

---

# Anuari de Dret Parlamentari

núm. 36, any 2022

---

## CORTS 36



CORTS VALENCIANES



# CORTS 36

## Anuari de Dret Parlamentari

núm. 36, any 2022



CORTS VALENCIANES

## **Organització**

President

Enric X. Morera i Català

Director

Francisco J. Visiedo Mazón

Secretari

Joaquín J. Marco Marco

## **Comité d'Honor**

Aguirre Gil de Biedma, Esperanza

Ansuátegui Ramo, Daniel

Argüeso Torres, Emilio

Arquillos Cruz, Luis

Barceló Chico, Ana

Barrieras Momburú Rosa María

Bellver Casaña, Jorge

Berenguer Fuster, Luis

Cabedo Laborda, Cristina

Cabot Saval, Juan Manuel

Callao Capdevila, Juan

Camarero Benítez, Susana

Cholbi Diego, José

Clemente Olivert, Antonio

Colomer Sánchez, Francesc

De España Moya, Julio

De la Rúa Moreno, Juan Luis

Escudero Pitarch, Isabel

Font de Mora Turón, Alejandro

García Miralles, Antonio

Gómez Santos, Irene Rosario

Lerma Blasco, Joan

Luna González, Ángel

Maluenda Verdú, Rafael

Martínez Ramírez, Carmen

Martínez Navarro, María Milagrosa

Millet España, Julio

Miró Pérez, Marcela

Ninet Peña, Carmen

Olivas Martínez, José Luis

Pallarés Piquer, Marc

Puig i Ferrer, Ximo

Rodríguez Marín, Juan

Salvador Rubert, María José

Sanahuja Sanchis, Javier

Sanz Fernández, Javier

Soler i Marco, Vicent

Such Botella, Antoni

Such Ronda, Angélica

Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Federico

Vidal Causanilles, María Fernanda

Villalba Chirivella, Héctor

Zaplana Hernández-Soro, Eduardo

Zaragoza Meseguer, Vicente

## **Comité Assessor**

Aguiló i Lúcia, Lluís

Aja Fernández, Eliseo

Arnaldo Alcubilla, Enrique

Asensi Sabater, José

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio

Cano Bueso, Juan

Cazorla Prieto, Luis María

Cuñat Edo, Vicente

Díaz García, Elías

Escuin Palop, Catalina

García Mengual, Ferran

Garrido Mayol, Vicente

López Garrido, Diego

Guillem Carrau, Javier

Martínez Corral, Juan Antonio

Navarro Ruiz, José Carlos

Pitarch Segura, Ismael

Sevilla Merino, Julia

Soriano Hernández, Enrique

Zapatero Gómez, Virgilio

## **Consell de Redacció**

Biglino Campos, Paloma

Fernández de Simón Bermejo, Encarna

Iglesias Machado, Salvador

Martínez Sospedra, Manuel

Ridaura Martínez, María Josefa

Ripollés Serrano, María Rosa

Ruiz Robledo, Agustín

Sarmiento Méndez, Xosé

Tur Ausina, Rosario

Viciano Pastor, Roberto

## **Assistència Tècnica**

Fernández Arizmendi, Mònica

Blázquez Herrero, Antoni

© Publicacions de les Corts Valencianes

Depósito legal: V. 2407-2008

ISBN: 84-482-1040-9

ISSN: 1136-3339

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

# Índice

## I. Presentación

9 *Enric X. Morera i Català*

## II. Estudios

- 15 Control parlamentario del gobierno en situaciones especiales: a propósito de la STC 168/2021 en el marco de la doctrina del Tribunal Constitucional  
*Remedio Sánchez Ferriz*
- 61 Las Corts Valencianes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional  
*Enrique Soriano Hernández*
- 91 Control del principio de subsidiariedad: tramitación parlamentaria y gestión documental en las Corts Valencianes  
*María José Cubells Puertes*
- 125 ¿Cuál es el papel de la Comunitat Valenciana en el sistema de acogida de los solicitantes de asilo? Análisis de los recursos de acogida y de la Ley 15/2008  
*Nuria Hernández García*

## III. Notas, dictámenes e informaciones

- 171 El parlamento en tiempos de pandemia: lecciones aprendidas  
*Raquel Marañón Gómez*
- 193 El Estatuto de Galicia de 1981 como ejecución del bloque de constitucionalidad de 1978  
*Xosé Antón Sarmiento Méndez*
- 219 Algunas reflexiones sobre las políticas públicas culturales en los sistemas políticos  
*Adela Romero-Tarín, José Manuel Canales Aliende*
- 239 La ruralización de la legislación y las políticas públicas en España. Especial referencia al estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana  
*Marta Pérez Gabaldón*

#### **IV. Crónica parlamentaria**

273 Crónica parlamentaria de las Corts Valencianes (septiembre 2021–septiembre 2022)

*Catalina Escuin Palop*

#### **V. Libros**

311 *Comentarios a la Constitución española de 1931 en su 90 aniversario.* Joan Oliver Araujo, Agustín Ruiz Roblezo (dirs.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, 591 págs.

*Felio José Bauzá Martorell*

317 *El parlamento en los tiempos de la pandemia.* Raquel Marañón Gómez (coord.), Alfonso Arévalo Gutiérrez (dir.). Dykinson, Madrid, 2021, 252 págs.

*Jaume Cabrero Losada*

# **I. PRESENTACIÓN**



CORTS VALENCIANES

# **Presentació de *Corts.***

## ***Anuari de Dret Parlamentari***

### **Número 36**

**ENRIC X. MORERA I CATALÀ**  
President de les Corts Valencianes

El número trenta-sis de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, revista de referència en l'especialitat que ens ocupa i que ara em correspon presentar, s'insereix en la tradició de la nostra publicació: una profunda reflexió sobre l'activitat parlamentària i tot allò que l'envolta, que constitueix així un valuós complement als nostres quefers diaris, en aportar l'anàlisi serena i rigorosa que ens ofereix la perspectiva acadèmica. Aquest número està integrat per un total d'onze treballs, estructurats en quatre «Estudis», quatre «Notes, dictàmens i informacions», la «Crònica parlamentària» i, finalment, dues recensions bibliogràfiques.

Obri aquest volum l'«Estudi» de Remedio Sánchez Ferriz, catedràtica emèrita de la Universitat de València, que aborda el tema del control parlamentari en situacions especials, prenent com a referència la Sentència del Tribunal Constitucional 168/2021. En aquest mateix bloc, dos funcionaris de les Corts Valencianes aborden qüestions de gran importància en el parlamentarisme valencià: el lletrat Enrique Soriano analitza la jurisprudència del Tribunal Constitucional que fa referència a la nostra cambra, mentre que la tècnica arxivera Maria José Cubells

estudia la tramitació parlamentària i la gestió documental del control del principi de subsidiarietat en les Corts Valencianes. Tanca aquest bloc el treball de la professora Nuria Hernández, de la Universitat CEU Cardenal Herrera, sobre el sistema d'asil a la Comunitat Valenciana.

