resolución de Presidencia de carácter general 11/X, de 10 de octubre de 2022, sobre el funcionamiento de las comisiones de investigación y especiales de estudio.

IV. Funciones legislativa y presupuestaria

1. Convalidación de decretos leyes

En el periodo estudiado se ha consolidado la tendencia, observada en los últimos años, al incremento de la aprobación por el Consell (y posterior convalidación por Les Corts) de decretos leyes.

Concretamente, se han presentado ante la cámara un total de dieciséis decretos leyes. Todos ellos fueron convalidados por la cámara y tan sólo uno, el Decreto ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat, se ha tramitado posteriormente como proyecto de ley.

El listado completo de decretos leyes convalidados es el siguiente:

- Decreto ley 8/2023, de 28 de julio, del Consell, por el que se establecen obligaciones a los operadores de transporte público colectivo terrestre para la gratuidad temporal para los jóvenes menores de 31 años en los servicios públicos de transporte por carretera competencia de la Generalitat.
- Decreto ley 9/2023, de 28 de julio, del Consell, por el que se establecen obligaciones a los operadores de transporte público colectivo terrestre para la reducción temporal del 50% del precio de los abonos de transporte y títulos multiviaje, excluido el billete de ida y vuelta, en los servicios de transporte terrestre competencia de la Generalitat, por un periodo de 6 meses desde el 1 de agosto de 2023.
- Decreto ley 10/2023, de 10 de agosto, del Consell, por el que se reduce temporalmente el importe de las tasas propias y servicios públicos de la Generalitat.
- Decreto ley 11/2023, de 29 de septiembre, del Consell, para minimización del impacto sobre las familias y empresas del pago del canon de saneamiento aplazado por Decreto ley 6/2022, de 8 de julio, y el Decreto ley 19/2022, de 30 de diciembre, del Consell.
- Decreto ley 12/2023, de 10 de noviembre, del Consell, de derogación de la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible.
- Decreto ley 13/2023, de 5 de diciembre, del Consell, por el que se regula la comunicación de información a la Generalitat por las empresas comercializadoras de referencia para la gestión del bono social térmico y otras medidas relacionadas de carácter social.

– Decreto ley 14/2023, de 19 de diciembre, del Consell, por el que se prorrogan las reducciones temporales de tarifas en los servicios públicos de transporte competencia de la Generalitat en 2024 por un periodo de 6 meses, y se modifica el artículo 51.3 c), el apartado cuarto de la Disposición Adicional Novena y la Disposición Transitoria vigesimocuarta del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, en relación con la tramitación de los Proyectos Territoriales Estratégicos (PTE) y las DICS de regularización (DICR).
– Decreto ley 1/2024, de 30 de enero, del Consell, de modificación de los decretos ley 13/2021, de 30 de julio, del Consell, y 13/2022, de 7 de octubre, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras y concesión directa de ayudas para actuaciones de competencia local en los municipios de la comarca del Vega Baja del Segura y Crevillent.
– Decreto ley 2/2024, de 21 de febrero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a garantizar la asistencia sanitaria integral y en condiciones de equidad en el Sistema Valenciano de Salud.
– Decreto ley 3/2024 de 20 de marzo, del Consell de medidas urgentes en materia de categorías profesionales y condiciones retributivas del personal investigador de las fundaciones e institutos de investigación biomédica del sector público instrumental de la Generalitat.
– Decreto ley 4/2024, de 26 de marzo, del Consell, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción de la temporalidad en el ámbito de la Administración de la Generalitat.
– Decreto ley 5/2024, de 28 de junio, del Consell, por el que se aprueban las medidas tributarias urgentes destinadas a compensar determinados efectos negativos producidos a las personas afectadas por el incendio declarado en València el 22 de febrero de 2024.
– Decreto ley 6/2024, de 28 de junio, del Consell, por el cual se prorrogan las reducciones temporales de tarifas en determinados

servicios públicos de transporte que son competencia de la Generalitat, por un periodo de seis meses.
- Decreto ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat.
- Decreto ley 8/2024, de 2 de agosto, del Consell, de modificación de la Ley 8/2023, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024.
- Decreto ley 9/2024, de 2 de agosto, del Consell, de modificación de la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico.

2. Tramitación de proyectos y proposiciones de ley y leyes aprobadas

Durante este periodo se han presentado quince iniciativas legislativas. Por tipo de iniciativa, se han tramitado cuatro proyectos de ley, incluyendo un proyecto de ley de presupuestos y un decreto ley tramitado como proyecto de ley, y un total de once proposiciones de ley.

De todas ellas se han convertido en ley, de momento, ocho: tres provenientes de proyectos de ley y otros cinco de proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios. Llama la atención que se hayan aprobado más leyes a iniciativa de los grupos parlamentarios que por iniciativa del Consell, consecuencia seguramente de la existencia durante la mayor parte del periodo de un gobierno de coalición que exigía un alto grado de consenso parlamentario entre los dos partidos que componían el Consell para aprobar las leyes.

Los proyectos de ley aprobados han sido:
- Proyecto de ley, de la Generalitat, de modificación de la 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, por lo que respecta al impuesto de sucesiones y donaciones.
- Proyecto de ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024.

– Proyecto de ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

Por su parte, el Proyecto de ley de simplificación administrativa de la Generalitat (procedente del Decreto ley 7/2024, de 9 de julio) se encuentra en tramitación en la Comisión de Justicia, Gobernación y Administración Local.

Respecto a las proposiciones de ley, estas son las cinco que han sido aprobadas:

– Proposición de ley por la cual se regula la libertad educativa.
– Proposición de ley de modificación de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana y la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos.
– Proposición de ley de la Corporación Audiovisual de la Comunitat Valenciana.
– Proposición de ley sobre concordia de la Comunitat Valenciana.
– Proposición de ley de modificación de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

Las cuatro primeras fueron presentadas conjuntamente por los grupos parlamentarios Popular y VOX Cortes Valencianas, mientras que la quinta la presentó en solitario el Grupo Parlamentario Popular.

El resto de las proposiciones de ley han sido presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista, cuatro, y por el Grupo Parlamentario Compromís, dos. De ellas, tres no han sido tomadas en consideración:

– Proposición de ley de medidas relativas al canon de saneamiento con el fin de paliar los efectos de la inflación en las familias valencianas.
– Proposición de ley de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de salud en la Comunitat Valenciana.
– Proposición de ley para la reversión de las medidas de protección frente al juego y fomento de la ludopatía en la Comunitat Valenciana.

Y otras tres se encuentran en tramitación:

- Proposición de ley de modificación de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.
- Proposición de ley de modificación de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunitat Valenciana.
- Proposición de ley de accesibilidad universal inclusiva.

V. Función de impulso y control político del Consell

La función de impulso y control político del Consell absorbe la mayor parte del trabajo realizado en la Cámara. En el periodo de referencia, solamente se han presentado y sustanciado iniciativas de control ordinario, es decir, aquellas que no implican la retirada de la confianza parlamentaria al Consell.

Tabla 1. Solicitudes de comparecencia

Formuladas	387
Sustanciadas	113
Retiradas	14
Decaídas	59
Rechazadas[3]	39
Criterio contrario de la J.S.	2
No admitidas a trámite	1
Pendientes	159

3 Hace referencia a aquelles solicitudes de comparecencia en Comisión que exigen, al solicitarse por la vía del artículo 44 del RCV, un pronunciamiento previo de la propia Comisión correspondiente, entendiéndose rechazadas las comparecencias cuando la Comisión se pronuncia en contra de la comparecencia.

El número de solicitudes de comparecencia registradas y el porcentaje de estas que se ha sustanciado es similar al de anteriores periodos de sesiones.

Tabla 2. Preguntas escritas

Formuladas	7657
Contestadas	6666
Retiradas	66
No admitidas a trámite	1
Decaídas	0
Convertides en Solicitudes de documentación	6
No tramitada por duplicidad	1
Pendientes	917

Las preguntas escritas son el mecanismo de control ordinario que genera mayor número de iniciativas. El Grupo Parlamentario Socialista es el que más iniciativas de este tipo ha presentado, con 5983 preguntas, mientras que el GP Compromís ha presentado un total de 1651 preguntas en el periodo estudiado.

Se observa la tendencia a presentar baterías de preguntas sobre un mismo tema, cambiando únicamente la localidad o el centro público objeto de la pregunta, lo que genera un gran volumen de iniciativas.

Tabla 3. Preguntas orales en comisión

Formuladas	32
Contestadas	0
Contestades una vez convertidas en escritas	28
Decaídas	0
Retiradas	1
No admitidas a trámite	3

La presentación de preguntas orales en comisión continúa su tendencia descendente, convirtiéndose de hecho en una iniciativa residual. En el periodo estudiado no se ha sustanciado ninguna de las treinta y dos preguntas registradas. Tal y como dicta el Reglamento de Les Corts, las preguntas orales que no se han sustanciado en comisión al finalizar el periodo de sesiones, son tramitadas como preguntas escritas.

Tabla 4. Preguntas orales en pleno

Formuladas	503
Contestadas	174
Decaídas	50
No admitidas a trámite	8
Retiradas	15
Pendientes	256

Más de la mitad de las preguntas orales presentadas para su respuesta en pleno están pendientes de substanciación. Se trata de iniciativas que suelen estar ligadas a temas de actualidad por lo que el retraso en su substanciación hace que pierda un poco su razón de ser.

Tabla 5. Preguntas de interés general al President del Consell

Formuladas	48
Contestadas	48

Al inicio de la Legislatura, los cuatro Grupos Parlamentarios con presencia en la Cámara realizaban este tipo de preguntas; sin embargo, tras tres sesiones, el Grupo Parlamentario Popular, que es el mayoritario y al que pertenece el President del Consell dejó de realizar este tipo de preguntas. En consecuencia, de las 48 preguntas, 3 pertenecen al Grupo

Popular, mientras el resto de los Grupos Parlamentarios (Socialista, Compromís y Vox Comunidad Valenciana) han formulado 15 cada uno de ellos (en un total de 15 sesiones plenarias con este tipo de mecanismo de control).

Tabla 6. Solicitudes de documentación

Formuladas	5331
Remitida la documentación	4420
No remitida la documentación por duplicidad	1
Carácter no público	11
Contestación sin documentación	2
Decaídas	9
No admitidas a trámite	8
Retiradas	61
Pendientes	819

Las solicitudes de documentación no son propiamente una iniciativa parlamentaria, sino un derecho de los diputados. A pesar de ello, se trata de un procedimiento que genera un gran volumen de tráfico documental, con más de 5000 solicitudes presentadas en el periodo estudiado.

Tabla 7. Propuesta de creación de comisiones o subcomisiones

Formuladas	18
Aprobadas	2
Retiradas	0
Rechazadas	11
Pendientes	5

Las dos propuestas de creación de comisiones aprobadas fueron:

- Propuesta de creación de una comisión permanente no legislativa sobre políticas integrales de discapacidad.
- Propuesta de creación de una comisión de investigación sobre las irregularidades cometidas en el sector público instrumental de la Generalitat Valenciana entre los años 2016 y 2023.

Ambas se han constituido y han iniciado sus trabajos, la primera el 20 de febrero de 2024 y la segunda el 10 de abril de 2024.

Tabla 8. Interpelaciones

Formuladas	98
Sustanciadas	28
No admitidas a trámite	0
Decaídas	0
Retiradas	3
Pendientes	67

Tabla 9. Mociones

Formuladas	27
Aprobadas	0
Rechazadas	27
Retiradas	0

Las interpelaciones y las mociones subsiguientes a las mismas son iniciativas que hacen de puente entre las funciones de control e impulso de la acción del gobierno. Se han sustanciado un total de veintinueve interpelaciones en el periodo estudiado, que han dado lugar a veintisiete mociones subsiguientes, habiendo sido todas ellas rechazadas.

Pero el grueso del trabajo de la cámara en la función de impulso y orientación de la acción política del Consell se concentra en las

proposiciones no de ley. El Reglamento de Les Corts contempla tres modalidades: las ordinarias, que se sustancian en la comisión competente por la materia, las urgentes, que se sustancian ante el Pleno, y las de tramitación inmediata que requieren la firma de todos los grupos parlamentarios. En caso de aprobarse, dan lugar a una resolución del órgano competente para su aprobación.