L'apartat de «Notes, dictàmens i informacions» s'obri amb un interessant estudi de Raquel Marañón, lletrada de les Corts Generals, sobre les lliçons apreses pels parlaments durant la pandèmia. En aquest mateix bloc, el lletrat major del Parlament de Galícia analitza el paper de l'estatut d'autonomia gallec com a desenvolupament i execució en el marc del bloc de constitucionalitat. El catedràtic José Manuel Canales i la professora Adela Romero-Tarín, tots dos de la Universitat d'Alacant, analitzen les polítiques públiques culturals en els sistemes públics. I tanca l'apartat el treball de la professora Marta Pérez, de la Universitat CEU Cardenal Herrera, que estudia com s'està abordant a la Comunitat Valenciana la qüestió de la despoblació, tant en la perspectiva legislativa com en la de les polítiques públiques.

Com és usual, un integrant de l'Assessoria Jurídica de la cambra, en aquest cas la lletrada Catalina Escuin, elabora la «Crònica parlamentària» de les Corts Valencianes, en la qual fa un resum de l'activitat desenvolupada en el període d'agost de 2021 fins a setembre de 2022.

I el volum es tanca amb sengles recensions: l'elaborada per Felio José Bauzá, de la Universitat de les Illes Balears, que desglossa el llibre *Comentarios a la Constitución española de 1931 en su 90 aniversario*, dirigit pels professors Oliver Araujo i Ruiz Robledo; i l'elaborada pel polític i consultor polític Jaume Cabrero sobre l'obra *El parlamento en tiempos de pandemia*, coordinada i dirigida, respectivament, per Raquel Marañón i Alfonso Arévalo.

En resum, un número molt complet que posa fi als anuaris ordinaris d'aquesta desena legislatura. Només em resta donar les gràcies als autors i autores que han col·laborat amb les seues aportacions, com també a totes aquelles persones que fan possible l'edició i publicació de la revista.

# **Presentación de *Corts.***

## ***Anuari de Dret Parlamentari***

### **Número 36**

**ENRIC X. MORERA I CATALÀ**  
Presidente de las Corts Valencianes

El número treinta y seis de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, revista de referencia en la especialidad que nos ocupa y que ahora me corresponde presentar, se inserta en la tradición de nuestra publicación: una profunda reflexión sobre la actividad parlamentaria y todo aquello que la envuelve, constituyendo así un valioso complemento a nuestros quehaceres diarios, al aportar el análisis sereno y riguroso que nos ofrece la perspectiva académica. Este número está integrado por un total de once trabajos, estructurados en cuatro «Estudios», cuatro «Notas, dictámenes e informaciones», la «Crónica parlamentaria» y, finalmente, dos recensiones bibliográficas.

Abre este volumen el «Estudio» de Remedio Sánchez Férriz, catedrática emérita de la Universitat de València, que aborda el tema del control parlamentario en situaciones especiales, tomando como referencia la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2021. En este mismo bloque, dos funcionarios de las Corts Valencianes abordan cuestiones de profundo calado en el parlamentarismo valenciano: el letrado Enrique Soriano analiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que hace referencia a nuestra cámara, mientras que la

técnica archivera Maria José Cubells estudia la tramitación parlamentaria y la gestión documental del control del principio de subsidiariedad en las Corts Valencianes. Cierra este bloque el trabajo de la profesora Nuria Hernández, de la Universidad CEU Cardenal Herrera, sobre el sistema de asilo en la Comunitat Valenciana.

El apartado de «Notas, dictámenes e informaciones» se abre con un interesante estudio de Raquel Marañón, letrada de las Cortes Generales, sobre las lecciones aprendidas por los parlamentos durante la pandemia. En ese mismo bloque, el letrado mayor del Parlamento de Galicia analiza el papel del estatuto de autonomía gallego como desarrollo y ejecución en el marco del bloque de constitucionalidad. El catedrático José Manuel Canales y la profesora Adela Romero-Tarín, ambos de la Universidad de Alicante, analizan las políticas públicas culturales en los sistemas públicos. Y cierra el apartado el trabajo de la profesora Marta Pérez, de la Universidad CEU Cardenal Herrera, que estudia cómo se está abordando en la Comunitat Valenciana la cuestión de la despoblación, tanto en la perspectiva legislativa como en la de las políticas públicas.

Como es usual, un integrante de la Asesoría Jurídica de la cámara, en este caso la letrada Catalina Escuin, elabora la «Crónica parlamentaria» de las Corts Valencianes, en la que realiza un resumen de la actividad desarrollada en el período de agosto de 2021 hasta septiembre de 2022.

Y el volumen se cierra con sendas recensiones: la elaborada por Felio José Bauzá, de la Universidad de les Illes Balears, que desglosa el libro *Comentarios a la Constitución española de 1931 en su 90 aniversario*, dirigido por los profesores Oliver Araujo y Ruiz Robledo; y la elaborada por el politólogo y consultor político Jaume Cabrero sobre la obra *El parlamento en tiempos de pandemia*, coordinada y dirigida, respectivamente, por Raquel Marañón y Alfonso Arévalo.

En resumen, un número muy completo que pone fin a los anuarios ordinarios de esta décima legislatura. Solo me resta agradecer a los autores y autoras que han colaborado con sus aportaciones, así como a todas aquellas personas que hacen posible la edición y publicación de la revista.

## **II. ESTUDIOS**



CORTS VALENCIANES

# Control parlamentario del gobierno en situaciones especiales: a propósito de la STC 168/2021 en el marco de la doctrina del Tribunal Constitucional

REMEDIÓ SÁNCHEZ FERRIZ

Catedrática de Derecho Constitucional  
Universitat de València

## Resumen

El control parlamentario no es una simple técnica aislada. Es una de las funciones esenciales del parlamento, pero, respecto de la estructura general del sistema, no es sino un mecanismo más entre otros que han de conllevar al equilibrio de poderes que Montesquieu formulaba como el equilibrio de pesos y contrapesos. La actual debilidad de la minoría parlamentaria pone en tela de juicio el contrapeso del control parlamentario frente al gobierno, salvo que tal control se interprete en un sentido amplio, e inserto entre otros medios, que amplíen la información del mismo. Siendo ello la situación de normalidad constitucional, cabe aquí preguntarse si en el estado de necesidad se realizan cambios importantes en esta función y actividad de control parlamentario o si, por el contrario, la situación excepcional alienta el principio de unidad de poder. Sobre todo ello se ha pronunciado muy recientemente nuestro Tribunal Constitucional en una forma de la que trataré de extraer algunas conclusiones de aplicación general.

**Palabras clave:** equilibrio entre poderes, parlamentarismo, amplia noción de control del gobierno, derecho de excepción.

## Resum

El control parlamentari no és una simple tècnica aïllada. És una de les funcions essencials del parlament, però, respecte de l'estructura general del sistema, no és sinó un mecanisme més entre altres que han de comportar l'equilibri de poders que Montesquieu formulava com a l'equilibri de pesos i contrapesos. La feblesa actual de la minoria parlamentària posa en dubte el contrapès del control parlamentari enfront del govern, llevat que aquest control s'interprete en un sentit ampli, i inserit entre altres mitjans, que amplien la informació d'aquest. Si bé és aquesta la situació de normalitat constitucional, ací cal preguntar-se si en l'estat de necessitat es fan canvis importants en aquesta funció i activitat de control parlamentari o si, per contra, la situació excepcional promou el principi d'unitat de poder. Sobre tot això s'ha pronunciat molt recentment el nostre Tribunal Constitucional en una forma de la qual tractaré d'extraure algunes conclusions d'aplicació general.

**Paraules clau:** equilibri entre poders, parlamentarisme, àmplia noció de control del govern, dret d'excepció.

## Abstract

Parliamentary control is not a simple isolated technique. It is an essential function of Parliament, but with respect to the general structure of the system, it is but one more mechanism among others that must lead to the balance of powers that Montesquieu formulated as checks and balances. The current weakness of the parliamentary minority calls into question the counterweight of control unless it is interpreted in a broad sense and inserted among other means that expand information. Being this the situation of constitutional normality, it is worth asking here if in the state of necessity important changes are made in this function and activity of parliamentary control or if, on the contrary, the exceptional situation encourages the principle of unity of power. Our Constitutional Court has ruled on all this very recently in the form of which I will try to draw some conclusions of general application.

**Keywords:** balance between powers, parliamentarism, broad notion of government control, emergency law.

## Sumario

- I. La búsqueda del equilibrio en el estado constitucional
  1. Parlamentarismo y presidencialismo
  2. El ordenamiento español y su entorno más inmediato
  3. Amplia concepción del control parlamentario y búsqueda de instituciones bastante ignoradas ¿y, por qué no, también de la ciudadanía?
- II. La normalidad constitucional y el estado de necesidad
  1. El control y sus mecanismos
  2. El control en los estados excepcionales
  3. El estado de alarma de 2020 y sus efectos parlamentarios
- III. Posición del Tribunal Constitucional
  1. Un precedente próximo al caso desde la perspectiva orgánica: STC 124/2018: sobre el control del gobierno en funciones
  2. Otros supuestos «especiales» de control parlamentario
  3. La STC 168/2021, de 5 de octubre
- IV. Algún pronunciamiento posterior y notas conclusivas
  1. La STC 183/2021, de 27 de octubre
  2. Alguna breve reflexión final sobre las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas sobre el estado de alarma y las críticas de los votos particulares (no a la segunda, sino a la primera y tercera).
- V. Bibliografía

## I. La búsqueda del equilibrio en el Estado Constitucional

El equilibrio entre poderes es una técnica perseguida ya en la doctrina clásica para evitar el abuso de poder. O mejor, habría que considerarla el fruto de un conjunto de técnicas puesto que a ello se trata de llegar en formas distintas según períodos históricos diversos y regímenes concretos. En la consolidación del constitucionalismo han cuajado como modelos a seguir el sistema de *checks and balances* americano y el más europeo centrado en las relaciones gobierno-parlamento que la práctica inglesa nos mostró tempranamente a través de Locke y Montesquieu.

El problema se nos plantea hoy, no tanto por la pervivencia de estas construcciones clásicas de los padres del constitucionalismo que siguen presentes en la teoría constitucional actual, sino por su incapacidad de cubrir tantos elementos nuevos que las superan sin que hayamos sido capaces de superar o adecuar su construcción a las nuevas circunstancias.<sup>1</sup> Pero cualesquiera que puedan ser los cambios, la idea de control sigue siendo básica e inherente a la existencia del Estado constitucional, aunque hoy debemos entenderlo con un carácter más general —derivado del orden democrático— y no solo limitado a las relaciones entre los dos grandes poderes. La STC 124/2018, junto a las demás que mencionaré después, contiene muchas afirmaciones consolidadas por la doctrina en este sentido

FJ 4: La teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. La decisión del pueblo organizado en poder constituyente se sitúa en el origen histórico de la constitución y la legitimación democrática, con la atribución al mismo de la titularidad de la soberanía, se constituye en *prius* lógico para poder pensar en el Estado como Estado constitucional. El concepto de constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de *checks*

---

1 Ya López Guerra manifestó el cambio radical de la relación gobierno-parlamento a la de mayorías-minorías a la que se adhiere Serra (2009, 100 y ss.). Sánchez Navarro (1995, 222 y ss.) entra en el detalle de tantos elementos nuevos que podrían llegar a desnaturalizar la construcción tradicional; y estoy completamente de acuerdo con él cuando nos recuerda que, siendo la finalidad última de la división de poderes, la defensa de la libertad, no podemos ignorar la presencia y fuerza del que (citando a Gramsci) llama el «príncipe moderno» que indudablemente son los partidos políticos.

*and balances* (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado. La constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los poderes del Estado forme parte del propio concepto de constitución.

La idea de control, como elemento esencial de la democracia y del Estado constitucional, adquiriendo carácter normativo ya no puede reducirse solo a la relación entre los órganos legislativo y ejecutivo. Recordando la clásica construcción de Hauriou por la que trataba de poner claridad en la aplicación de la teoría montesquiniana mediante la distinción entre órganos, poderes y funciones, se ha visto superada por una partitocracia que da las espaldas a los grandes pilares teóricos sobre que se asienta el Estado constitucional. La política actual nos muestra un desequilibrio muy marcado en favor del órgano ejecutivo que a sus poderes y funciones suma progresivamente la legislativa en forma exagerada<sup>2</sup> y disminuye ostensiblemente el eventual control y sus posibilidades por parte de la institución parlamentaria.

En este sentido, pese a todas las posiciones respecto del control<sup>3</sup> y sus diversas aplicaciones en cada régimen, hay que coincidir con Sánchez Navarro que lo que no cabe olvidar a la hora de establecer su contenido y significado esencial es su finalidad<sup>4</sup> y esta, a mi juicio, no se explica tanto, o tan solo, por las relaciones gobierno-parlamento o mayoría-minorías, sino por la consecución del equilibrio entre todos los elementos esenciales de la estructura constitucional. Puede resultar

---

2 Astarloa Huarte-Mendicoa, I. Reivindicación 2021. Se ha llegado a decir en este sentido del desequilibrio que «el parlamento es el comité legislativo del gobierno» (Aragón, 2008, 137) lo que, obviamente, rompe con toda la teoría tradicional del control parlamentario.