Tabla 10. Proposiciones no de ley urgentes

Formuladas	357
Aprobadas	25
Retiradas	16
Criterio contrario de la J. S.	0
Decaídas	61
No admitidas a trámite	0
No tomadas en consideración	23
Convertidas[4]	1
Pendientes	231

Tabla 10. Proposiciones no de ley ordinarias

Formuladas	506
Aprobadas	73
Retiradas	17
Criterio contrario de la J. S.	0
Decaídas	60
No admitidas a trámite	0
No tomadas en consideración	59
Pendientes	297

4 Se trata de una Proposición no de ley que, inicialmente se presentó como "especial de urgencia" pero posteriormente se reconvirtió a "ordinaria".

Últimamente se observa que los grupos parlamentarios presentan de forma habitual la misma proposición no de ley por la vía ordinaria y por la vía de urgencia, duplicando así las posibilidades de que sea debatida la propuesta de resolución.

En el periodo estudiado no se presentó ninguna proposición no de ley de tramitación inmediata.

VI. Relaciones con otras Instituciones

1. Fiscalía Superior de la Comunitat Valenciana

El 12 de febrero de 2024 compareció ante la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat la Fiscal Superior de la Comunitat Valenciana para presentar la Memoria de la Fiscalía de la Comunitat Valenciana 2023, correspondiente al año estadístico 2022.

2. Agencia de prevención y lucha contra el fraude de la Comunitat Valenciana

El 26 de marzo de 2024 se remitió a Les Corts la Memoria de actividades de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana correspondiente al ejercicio 2023.

El Director de la Agencia compareció para su exposición y debate ante la Comisión de Economia, Presupuestos y Hacienda el 21 de mayo de 2024.

3. Síndic de Greuges

El 27 de marzo de 2024 se entregó en Les Corts el Informe anual de gestión de la institución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, correspondiente al año 2023.

El Síndic lo expuso en la sesión plenaria de 15 de mayo de 2024.

VII. Designaciones y nombramientos

1. Senadores en representación de la Comunitat Valenciana

El 27 de julio de 2023 se celebró la sesión plenaria para la designación de los senadores y senadoras, 6 titulares y 6 suplentes, en representación de la Comunitat Valenciana.

Los elegidos fueron los siguientes:

- D. Gerardo Camps Devesa (suplente, Carolina Salvador Moliner); 53 votos.
- Dª Teresa María Belmonte Sánchez (suplente, Rubén Fernando Moreno); 53 votos.
- D. Fernando Carbonell Tatay (suplente, María Teresa Cervera García); 53 votos.
- D. Ximo Puig i Ferrer (suplente, Eva Redondo Gamero); 31 votos.
- Dª Rocío Briones Morales (suplente, Rafa Briet Seguí); 31 votos.
- D. Enric Morera i Català (suplente, Elsa Villalta Fonfría); 10 votos.
- Hubo 4 votos en blanco.

Ximo Puig i Ferrer renunció el 19 de febrero de 2024 y fue sustituido el 20 de febrero de 2024 por su suplente, Eva Redondo Gamero.

2. Elección de la Dirección de la Agencia de Prevención y Lucha contra el fraude y la corrupción de la Comunitat Valenciana

En la sesión de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda de 12 de julio de 2024 se produjo la comparecencia de los dos candidatos a presidir la Agencia: D. Gustavo Segura Huerta[5] y D. Eduardo Beut González. El Sr. Segura obtuvo 6 votos a favor y 7 en contra, mientras el

5 El Sr. Segura ya había sido candidato único en una ronda anterior, no alcanzando el número mínimo de votos en la sesión de la Comisión de 23 de mayo de 2024 para que dicho órgano pudiera elevar un dictamen con su candidatura al Pleno de la Cámara.

Sr. Beut obtuvo 7 a favor y 6 en contra, por lo que la Comisión aprobó el Dictamen con dicho candidato.

En la sesión plenaria de 15 de julio de 2024 el Sr. Beut fue elegido mediante votación secreta por papeletas con 51 votos a favor, 43 votos en blanco y 1 voto nulo.

V. LIBROS

CORTS VALENCIANES

Recensión a

SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: *Estudios sobre las libertades públicas en el ordenamiento constitucional español (la voz de la sociedad civil),* Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, 384 págs.

Göran Rollnert-Liern
Universidad de Valencia

Estudio sobre las libertades fue el título de una monografía de la autora que puede considerarse un clásico en la literatura iuspublicista española sobre los derechos y libertades en la Constitución de 1978 y ello explica que la obra original de 1989 fuese reeditada de nuevo por Tirant lo Blanch en 1995. Pero lo que el lector encontrará en el trabajo de 2023 no es tanto una nueva edición —como la propia profesora Sánchez Ferriz apunta en la presentación— como la recopilación estructurada de los planteamientos y convicciones surgidos de su dilatada y fructífera trayectoria académica como primera catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia y primera catedrática de Derecho Constitucional de España, de toda una vida universitaria dedicada, en muy buena medida, al estudio de las libertades públicas como categoría jurídica diferenciada en el conjunto de los derechos reconocidos en el Título I. De la proyección y continuidad temporal de los estudios de

la autora dan cuenta, por una parte, su entronque con la asignatura optativa *Libertades Públicas* introducida por Diego Sevilla Andrés en el plan de estudios de la licenciatura en Derecho de 1965 implantado en la Universidad de Valencia y cuya docencia fue posteriormente asumida por Remedio Sánchez hasta su extinción en 1993, y, por otra, la confrontación de sus tesis con los cambios legislativos, los desarrollos jurisprudenciales y, especialmente, con las transformaciones sociales y políticas experimentadas —precisamente y en un alto grado— a consecuencia del ejercicio de las libertades públicas por diversos actores sociales no estatales (aspecto este último que se refleja en el subtítulo que identifica las libertades con "la voz de la sociedad civil").

El texto arranca con la formulación de dos premisas que se proyectan a lo largo de toda la obra: la primera es el interés de la distinción entre las libertades públicas y el resto de los derechos del Título I CE, interés que se justifica, entre otras consideraciones, porque de esta manera se evita extender a los derechos fundamentales personalísimos de la Sección Primera las interpretaciones restrictivas que pueden estar justificadas por el potencial abuso en el ejercicio de las libertades públicas y por ello propone este criterio interpretativo diferencialista en un sistema de derechos judicializado como el español, adoptando así una perspectiva garantista presente transversalmente en toda la monografía; y la segunda es que esta distinción entre derechos y libertades y sus correlativos regímenes jurídicos diferenciados, aunque no se asume expresamente por la doctrina mayoritaria, "sí se da por supuesto en cierto modo aun cuando no se lleguen a extraer las correspondientes consecuencias jurídicas" (págs. 18, 166 y 218) y, en este sentido, se remite a la expresión "derecho a la protesta" utilizada en el voto particular de María Luisa Balaguer a la STC 172/2020 para englobar las clásicas libertades de asociación, reunión y manifestación, expresión y demás libertades informativas directamente vinculadas a la participación política; adelanta así la autora la idea que después expondrá sobre la naturaleza prepolítica de las libertades públicas (en el sentido de que conforman anticipadamente la opinión pública

que después se canalizará a través de los derechos políticos de participación).