3 Una síntesis inicial que no necesitamos reproducir ahora en Serra (2009, 101-102).

4 1995, 238: «La teoría del control parlamentario, como la del control en general, ha de reinterpretarse atendiendo a los fines que ha de realizar en el sistema» [...] «Como función política que es, ha de atender a la evolución de las relaciones políticas, y sus instrumentos han de "repensarse" para ajustarse, en todo momento, a su objeto. En consecuencia, debe englobar todos aquellos procedimientos parlamentarios que han ido apareciendo sucesivamente para posibilitar el cumplimiento del fin reseñado, el "debate político público" sobre la actuación del ejecutivo, con exclusión de aquellos instrumentos a los que el ordenamiento atribuye explícitamente otros efectos (p. 248).»

llamativa esta aparente simplicidad<sup>5</sup> con que presento la cuestión ante la copiosa literatura doctrinal en la que se discute y difiere entre tantos conceptos y categorías que se han querido sumar a la idea de control (o distinguirse en ella: información, investigación, etcétera) para definirla del mejor modo en cada caso. Pero me parece importante hoy hacerlo así, no ya porque estuviera también inserta en las primeras formulaciones de la limitación del poder y de la división de poderes para que entre sí se limitaran, que también.<sup>6</sup>

Fundamentalmente creo, no obstante, que es hoy cuando más deberá tratarse de afinar la idea en torno a la finalidad de obtener el equilibrio institucional, por ser esta idea la más completa en cuanto a los muy diversos elementos del sistema; y también porque las complejas democracias actuales han desvirtuado la centralidad de la confrontación gobierno-parlamento (tanto más en los sistemas parlamentarios en los que hay más coincidencia de pareceres entre la mayoría y el gobierno que confrontación entre ambos). Pero, además, la centralidad del parlamento como órgano representante de la soberanía popular, hoy (y desde hace décadas) se halla en franca crisis en lo que se refiere a su relación con el gobierno y con la acumulación de tantos déficits en sus funciones clásicas<sup>7</sup> como se han derivado del partidismo exacerbado, por una parte, y de la preeminencia del ejecutivo que, fruto de las grandes crisis bélicas y económicas del siglo precedente, no ha dejado

---

5 Que, en realidad, es exigencia de interpretación mucho más compleja porque hemos de tratar de lograr una interpretación mas integral de la constitución que ya no puede explicarse solo por la división teórica de los tres grandes poderes.

6 Cfr. Sánchez Ferriz y Rollnert (2020, 299 y ss.).

7 El problema ha sido desarrollado ampliamente, entre otros, por Tudela Aranda: *El parlamento necesario: Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Congreso de los Diputados, 2008; *La función parlamentaria de información política, ¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?*, 2008; La administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 23, 2010; «Parlamento, ciudadanía y democracia representativa», en *Participación ciudadana para una administración deliberativa*, 2009; «El Senado y los parlamentos autonómicos: Un reflejo de las debilidades cooperativas del Estado autonómico», en *Revista general de derecho constitucional*, núm. 24, 2017; «El parlamento en tiempos críticos», en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 33, 2020; «Nuevos reflejos de la debilidad del parlamento», en *Cuadernos constitucionales*, núm. 2, 2021. En el mismo sentido y *Revista Biglino Campos*.

de dotarse de instrumentos jurídicos *racionalizadores* que consolidan tal preeminencia.<sup>8</sup> Y, si ello es así, el equilibrio no puede ya dejarse en manos del parlamento como instrumento de control, sino que habrá de buscarse en unas relaciones más complejas en las que, por cierto, ya pensaba Montesquieu al distinguir entre la división vertical y la horizontal de los poderes.<sup>9</sup>

### **1. Parlamentarismo y presidencialismo**

La constitución no es solo una entelequia, se ha dicho *supra* citando al Tribunal Constitucional, pero tampoco sus principales elementos lo son, ni son solo construcciones teóricas o técnicas desconectadas; todas forman una realidad integrada bajo la inspiración de valores y principios que, si bien en nuestro entorno europeo son generalmente compartidos, pueden revestir aplicaciones diferentes en cada modelo real. Pero prácticamente todos los modelos democráticos existentes (si exceptuamos la siempre única Suiza) responden a dos grandes sistemas que históricamente derivan, respectivamente, de Locke (en el caso del presidencialismo americano en el que predomina la idea de separación de poderes) y de Montesquieu (que nos muestra el parlamentarismo inglés del que derivan ordenamientos como el nuestro)<sup>10</sup> donde la

---

8 Por todos, el clásico de Gaudemet (1966) cuyos criterios y razones de la preeminencia del ejecutivo cabría hoy aumentar exponencialmente tanto en número como en potencia.

9 No cabe, obviamente, explicar la división horizontal en torno a la nobleza o a las distintas capas sociales en los nuevos sistemas presididos por sociedades abiertas, pero sí hemos de contar con nuevos elementos que, si no sustituyen ni deben sustituir al parlamento, sí pueden colaborar con él en el mantenimiento de un equilibrio político que contrarreste toda posibilidad de abuso del poder ejecutivo que hoy cuenta con más medios, más servidores, más técnicas y que, por lo demás, como se está viendo en la presente crisis bélica Rusia-Ucrania, es el que monopoliza las relaciones externas en cada Estado.

10 STC 124/2018, FJ 6: De acuerdo con nuestra Constitución, España es una democracia parlamentaria donde las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución (art. 66.2 CE) (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11).

división de poderes queda matizada por la colaboración entre órganos.<sup>11</sup> Sin embargo, esta elemental afirmación no puede dejar de completarse con la curiosa evolución del presidencialismo americano que ha conformado algunos de sus principales elementos, sin duda alguna de su asentamiento, al margen de la letra constitucional, a través de las mutaciones,<sup>12</sup> que ha puesto de relieve magistralmente Ackerman<sup>13</sup> refiriéndose justamente a la vieja constitución de los EEUU que, pese a no haberse reformado, ha vivido en la realidad de algunas instituciones (como la presidencia o el control de constitucionalidad) en forma bien diversa a como los padres fundadores las describieron en el texto constitucional.

Son bien conocidas las diferencias entre los dos grandes sistemas, en las que no he de entrar ahora,<sup>14</sup> pero si hubiera que optar entre las dos posiciones del debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica del control sobre la que tanto se ha discutido (para unos, jurídica y para otros, política),<sup>15</sup> yo me inclinaría a pensar que la primera predomina en el parlamentarismo y la segunda en el presidencialismo: en efecto, nosotros contamos con múltiples preceptos constitucionales, y de los

---

11 Sevilla Andrés insistió en la gran dependencia que nuestro constitucionalismo español tuvo con el inglés, negando que nuestras raíces sean solo de cuño francés. Así, al estudiar el origen del control (1978, 133 y ss.) recuerda que el inicio del control popular sobre el soberano, que comienza con la guerra de la independencia coincide con una importante crisis en Inglaterra. Resultan muy interesantes las referencias tanto a Fernando VII como a su esposa en la generación de un pensamiento que les llevaba a apoyarse en las Cortes adelantando, así, algunos elementos de lo que después en la época del Estatuto Real, como estudió ampliamente Joaquín Tomas (1985), se iría estableciendo a modo de usos y costumbres que consolidarían la idea del parlamentarismo. Con todo, las crisis constantes y la falta de permanencia constitucional ralentizan en exceso la idea y cuando se valora la importancia de la coincidencia entre gobierno y Congreso, no se eluden las formas poco legales para conseguirlas y, por lo demás, se trata de reforzar a través del presidente del congreso impidiendo así que fructifique uno de los elementos o características de esta institución que debió ser la neutralidad (pp. 143-145).

12 Sobre la teoría y significado de la mutación Rollnert Liern, 2014 *passim*.

13 Ackerman, B., *The Failure of the Founding Fathers*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2005.

14 Una interesante aproximación al control desde la perspectiva de sendos sistemas la lleva a cabo García Roca (2016, 62 y ss.).

15 Siendo difícil aislar ambas posiciones; en este sentido Serra (2009, 104) no niega su naturaleza jurídica, pero afirma su funcionamiento realmente político.

reglamentos parlamentarios, todos los cuales, a la hora de la verdad, dejan en manos de la minoría parlamentaria el ejercicio del control (Sánchez Navarro, 1995, 237 y ss.), mientras que en el presidencialismo predomina la realidad política que no siempre acaba configurando nuestro fenómeno de mayoría-minoría parlamentarias, ni ello podría conllevar pérdida alguna de una confianza que no existe en tal sistema; ni, por lo demás, puede señalar los períodos de la legislatura y de la presidencia en función de movimientos partidistas al haber quedado perfectamente establecidos con carácter fijo o automático por la constitución y, además, haberse previsto en forma temporalmente «alternada» de modo que la elección parlamentaria coincide con el ecuador de la presidencia.

Se diría, así, que nuestros sistemas parlamentarios, por más que perfectamente regulados en la constitución y en los reglamentos parlamentarios, son mucho más lábiles e indefinidos. Y no porque falte regulación jurídica, sino porque los intereses partidistas no tienen tan solo el período electoral para manifestarse exponiendo su visión y sus intereses, sino que día a día pueden interpretar, manipular y/o intervenir, en todas y cada una de las instituciones estatales sin que, lamentablemente, suela tenerse presente el capital principio de la *lealtad constitucional* que facilitaría una mayor atención a la regulación jurídica existente y a la búsqueda del equilibrio (y, con más razón, porque entre nosotros no existe la aludida alternancia temporal de las elecciones).

En cambio, en el presidencialismo la mayoría parlamentaria no siempre coincide con el partido del presidente y la ausencia de la rigidez disciplinaria de los grupos parlamentarios permiten un control más efectivo en la realidad. Pero hay otra razón, siempre presente en los estudios sobre los EEUU. A diferencia de Europa, en la que podemos decir que su larga historia ha ido condicionando la aparición del Estado Liberal a modo de estratos o de «parches», los padres fundadores tuvieron la ocasión de crear el Estado, y hacerlo desde el primer momento, a partir de la idea de equilibrio entre diversos territorios,

intereses, etcétera.<sup>16</sup> El poder constituyente y la conformación del Estado federal se decidieron al unísono (Sánchez y Rollnert (2022, 119 y ss.), para resolver los concretos problemas de entonces y no para aplicar concretas teorías previamente formuladas, como, en cambio, solemos hacer los europeos continentales.

## **2. El ordenamiento español y sus características**

De este modo, inserto como no cabe duda alguna, nuestro sistema entre los parlamentarios, no podemos dudar de las dificultades del control parlamentario en situaciones en que la mayoría gubernamental es clara o, aun cuando no lo es (si el gobierno está dispuesto a lograrla por acuerdos no siempre lógicos o incluso «estéticos»). Al defender la necesidad de concebir en la forma más amplia posible la idea de control pienso justamente en nuestro ordenamiento cuyo carácter parlamentario indudable no impide que, bien por los elementos racionalizadores de nuestros Reglamentos parlamentarios, bien por la presencia reciente de situaciones excepcionales que han posibilitado un reforzamiento del ejecutivo aun mayor, el control parlamentario apenas si tiene más efectos que los que puedan dejarse ver a través de los medios de comunicación.<sup>17</sup>

Por ello, no voy a entrar en las divergencias doctrinales sobre sus instrumentos en cada cámara, ni en la clasificación de los mismos o la finalidad o idea a que cada uno de ellos responde. Todo ello está hecho y dicho hasta la saciedad.<sup>18</sup> De entre tantas conclusiones, yo escogería la

---

16 No puede olvidarse que el Cap. LI de *El Federalista* se publica bajo la invocación del «equilibrio de poderes».

17 Y ello aun a sabiendas de que también dichos medios actúan con ciertos sesgos ideológicos que en general permiten hablar más de pluralismo externo (entre los medios) que de pluralismo interno en cada uno de ellos, incluidos los de carácter público, sostenidos con los presupuestos del Estado pero que no dejan de ser proclives a la fidelidad de quien detenta el poder en cada período.

18 Entre tanta doctrina italiana destaca en Italia como un clásico Manzela, *Il Parlamento. Il Mulino*, 2003 (en muy distintas ediciones y traducido también al español) sin perjuicio de otras interesantes aportaciones de Manetti, Lupo o Ciaurro, etc. Entre nosotros también es abundante la literatura jurídica. Junto a la que se cita en bibliografía cabe recordar, entre

ya aludida de Sánchez Navarro (1995, 253) porque es la consideración teleológica de los institutos, y de este en particular, la que nos permite mantener la idea de equilibrio que aquí he destacado:

En definitiva, la *ratio* de su existencia es la misma: hacer posible que el gobierno, o la mayoría parlamentaria-gubernamental, sea controlado en última instancia por el pueblo, directa y/o indirectamente.