La obra se estructura en dos partes y el título en plural de la misma ("Estudios…"), a diferencia del singular utilizado en las dos ediciones anteriores, se corresponde con la realidad puesto que se trata, efectivamente, de dos estudios unidos temáticamente por el hilo conductor del enfoque en las libertades públicas.

En la "primera parte general" -el primer estudio, diríamos— se abordan la terminología utilizada en la Carta Magna y en la doctrina; la génesis y el significado del concepto de libertades públicas en el constitucionalismo francés como los derechos positivados y sujetos a la reserva de ley; algunas referencias comparadas a otros ordenamientos europeos (Reino Unido, Italia, Alemania y Suiza); el tratamiento de las libertades públicas en el constitucionalismo histórico y su manualística con particular atención a la Restauración cuyo régimen evolucionó hacia formas democráticas a medida que se fueron estableciendo, aunque restrictivamente, las libertades colectivas; el encaje de las libertades públicas en las llamadas "generaciones de derechos" que se despliegan coetáneamente a la evolución histórica del Estado; y, finalmente, una visión general del sistema de derechos y libertades del Título I de la Constitución con una propuesta de clasificación centrada en la dignidad como elemento axial del sistema y transida por la eficacia expansiva de la libertad e igualdad.

Merece la pena detenerse a considerar algunas de las cuestiones tratadas en los capítulos III y IV de esta primera parte. El Capítulo III dedicado a las generaciones de derechos estudia las interacciones e influencias mutuas entre las declaraciones de derechos y los distintos marcos y estructuras estatales en los que se ha venido organizando institucionalmente el poder. "Si a fines del siglo XVIII se proclaman las libertades individuales, y el siglo XIX presencia el proceso, no siempre incruento, por el que las libertades políticas van superando sucesivamente las tres fases que cabría resumir como delito, hecho, derecho (que caracterizan el establecimiento de tales libertades), el siglo

XX aporta un nuevo tipo de derechos, los típicos del Estado Social de Derecho, que son los derechos sociales, esto es, los derechos a obtener del Estado concretas prestaciones" (págs. 128 y 129), afirma.

Coherentemente con este planteamiento, difiere (acertadamente) de las concepciones mayoritarias que incluyen en la primera generación todos los derechos y libertades, mientras que los derechos sociales y los nuevos derechos propios de la era tecnológica integrarían respectivamente la segunda y tercera generación. Pero para la profesora Sánchez Ferriz, que une a su sensibilidad académica y personal hacia los derechos y sus garantías su constante preocupación e interés por el Estado Constitucional,[1] "no cabe asimilar, al menos sin matices, en una única generación (la primera) todos los derechos que van emergiendo a lo largo de la vida del Estado Liberal de Derecho" (pág. 132). Serían, pues, dos las generaciones de derechos, bien diferenciadas por su origen y funcionalidad, que surgieron en la forma histórica del Estado liberal cuya estructura moldearon hasta hacerlo mutar. Así, en el primer Estado liberal, tributario de la filosofía política individualista, fueron las libertades individuales que protegían los valores burgueses como la seguridad personal y procesal, la igualdad formal, la propiedad y las libertades económica, de comercio y de pensamiento las que alcanzaron reconocimiento constitucional, en sintonía con un marco político formalista e inhibicionista hostil a cualquier grupo, cuerpo social o colectividad intermedio entre Estado e individuo; sin embargo, el movimiento obrero y sus luchas colectivas en pro del libre asociacionismo, de la reforma electoral y del acceso al sufragio generaron "libertades de ejercicio colectivo (o al menos de 'exteriorización' personal con eventuales efectos colectivos)" (pág. 133) que tuvieron un protagonismo activo en la evolución del Estado, forzándole progresiva y gradualmente a evolucionar y a ampliar su base social.

---

1 Remedio Sánchez Ferriz y Göran Rollnert-Liern, *El Estado Constitucional*, 2.ª ed. actualizada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

La segunda generación de derechos, que tiene como marco político un Estado formalmente liberal pero que se ha ido democratizando "por la fuerza de las cosas y por el advenimiento de las masas a la vida política" (pág. 141), con las consiguientes transformaciones políticas e institucionales (heterogeneidad social y política del Parlamento, sufragio universal, advenimiento de los partidos de masas) la forman, para la autora, "las Libertades Públicas o derechos de participación en general, así como […] los derechos políticos en sentido estricto:libertad de expresión, libertad religiosa o de cultos, libertad de enseñanza, libertad de reunión, libertad de residencia y circulación, libertad de asociación, derecho de sufragio y derecho de acceso a los cargos públicos" (pág. 141).

Pero la potencia transformadora de estos nuevos derechos político-societarios de segunda generación, que trascienden la visión molecular y atomizada del individuo aislado —"derechos del hombre en relación con los demás" (pág. 145) en terminología schmittiana, que insertan al individuo en las estructuras estatales— alcanza incluso a resignificar algunos de los derechos reconocidos en el primer constitucionalismo que pasarán a contemplarse como "posibilidades de influencia en la opinión pública" (pág. 134). De esta forma, las libertades de imprenta y religiosa que reclamaban los burgueses ilustrados para proyectar su propia individualidad adquieren una dimensión colectiva, de alteridad social. En palabras de Sánchez Ferriz, "ya no basta con que el Estado se detenga ante el reducto íntimo y económico del individuo; éste quiere ser escuchado, quiere opinar y decidir sobre aquél. Y ya no se trata sólo de reconocer la libre opinión de los ilustrados sino de todo individuo aunque, precisamente por la debilidad de su voz aislada, quienes ocupan las más bajas posiciones sociales hayan de organizarse para dejarse oír en forma colectiva y, así, ejercer la presión correspondiente. De tal suerte que la libertad de imprenta inicialmente invocada como la capacidad de opinar e influir en la introducción y difusión de las luces de que podían disponer unos pocos ilustrados, se transforma, al ampliarse a todas las capas sociales, aunque para ello haya de necesitar

del auxilio de otros derechos que, como ella, son de participación colectiva y no resultan gratos a los poderes establecidos en cuanto que comportan cambios radicales en la estructura social (especialmente, los derechos de asociación y reunión que colaboran en la extensión de la libertad de expresión a todos a través, fundamentalmente, del fenómeno sindical y de la prensa)" (pág. 140).