Parece algo forzado referirse al pueblo si nos ceñimos al control parlamentario, pero ya he dicho que hoy ha de entenderse en el sentido más amplio posible.<sup>19</sup> No solo por la actual decadencia del legislativo (en el que muchos de sus instrumentos apenas si pueden ser efectivos), sino porque la publicidad que también caracteriza al mismo y la intervención constante de los medios de comunicación,<sup>20</sup> nos dan la

---

tantos otros, Aragón Reyes, «El control parlamentario», en *Revista de derecho político*, núm. 23, 1986; J. García Morillo: *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985; y «Algunos aspectos del control parlamentario», en VVAA: *El parlamento y sus transformaciones actuales, Jornadas de la Asamblea Regional de Murcia*, Tecnos, 1990, pp. 247 y ss. Así como en coautoría J. García Morillo y J.R. Montero: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984. F. Rubio: «El control parlamentario», *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993; García Soriano, «Utilización de la legislación delegada y su control parlamentario: Aplicación durante el periodo 1989-1994», en *Problemas actuales del control parlamentario: VI Jornadas Derecho Parlamentario*. Enero 1995, 1997. Murillo Ferrol, «El marco sociopolítico del control parlamentario», en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, coord. por Manuel Ramírez, 1978; Aguiló Lúcia: «Los estatutos de autonomía y el control parlamentario», *idem* anterior; F. Santaolalla: *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación)*, EDERSA, Madrid, 1982; «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional», *RCG*, n.º 12, 1987, pp. 219 y ss.; y *Derecho parlamentario español*, Ed Nacional, Madrid, 1984.

19 Que, al fin y al cabo, como recordaremos después, tiene como base un derecho fundamental (ex art. 23 CE).

20 Jiménez de Parga, Manuel, en «Comentarios a la Constitución. XL aniversario». *BOE* 2018, T. II, pp. 559 y ss.), «el ciudadano, después de otorgar su representación a un candidato, o a una lista de candidatas (acto electoral), continúa asistiendo al espectáculo e interviniendo de alguna manera directamente en el mismo. No es una presencia a través del representante, diputado o senador. Los salones de sesiones, en los parlamentos, ya no son los únicos lugares para debatir los asuntos e intentar solucionarlos. En el gran espacio cubierto por los medios de comunicación, los gobernados ejercen ese "derecho de vista"». (p. 562). Un interesante repertorio sistemático en la misma obra y tomo II lleva a cabo Matías Portilla en p. 575 y ss.

posibilidad de conocer (de ser informados)<sup>21</sup> de muchas cuestiones que, aun cuando no queden aclaradas en sede parlamentaria (piénsese en la incoherencia de tantas respuestas gubernamentales ante a preguntas de los parlamentarios), al menos, nos da idea de los problemas que existen y de la mayor o menor seriedad con que los afronta el gobierno y también la oposición.

En este mismo sentido, y tal vez posibilitando mayor publicidad si se llega al «momento» judicial, Durban (2019, 268), aun cuando solo se refiere al derecho de acceso a documentación por parte de los parlamentarios, recuerda la doctrina del TC vinculando directamente dicho derecho al art. 23 CE en cuyo marco constituiría parte del *ius in officium*, pero dejando claro que se trata de un derecho que también responde a la función de control del gobierno:

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, este Tribunal ha establecido una directa conexión entre el derecho de un parlamentario ex art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3]. (ATC 181/2003, FJ 2).

---

21 En STC 183, FJ 9 se lee: «Este vínculo de relación entre la cámara legislativa y el gobierno, que se traduce en un derecho a ser informada la primera y un correlativo deber del segundo de suministrar aquella información, forma parte de un ámbito más amplio del vínculo de comunicación establecido en otros preceptos de la CE (arts. 76 y 109 a 111 CE, entre otros) entre ambos poderes del Estado, a cuyo través los miembros de las Cortes Generales en general y los diputados del Congreso en este caso particular, toman conocimiento de la actuación del gobierno para hacer frente a la diferente problemática que plantea el devenir de la comunidad nacional».

Si ello es una derivación directa del art. 23<sup>22</sup> que contiene derechos fundamentales, no es menos necesario que se indague sobre otros medios que podrían contribuir a un sentido más amplio y «publicitado» del control y a sus diversas conexiones con el pueblo o cuerpo electoral.

### ***3. Amplia concepción del control parlamentario y búsqueda de instituciones bastante ignoradas, ¿y, por qué no, también de la ciudadanía?***

En efecto, habituados como estamos a ver estas cuestiones con los reglamentos parlamentarios y básicamente con sus protagonistas los grupos parlamentarios, tal vez cabría averiguar otras formas ajenas a esa visión, reglamentista y racionalizadora y que podrían colaborar en el ejercicio del control.

A) En principio, hay un precepto constitucional que no suele ser muy estudiado en relación con el insignificante pero fundamental derecho de petición<sup>23</sup> que, sin embargo, podría dar lugar a exigir información al gobierno. Se trata del art. 77 CE que dispone:

---

22 STC 199/2016, de 28 de noviembre, FJ : «Ha de recordarse asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal, que corresponde a los reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios [y ello supone que] no solo vulneran el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (artículo 23.2 CE), sino que también infringen el de estos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, entre otras muchas)».

23 Artículo 29 CE: 1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. El art. 46. 2 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que también la Comisión de Peticiones es una comisión permanente. Y el artículo 49.3 establece: «Serán comisiones no legislativas aquellas que con tal carácter deban constituirse en virtud de una disposición legal, y las siguientes». Y, entre otras, cita la de peticiones.

Art. 77

1. Las cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.

2. Las cámaras pueden remitir al gobierno las peticiones que reciban. El gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las cámaras lo exijan.

Los dos reglamentos de las cámaras españolas prevén la reacción y eventual actividad de control-información a partir de las peticiones ciudadanas. No en vano existen comisiones de peticiones en ambas, pero la del Senado se ha mostrado desde el principio del régimen vigente, mucho más efectiva y activa (Sánchez Ferriz, 1987, *passim*). Debe destacarse en este sentido la regulación del título undécimo del Reglamento del Senado<sup>24</sup> que justamente lleva por epígrafe «De las peticiones» y creo que vale la pena que recordemos el contenido de los correspondientes artículos:<sup>25</sup>

---

24 No cabe olvidar lo que la disposición adicional primera de la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición dispone:

«Regímenes especiales.

1. Las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados, al Senado o a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas se tramitarán de conformidad a lo establecido en sus respectivos reglamentos que deberán recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considerara oportuno, quedando sujetas, en todo caso, las decisiones que adopten al régimen de garantías fijado en el artículo 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

2. En los supuestos en que una iniciativa legislativa popular haya resultado inadmitida por no cumplir con todos los requisitos previstos en su normativa reguladora, a petición de sus firmantes podrá convertirse en petición ante las cámaras, en los términos establecidos en sus respectivos Reglamentos».

25 «Artículo 192

Las peticiones que los españoles dirijan al Senado, en el ejercicio de su derecho de petición, se atenderán a la forma y demás requisitos que establezca la ley.

Artículo 193

1. La Comisión de Peticiones examinará las individuales o colectivas que reciba el Senado y, previa deliberación, podrá acordar:

1º. Trasladarla a la comisión que resulte competente por razón de la materia.