El Capítulo IV de la primera parte contiene una argumentada propuesta de ordenación sistemática de los derechos y libertades del Título I de la Constitución, actualizando y ratificando la ya formulada en 2005 en la que, después de revisar las contribuciones de la doctrina española a esta cuestión, se reafirma en este estudio. Esta propuesta clasificatoria se fundamenta en la mayor o menor proximidad al núcleo intocable de la dignidad de la persona distinguiendo, en función de ello, entre tres grupos de derechos que reflejarían, a su vez, el distinto grado de compromiso político de los constituyentes de 1978: "el Estado Constitucional español asume todos los derechos y libertades consolidados en los regímenes democráticos, pero los asume, en función de su naturaleza y función diversificada, en términos que ni son ni tienen por qué ser idénticos", pág. 171.

El primer grupo serían los derechos que en la Sección Primera del Capítulo II el Estado reconoce como su propio fundamento, incluyendo tanto los derechos fundamentales como las libertades públicas en este grupo súper protegido con las garantías del art. 53.2 y la reforma constitucional agravada. Dentro de los derechos fundamentales distingue entre los derechos personalísimos con estructura de derechos de libertad o autonomía (libertades resistencia o negativas), los derechos políticos de participación y acceso a las funciones y cargos públicos, y un derecho social de prestación (el derecho a la educación) y reconoce que entre las libertades públicas se encontrarían también algunas garantías institucionales.

En esta Sección Primera radicaría el "núcleo central del que se desprenden todos los demás derechos, cualquiera que sea su ubicación en los otros dos grupos" (pág. 175) e introduce una idea

sugerente: estos derechos y libertades serían las "matrices" de la declaración de derechos, los derechos primarios u originarios de los que emanarían los restantes derechos constitucionales que no por su condición derivada estarían peor protegidos que en un escenario de inflación y multiplicación de derechos: "no creo que los sistemas de derechos, y en concreto el nuestro de la Constitución vigente, gane mucho en eficacia con el hecho de ir desmenuzando en derechos concretos, pretendidamente independientes casi todos ellos, todas las posibilidades de actuación y de exigencia de respeto que a la persona corresponden. Por el contrario, creo sería mucho más efectivo que, reconociendo y garantizando los derechos fundamentales en sentido estricto, y reconociendo en ellos el contenido expansivo que realmente tienen, se deriven de tal contenido el resto de derechos (realmente conexos, aunque doctrinalmente formulados cada vez en mayor número con carácter independiente). De este modo, sobre evitarse la inflación de derechos que puede acabar perjudicando el entero sistema de derechos, se garantiza un fuerte y extenso contenido a los derechos fundamentales sobre cuyo 'contenido esencial' y su determinación vemos multiplicarse las disquisiciones en forma peligrosa" (pág. 187).

La fundamentalidad de este bloque se justificaría, no sólo por su positivación constitucional con el máximo nivel de protección y garantías, sino por su derivación de la dignidad humana (o su proximidad a la misma) y, por ello, su necesidad para el libre desarrollo de la personalidad —tanto en su individualidad como en su dimensión colectiva o societaria presente en las libertades públicas— que le dota de su carácter "innegociable, irrenunciable e intocable". Y su carácter fundamental se predicaría no sólo desde la perspectiva subjetiva de los individuos dotados de dignidad sino desde su condición fundacional y fundamentadora del orden político del Estado Constitucional.

El segundo bloque, integrado por los derechos de la Sección Segunda, lo formarían aquellos derechos que el Estado se compromete a proteger con las garantías del art. 53.1 y la reforma ordinaria, configurados varios como derecho-deber y siendo muchos de

ellos especificaciones o derivaciones de los derechos y libertades fundamentales. Su reconocimiento conllevaría, frente a la intangibilidad de los de la Sección Primera, un cierto relativismo en virtud de las continuas remisiones al legislador y en la medida que todos ellos "tienen la posibilidad de ser regulados para que se cohonesten con intereses públicos diversos" (pág. 182). No niega la autora radicalmente la tesis doctrinal mayoritaria que los considera también fundamentales pero matiza que lo son "de modo distinto" a la Sección Primera: "lo son desde un punto de vista grupal o societario, en tanto que son básicos para el mantenimiento de la estructura social y política, de ahí su naturaleza ambivalente de derechos-deber" (pág. 192).

Los derechos reconocidos en el Capítulo III (o que se desprendan de los principios rectores de la politica social y económica) serían, por último, derechos que el Estado se compromete a promover y que, más que derivaciones de los fundamentales de la Sección Primera, serían "reiteraciones expresadas para colectivos humanos concretos" (pág. 178) protegidos indirectamente en función de su relación con el derecho fundamental matriz (protección que alcanzaría incluso a ser directa en el caso del derecho a la salud por su posible afectación al derecho a la vida). En la concepción de Sánchez Ferriz, la relación con la matriz desempeñaría, pues, una función similar al criterio de conexidad con un derecho fundamental frecuentemente utilizado por la doctrina y la jurisprudencia.

Siendo que todo el sistema se cimenta en el valor de la dignidad no podía faltar un epígrafe que desarrolle su posición en esta ordenación general y, en un segundo nivel, de la igualdad y la libertad en el conjunto de la ordenación de los derechos, completando lo ya expuesto en la edición de 1995. No teniendo estructura jurídica de derechos (salvo las manifestaciones concretas de la libertad reconocidas jurídicamente), ello no es óbice para su funcionalidad y su presencia en el sistema entero, "la dignidad como valor o eje en torno al cual gira el sistema global" y la libertad y la igualdad expandiendo sus efectos capilarmente a lo largo y ancho del ordenamiento del que son valores

superiores y, por ende, obligado criterio interpretativo. Si la dignidad es el eje, punto o referencia central del sistema, la igualdad sería "un velo" que lo cubriría por entero al estar presente en todos y cada uno de sus elementos (mediante la exigencia constitucional de goce de los derechos y libertades en condiciones de igualdad con los demás presentando una dimensión relacional) y la libertad sería el "elemento modal" presente en la forma de ejercicio de los derechos y libertades ("¿cómo se pueden gozar los derechos personales y ejercer las libertades en su propio ámbito? La respuesta es obvia: Libremente, sin más", págs. 188 y 189).