2º. Trasladarla a los grupos parlamentarios para que, si lo estiman oportuno, puedan promover alguna iniciativa parlamentaria.

3º. Remitirla, a través del presidente del Senado, al Congreso, al gobierno, a los tribunales, al Ministerio Fiscal, a la comunidad autónoma, diputación, cabildo, ayuntamiento o autoridad

B) Y, aun sin llegar a tan deseada aplicación de la petición (un derecho que, siendo apenas usado y valorado, alcanza hoy unas posibilidades nunca imaginadas),<sup>26</sup> en sí mismo,<sup>27</sup> no cabe ignorar lo eficaz que podría resultar su vinculación en el tan pregonado hoy (y pretendidamente novedoso) «buen gobierno... y transparente» del que las recientes normas reguladoras hacen en sus preámbulos grandes elogios sobre la nueva ética del poder y de la cooperación y *cogobernanza* que dichas normas aportan a la participación ciudadana.<sup>28</sup>

---

que corresponda. Si el órgano al que se remitiese la petición se considerase competente en la materia, informará a la mayor brevedad posible, salvo que una disposición legal lo impidiese, de las medidas adoptadas o a adoptar en torno a la cuestión suscitada (cfr. Art. 49.2.3º del Reglamento del Congreso).

4º. Archivarla sin más trámite.

2. También podrá la comisión o, en su defecto, cualquier grupo parlamentario elevar al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de una de estas peticiones .

Artículo 194

Siempre que sean admitidas a trámite las peticiones, los dictámenes correspondientes de la comisión se incluirán en alguna de las publicaciones oficiales de la cámara.

En todo caso, la comisión acusará recibo de la petición y comunicará al peticionario el acuerdo adoptado.

Artículo 195

En cada período ordinario de sesiones la Comisión de Peticiones informará al Senado del número de peticiones recibidas, de la decisión adoptada sobre las mismas, así como, en su caso, de las resoluciones de las autoridades a las que hayan sido remitidas. El texto del informe se incluirá en alguna de las publicaciones oficiales de la cámara y será objeto de consideración en sesión plenaria».

26 En el preámbulo de la LO reguladora y ya citada se lee: «Ahora bien, no debe pensarse que el de petición es un derecho menor. Desde luego, históricamente no lo ha sido. Y en el momento actual entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos, y de los grupos en que se integran, en la cosa pública, una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho».

27 Y, aunque en el ámbito parlamentario, también Serra (2009, 105) ha destacado algunos controles no necesariamente de resultados inmediatos al observar la actividad de minorías muy pequeñas dentro de la cámara o incluso de la posibilidad de actuaciones de parlamentarios aislados.

28 Entre otras y junto a la Ley nacional 9/2013 (la Ley 9/2013 de transparencia, del derecho de acceso a la información pública y del buen gobierno), también en las comunidades autónomas se han dictado leyes del mismo tipo. En nuestro caso, cabe citar la recientísima proposición de ley valenciana sobre el mismo objeto, ya convertida en ley desde fines de mayo.

C) Todo ello, por último, sin haber mencionado siquiera el elemento más novedoso y extraordinario de nuestro régimen del 78: *la descentralización política* que, sobre ser, en sí misma, un sistema general de control del poder como con total claridad lo expusieron los defensores de su primera aplicación histórica en Norteamérica puesto que veían en el federalismo como un sistema que siempre puede favorecer los derechos en la medida en que los controles se diversifican y se hallan más próximos a la ciudadanía. Así, en el capítulo 51 (LI) de *El Federalista* se lee:

El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares.

Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos.<sup>29</sup>

D) Puestos a recordar solo elementos aparentemente inocuos que no suelen llamar la atención en general, también ha de recordarse las posibilidades de los parlamentarios a obtener documentación sobre las que recientemente se ha ocupado Durban con un exhaustivo estudio

---

<sup>29</sup> De este mismo capítulo vale la pena recordar lo siguiente con referencia a la división, también, territorial: «Hay, además, dos consideraciones especialmente aplicables al sistema federal americano.

Primera. En una república unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo.

Segunda. En una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte. En las diferentes clases de ciudadanos existen por fuerza distintos intereses. Si una mayoría se une por obra de un interés común, los derechos de la minoría estarán en peligro. Sólo hay dos maneras de precaverse contra estos males: primero, creando en la comunidad una voluntad independiente de la mayoría, esto es, de la sociedad misma; segundo, incluyendo en la sociedad tantas categorías diferentes de ciudadanos que los proyectos injustos de la mayoría resulten no sólo muy improbables sino irrealizables».

jurisprudencial (2019, 161).<sup>30</sup> Debe, sin embargo, clarificarse que este derecho, sin perjuicio de formar parte de la función de control de los parlamentarios, se ha vinculado al art. 23.2 CE:

El Tribunal Constitucional ha rechazado expresamente el posible encaje de esta facultad de los parlamentarios tanto en el ámbito del derecho de petición (ex art. 29.1 CE) como en el del derecho a recibir información veraz (ex art. 20.1 d) CE) [...] Se trata de lo que el propio TC ha denominado un *ius in officium*, es decir, un conjunto de facultades que identifican la labor del representante y, entre las cuales, debe incluirse la de recabar documentación de las administraciones públicas (Durban, 2019 162-3).

E) Y todo ello sin olvidar el papel del parlamentario individual sobre el que recientemente ha discurrido Tudela y hace ya más de dos décadas García Roca (1995, 164ss) al haber realizado una «aproximación al control parlamentario desde la perspectiva del representante individual tendrá, pues, un perfil garantista de los derechos de esa importante minoría que cada parlamentario —el felizmente llamado *backbencher*— encierra».<sup>31</sup> Y estas reflexiones no hallan menor interés en el caso de los parlamentos autonómicos<sup>32</sup> y su relación con las políticas de cada comunidad autónoma en las que la crisis del parlamento se agrava más, si cabe, no solo por la erosión de sus funciones sino también por la

---

30 «La casuística judicial asociada a las relaciones gobierno-parlamento en el ámbito de la Comunitat Valenciana ha propiciado la adopción de una serie de criterios jurisprudenciales esclarecedores en torno al derecho individual de los representantes políticos a recabar documentación de las administraciones públicas. Un derecho que, no está de más precisarlo, es distinto del derecho que asiste a las comisiones parlamentarias a obtener información».

31 Siendo el control un elemento poliédrico, es importante que cada uno señalemos nuestro enfoque pues debemos huir en este tema de los reduccionismos y de las simplificaciones. Sustentar una u otra posición sobre el control dependerá del punto de vista que se quiera resaltar» (García Roca, 1995, 164).