La exposición de la propuesta viene acompañada de una representación gráfica de la sistematización que propone: "los tres grupos de derechos a que nos estamos refiriendo podrían representarse como tres círculos concéntricos cuyo epicentro fuera la dignidad humana, de suerte que, en torno a ella, se agrupan los derechos y adquieren mayor o menor fuerza en función de su proximidad a tal núcleo, intocable e ilimitable" (pág. 185). Y, efectivamente, en este nuevo trabajo la autora lleva a la práctica (con ayuda, como me consta, de algún jovencísimo discípulo) su idea, ya antigua, de expresar plásticamente su visión del sistema de derechos mediante algún tipo de imagen o forma gráfica (pág. 184) en consonancia con su vocación pedagógica.

Se trata, sin duda, de una aportación sugerente y de virtualidad explicativa aunque se aprecian ciertas discordancias con la explicación del texto. La dignidad como eje transversal (en tres dimensiones) a los círculos concéntricos y la igualdad como manto o velo de todo el sistema están perfectamente reflejadas, si bien no se representan tres círculos sino cuatro al desdoblarse en dos el primer círculo de la Sección Primera, desdoble quizá explicable porque en la exposición escrita la autora se hace eco del desarrollo de la concepción circular del sistema por parte de Balaguer y Cámara (que desagregan a su vez en cuatro círculos la Sección Primera) y que, como Sánchez Ferriz, ubican el derecho a la vida y a la integridad física y moral en el núcleo

originario inmediato al eje. Pero no se acaba de comprender (o, al menos, falta una explicación que no tenga que intuir el lector) que la tutela judicial efectiva se sitúe en el mismo primer círculo que la vida y la integridad mientras que las garantías procesales se coloquen en un segundo círculo, que la libertad aparezca en ese primer círculo sin flecha conectora con las garantías procesales (que lo son de la libertad personal) y con la educación y que esta última se extienda entre los dos círculos concéntricos de la Sección Primera (como también ocurre con la familia, a caballo entre la Sección Segunda y el Capítulo III). Seguramente, estas leves imprecisiones no son sino consecuencia de los límites de espacio de la imagen a la hora de colocar el texto y el esfuerzo de claridad de la autora merece, por descontado, el agradecimiento de todo lector interesado en encontrar una *ratio* sistemática en el Título I.

Dos reflexiones conclusivas, muy personales y lúcidas de la catedrática emérita, cierran el capítulo IV (y la parte primera de la obra) a propósito de las restricciones decretadas durante la pandemia: su perplejidad ante la innecesaria prohibición de la libertad de residencia impidiendo que, siquiera por una sola vez, los ciudadanos pudieran haber optado por desplazarse a una segunda vivienda en la que contaran con mejores condiciones (materiales o sociales) para sobrellevar la severa situación padecida (dificultando así el disfrute de derechos aparentemente no restringidos) y la gravísima afectación de la integridad moral de las familias a las que se infligió el sufrimiento de no poder despedirse por última vez de sus parientes ("¿no cabía la posibilidad de respetar a los más allegados la posibilidad de que se dotaran de medios de protección siquiera para ver y despedir a los suyos? Y también para identificarlos…", pág. 197).

La "segunda parte general" de la monografía, que incluye los Capítulos V a XI y un epílogo, es la que propiamente constituye un estudio específico de la categoría jurídica de las libertades públicas y su régimen jurídico (con un capítulo dedicado a la suspensión de los derechos y libertades como uno de los rasgos diferenciales

de las últimas) por lo que cabría plantearse si debería ser más bien considerada como la parte especial sobre las libertades públicas, aunque se refiera al conjunto de las mismas como un grupo homogéneo sin detenerse en las concretas libertades (y quizá calificada por ello como general por trasunto de la división del Derecho Penal en parte general y parte especial que estudia las diversas figuras delictivas). La profundización en las singularidades de las libertades públicas va precedida de unas consideraciones sobre el Título I de la Constitución (Capítulo V) entre las que destaca la visión de los derechos y libertades como elementos "estructurantes" del Estado en la medida que "el reconocimiento, y protección de los derechos y libertades que el Título I CE lleva a cabo trasciende todo al ordenamiento constitucional" que exige "una interpretación integral y unitaria" (págs. 213 y 212) que posteriormente invocará para reivindicar la delimitación del ámbito de las libertades como el criterio adecuado para resolver los conflictos entre derechos y libertades.

Tras recordar los pronunciamientos más destacados del Tribunal Constitucional sobre las distintas libertades, insiste en afirmar que, aunque el texto constitucional escrito no contiene una proclamación explicita de la diferencia entre derechos y libertades, "esta parece una norma no escrita generalmente aceptada, y susceptible de ser deducida de una lectura completa del Título I en el que encontramos aspectos que no se pueden aplicar por igual a todos los derechos y libertades del mismo" (pág. 219).

La determinación de las libertades a partir de las notas que permitirían considerarlas una "categoría jurídica independiente" en la que se encuadrarían una buena parte de lo que para la autora sería la segunda generación de derechos (derechos de participación) es objeto del Capítulo VI en el que se parte del núcleo originario reconocido en los arts. 10 y 11 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (libertad de opinión y de pensamiento y libre comunicación de ideas incluyendo la libertad de imprenta) para exponer las peculiaridades que justifican su sometimiento a un régimen jurídico

diferenciado que se expondrá en los Capítulos VII, VIII y IX. Cuatro son las notas que las singularizan:

1) Se trata de derechos incómodos para el poder, "molestos", "cuyo reconocimiento no resulta grato" por cuanto conllevan una posición activa y reivindicativa al ser "espacios de libertad que se oponen pública y activamente frente al poder político" (pág. 247).

2) Las libertades públicas, como "expresión inmediata de la sociabilidad humana", son una "categoría intermedia" entre los derechos individuales y los derechos políticos en la medida que se exteriorizan y se ejercen con relación a los demás y buscan una repercusión externa fuera del ámbito personal de su titular sin que, a diferencia de los derechos políticos, busquen la conformación de la voluntad del Estado sino "la expresión de la sociedad subyacente al Estado, la expresión de su vida propia que puede no ser plenamente coincidente con la de aquel" (págs. 250 y 246). La "espontaneidad social" sería, pues, característica de las libertades públicas frente al reglamentismo presente en el ejercicio del sufragio y esta nota resulta destacada por Sánchez Ferriz en el subtítulo del trabajo (las libertades públicas como "voz de la sociedad civil").

3) Son los derechos con "mayor carga de politización" tanto por parte de sus titulares como por parte de los poderes públicos, lo que explica que sólo se hallen plenamente reconocidas en los regímenes democráticos siendo precisamente el "parámetro de la democraticidad de un régimen". La posición activa de sus titulares frente al poder mediante la exteriorización de su voluntad explica que la "espontaneidad social" de su ejercicio dificulte la predeterminación de su contenido y límites y que, al mismo tiempo, los regímenes democráticos puedan recurrir a su suspensión en circunstancias extraordinarias que requieran la defensa del orden democrático y constitucional (págs. 252 a 254).

4) La eventual afectación de otros derechos por la innata exterioridad de las libertades públicas lleva a su reconocimiento como "derechos *per se* limitados" cuya delimitación constitucional se produce

con condicionamientos o remisiones a la ley. En cuanto que el legislador positivo siempre ha tenido que señalar su ámbito de actuación para evitar su colisión con otros derechos puede decirse que históricamente surgieron "administrativizadas" (pág. 158).

Sobre la base de estas peculiaridades comunes, las libertades públicas se configuran como un grupo homogéneo, aunque internamente flexible y fluido en sentido generalmente expansivo, frente al que los regímenes políticos adoptan posiciones globales o generales tratándolas en bloque y concluye señalando que son "manifestaciones o parcelas de la libertad de la persona" que "no tienen sentido, no caben siquiera, sin la libertad individual, la moral y la física" y que "en muchas ocasiones el término libertad pública traduce la cara social de un derecho o libertad individual" (pág. 259). Pero la dimensión social y relacional que las caracteriza, aunque implica una voluntad del titular de trascender así mismo y de comunicar con sus semejantes, no es siempre sinónimo de ejercicio colectivo organizado y, en ese sentido, la autora reivindica la distinción de la doctrina francesa entre las "libertades de pensamiento" como "libertades de contenido intelectual" mediante las que el individuo aislado expresa sin coacción su pensamiento y las "libertades de agrupación" en las que "concurre con los demás para lograr fines comunes" (pág. 261).

Entrando en la cuestión clave del régimen jurídico de las libertades públicas, en la obra se descarta el criterio garantista como elemento diferenciador de las mismas —por cuanto comparten las mismas garantías que los derechos fundamentales con los que constituyen conjuntamente el núcleo duro o privilegiado de la Sección Primera del Capítulo II— para afirmar que "sí cabe hablar de un régimen jurídico de las libertades públicas que se manifiesta en la consideración o naturaleza jurídica de las mismas, en sus sujetos, en el bien o bienes jurídicos protegidos, en su regulación, siempre delimitada (no sólo por las leyes de desarrollo sino también por la Constitución), en sus garantías o protección y, por último, en su posible suspensión" (pág. 270).

Así, su naturaleza vendrá definida por su "exterioridad social" al ejercerse en relación con los demás y requerir de los regímenes democráticos, no sólo su reconocimiento sino también su protección con suficientes garantías jurídicas (pág. 272); su "necesaria positivación constitucional" mediante expresa voluntad del constituyente que garantice su ejercicio activo y real sin temor a sanciones (pág. 274); su "naturaleza institucional" reconocido por la jurisprudencia constitucional (págs. 274 y 275) y su "carácter delimitado en la propia Constitución" con posible suspensión de su ejercicio ante el riesgo de su uso abusivo con riesgo para el orden democrático constitucional (págs. 275 y 276). En función de todo ello la autora afirma una "homogeneidad estructural" observable en su propuesta de definición: "las libertades públicas garantizan al individuo una esfera de libertad que sólo a él corresponde ejercitar (o no), pero siempre en el marco constitucional y legalmente establecido por cuanto, siendo expresión de la espontaneidad social pueden, también, comprometer el orden democrático" (págs. 276 y 277).

La titularidad de las libertades públicas es también objeto de reflexión para destacar que, a diferencia de los derechos, en las libertades públicas las tradicionales categorías de la capacidad jurídica y la capacidad de obrar se ven sustituidas por la "capacidad natural" al tratarse de "derechos activos" cuyo ejercicio requiere de una manifestación explícita de su titular (págs. 278, 279 y 229) y que son libertades que, salvo excepciones, se reconocen de forma impersonal y general. La cuestión de la titularidad de las libertades públicas por parte de los extranjeros se trata con cierto detalle para argumentar, en síntesis, que la interpretación doctrinal y jurisprudencial del art. 13.1 de la Constitución en el sentido de que la expresión "libertades públicas" debe entenderse comprensiva de todos los derechos constituye "un grave error doctrinal" pretendidamente protector por cuanto supone admitir la sujeción, no sólo de las libertades, sino también de los derechos de los extranjeros a posibles restricciones legales: "lo que es restrictivo, y perturbador, además, es afirmar que los derechos (en

general) de los extranjeros estarán a expensas de la regulación legal ¿lo estará su vida, su intimidad e integridad? ¿Dónde queda entonces situada la dignidad que el art. 10.1 CE proclama de toda persona y no sólo de los españoles" (pág. 285).

Si las libertades públicas se caracterizan, según se ha dicho, por el carácter consustancialmente limitado y reglado de su ejercicio, no podía faltar un desarrollo argumental de esta tesis en la que Sánchez Ferriz comparte la conocida tesis de De Otto sobre la delimitación de los derechos fundamentales y la noción de "límites inmanentes" (pág. 297). En las libertades públicas, dado que su reconocimiento constitucional incluye límites para su ejercicio, estos últimos "más que límites, son elementos a tenerse en cuenta para la determinación, en cada caso, del ámbito conceptual" de manera que "en realidad, el problema de los límites de los derechos fundamentales no puede plantearse en términos de colisión entre derechos o entre derechos y bienes; aceptando que éstos están definidos en términos tales que choquen entre sí, sino como un problema de interpretación de las normas en la que se trata de delimitar las fronteras de los derechos, de trazar las lindes en las que la propia norma constitucional configura los derechos fundamentales" (pág. 296). No hay, pues, necesidad de ponderación ni de jerarquización alguna de bienes y valores sino "exégesis de los preceptos constitucionales en presencia, determinación de su objeto propio y del contenido de su tratamiento jurídico. En definitiva, interpretación unitaria y sistemática de la Constitución" (págs. 297 y 298).

Reivindica así la autora "una adecuada interpretación 'material' o de determinación del ámbito propio de cada libertad dentro del cual la protección constitucional despliega todos sus efectos" (*ibidem*), como ya hizo en su momento al postular, en el marco de los conflictos entre libertades informativas y derechos del art. 18 CE, una interpretación del art. 20.4 CE basada en una "jurisprudencia de conceptos" que reemplazara las técnicas jurídicas de la eficacia irradiante, de la posición preferente y de la ponderación de bienes y valores, indebidamente importadas, por "la necesaria delimitación de cada uno de los derechos

implicados como momento previo al de dilucidar, si, excediendo de dicho ámbito, se ha podido invadir la esfera de un derecho ajeno"[2] y esa entiende que ha sido la evolución de la jurisprudencia constitucional (pág. 298).

También en esta segunda parte, tras tratar algunos aspectos del desarrollo legislativo de las libertades públicas —la reserva de ley orgánica no prejuzga la necesidad de desarrollo legislativo de las libertades públicas sino que sólo garantiza que, si tal desarrollo fuera necesario, la regulación exigiría rango orgánico sin que necesariamente tenga que implicar siempre el establecimiento de límites externos adicionales a la libertad en cuestión, límites que quedarían sometidos en todo caso a un juicio de constitucionalidad (págs. 303 a 309)— así como el contenido esencial de los derechos y libertades como "límite de los límites" yuxtapuesto a la necesidad de justificar constitucionalmente cualquier limitación (pág. 309 a 314), Sánchez Ferriz analiza la diferencia del tratamiento penal de las libertades públicas y los derechos fundamentales en la medida que el de las primeras no sólo busca garantizar su ejercicio con espíritu tuitivo sino también prevenir su ejercicio abusivo. Así, entre los delitos contra la Constitución del Título XXI del Código Penal, además de los delitos cometidos por funcionarios contra algún derecho o libertad se tipifican como delictivas conductas cometidas, no contra las libertades, sino por los titulares de las mismas con ocasión de su ejercicio (Sección 1.ª del Capítulo IV).

La regulación de las libertades públicas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (págs. 330 a 335) proporciona un apoyo adicional a la tesis diferencialista por cuanto su formulación incluye conceptos jurídicos indeterminados que delimitan cada libertad, a diferencia del derecho de sufragio no sujeto a restricciones ni a delimitación en el Convenio y en contraste con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que no incorpora restricciones ni condicionamientos

2 Remedio Sánchez Ferriz, *Delimitación de las libertades informativas (Fijación de criterios para la resolución de conflictos en sede jurisdiccional)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 98, 99, 139 a 141 y 244 a 247

en ninguno de los derechos y libertades, más allá de la prohibición general del abuso de derecho. Finalmente, el último capítulo se ocupa de la suspensión de los derechos y las libertades públicas en los arts. 55 y 11 de la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, con referencias a las cuestiones planteadas por la reciente doctrina constitucional sobre el estado de alarma y a cada una de las libertades que pueden verse suspendidas, concluyendo que los artículos susceptibles de verse afectados por las declaraciones de los estados de excepción y de sitio "coinciden en su mayor parte con las libertades públicas" —cuyo uso (o abuso) puede poner en riesgo la normalidad constitucional— frente a los derechos fundamentales de los que sólo se suspenden las garantías que pudieran obstaculizar la suspensión de las libertades (págs. 341 a 357).

Para concluir, la monografía es, en última instancia, un (breve) tratado magistral sobre el sistema constitucional de derechos y libertades escrito desde la perspectiva de las libertades públicas, que presenta la particularidad de adoptar un enfoque garantista, no sólo de las libertades sino también de los derechos fundamentales. Así, con la defensa de un régimen jurídico diferenciado para las libertades públicas, limitables por naturaleza, se pretende, por un lado, evitar la "administrativización" de los derechos, especialmente de los personalísimos, sometiéndolos a restricciones de ejercicio sólo aplicables a las libertades y, por otro, "precisar lo más posible (…) pautas o reglas de convivencia entre los derechos que han de hallar su base en la propia Constitución y en los fundamentos del Título I, sin que puedan dejarse siempre al albur de las circunstancias" (pág. 153).

El epílogo de la obra reivindica la función política de las libertades públicas cuyo reconocimiento progresivo, junto con el sufragio, transformó el Estado Liberal desde la sociedad civil y culmina con unas reflexiones que ponen de manifiesto la apertura intelectual de la profesora Sánchez Ferriz a los desafíos contemporáneos. Así, constata la mengua de la espontaneidad social propia de las libertades de agrupación y de la libertad absoluta que presidía las libertades de

pensamiento "habida cuenta de las posibilidades de manipulación que estas [nuevas] tecnologías proporcionan a quienes tienen la capacidad de dominarlas", aunque, a su juicio, el riesgo más grave es "el efecto que pueden tener estos nuevos medios tecnológicos sobre los derechos más personalísimos: el honor, la intimidad, la imagen, hasta la integridad psíquica y hasta la libertad de conciencia corren peligros que antes no habíamos imaginado por su sutilidad" (págs. 365 y 366). Y es que, en efecto, como ella dice, no hay libertad (más que la interior) sin libertades. Pero tampoco habría libertades si la libertad interior, la libertad profunda del hombre, el fuero interno, dejara de ser la fortaleza inexpugnable tradicionalmente protegida por una libertad de pensamiento incoercible si las neurotecnologías permitieran —y esas son las expectativas— acceder (y alterar) la mente humana afectando a la libre determinación del pensamiento, a la identidad y al libre albedrío.[3] Y Remedio Sánchez, en sus últimas líneas, es plenamente consciente de que no es un escenario distópico: "sólo cabe confiar en que los técnicos sean capaces de controlar las 'desaforadas' tecnologías y en que se sitúe la inteligencia artificial en sus justos términos sin que llegue a privar al ser humano de su más precioso valor: la capacidad de pensar, de discurrir, de comunicar y de escuchar" (pág. 366).

3 Göran Rollnert-Liern, *La libertad de pensamiento y los neuroderechos*, Dykinson, Madrid, 2024, en prensa.

CORTS VALENCIANES