32 Abellán (2020, 127) realizó una primera aproximación a la situación de las comunidades autónomas en nuestra crisis del 20, desde luego paradójica, puesto que, siendo titulares de las competencias de sanidad, no decidían pero teóricamente estaban sometidas al mismo control parlamentario: «Un recorrido por las páginas web de las asambleas autonómicas y por los principales medios disponibles online deja un panorama preocupante en algunos casos, y poco vinculado con el color político que predomina en la cámara».

deriva presidencialista que también viven las comunidades autónomas e incluso a veces más que en el campo estatal (Tudela, 2005, 25 y ss.).

En definitiva, hay formas de control —informativas— y otras de exigencia de responsabilidad, pero todas ellas, además de facultades de los parlamentarios, son también deberes de los mismos, modos de cumplir sus funciones más allá de su pertenencia a concretos partidos políticos (por más que esto parezca en nuestro caso un verdadero eufemismo). García Roca valora la capacidad del parlamentario aislado para, si lo desea y tiene capacidad, poder llamar la atención sobre cuestiones de interés y hacerlo de forma permanente pues control no son solo el ejercicio de los institutos mencionados y considerados como propios del control parlamentario, sino que toda actividad puede emprenderse con tal finalidad poniendo de relieve, en este sentido, la importancia que pueden adquirir las enmiendas a los textos legislativos (García Roca, 1995, 170):

En suma, me parece que el derecho individual de enmienda, especialmente cuando hablamos de la actividad de parlamentarios de la oposición respecto de proyectos de ley presentados por el gobierno, puede ser visto como un elemento del juego del control entre mayorías y minorías y como un camino que recorre el art. 23.2 de la Constitución.

En el mismo sentido Greciet García, (2012, 149) sugiere la conveniencia de algunas reformas que facilitarían ese reforzamiento del papel individual como sería aumentar en los respectivos reglamentos las posibilidades de las iniciativas individuales e introducir las ponencias o relatorías que sí funcionan en el parlamento Europeo. Ya en 1995 Sánchez de Dios (p. 36) enumeraba algunos cambios con los que se ha ido facilitando algo la función del control. Con todo, subraya la escasa actividad de control por el grupo mayoritario que sostiene el gobierno, teniendo en cuenta que estudia la etapa socialista en la que hubo varias mayorías absolutas (p. 40) pero llamando la atención sobre

cómo el reforzamiento gradual del Partido Popular como oposición sí se nota al conformar un 80% del control en el último período (p. 41). En definitiva, no podemos ignorar la fortaleza de los partidos y sus correspondientes grupos. En efecto, el Estado de partidos y su reflejo en las cámaras como cámaras de grupos y no de representantes ha llevado a cabo una transformación de la idea de la representación y la permanente indiferencia frente a la prohibición del mandato imperativo pues, como dice González Fernández (2020, 60), en el Estado de partidos «el representante se transforma en un zombi político abducido por el partido».

Y, por último, no olvidemos que ya hace un siglo que añadía Duguit (1921, 423) la especialidad y oportunidad que en estas cuestiones del control supone la discusión presupuestaria:

Los dos medios más eficaces de que disponen las cámaras para ejercer el derecho de control (inspección y crítica) sobre los actos del gobierno son, indudablemente, la discusión y votación del presupuesto anual.<sup>33</sup>

## **II. La normalidad constitucional y el estado de necesidad**

Más que exponer (que ya he dicho que no lo haría) definiciones y técnicas del control, sí se ha aludido a la importancia y ejercicio del control parlamentario que hoy solo se aproximaría al equilibrio institucional deseado con ayuda de otros mecanismos de publicidad, junto a la decisiva división territorial a que acabo de aludir. Tal es la situación que podríamos llamar de *normalidad o normatividad* constitucional.

---

<sup>33</sup> Claro que no podemos olvidar el cambio extraordinario llevado a cabo entre aquellos años en que están vigentes las leyes fundamentales de la Tercera República y su exacerbado parlamentarismo y la realidad actual en la que el fortalecimiento del ejecutivo y la racionalización parlamentaria nos presentan un escenario bien diverso que, sin embargo, no permite desmentir la afirmación de Duguit.

## 1. El control y sus mecanismos

Y en tal situación de normalidad la finalidad y los efectos del control sí nos obligan a mencionar dos grupos de mecanismos: los que pueden conllevar la caída del gobierno por representar cada uno de ellos la ruptura del nexo de confianza que une al ejecutivo y al legislativo (en especial la moción de censura del art. 113 CE) siendo tal su fuerza normativa que es capaz de constituir la excepción al procedimiento del art. 99, por cuanto, como aclara el art. 114, al rey no le cabe más que aceptar la dimisión del censurado y nombrar de inmediato al candidato alternativo que la moción comporta por su carácter constructivo. No tan automáticos son, en cambio, los efectos de la cuestión de confianza que el propio presidente puede presentar ante la cámara según el art. 112, pero también podría conllevar la pérdida de la confianza.

Sin embargo, el control a la actividad del gobierno cuenta también con otros medios «más inocuos»<sup>34</sup> y que se habrán de valer de toda posible publicidad<sup>35</sup> si se desea ir conformando una opinión pública al respecto como único modo de romper la fuerza gobierno-mayoría. De querer resumirlos todos en una idea tal sería la de la necesidad de que el parlamento quede enterado (*sea informado*) de toda medida gubernamental a través de preguntas, interpelaciones (art. 111), mociones y comparecencias de quienes son requeridos por alguna de las cámaras en razón de sus funciones públicas (art. 110). Y no solo, la generalidad de los medios y posibilidades de los parlamentarios en esta función se explicita en el art. 109, en el sentido de que, aun sin precisar instituto concreto alguno, se establece la posibilidad de que las cámaras

---

34 Sin perjuicio de los que Alzaga (2021, 471-473) enumera en forma completa y recordando los de carácter jurídico que los respectivos reglamentos parlamentarios regulan sobre concretos actos normativos del gobierno.

35 Tras señalar la variedad de actividades con que se podría ejercer el control por el parlamentario individual García Roca (1995, 168) se refiere a su eficacia con estas palabras: «La eficacia del control, a menudo, será extraparlamentaria y provendrá de la opinión pública, a través de la resonancia de estas actividades en los medios de comunicación social por el interés del problema o, incluso, por la misma facilidad del concreto parlamentario para conectar con los profesionales de esos medios; la política, no lo olvidemos, es también un espectáculo con muchos actores». Y no olvidemos cómo Alzaga (2021, 443) recuerda el reproche que ya Manzella en los primeros años de nuestra Constitución lamentaba la grupocracia parlamentaria.

soliciten todo auxilio y/o información<sup>36</sup> de interés para la actividad que estén llevando a cabo.<sup>37</sup>

Todo ello debería interpretarse en la forma más favorable a la necesidad de ser informados no solo por el gobierno sino por cualquier autoridad que consideren las cámaras que puede ofrecer datos que sean de interés. No he olvidado la posibilidad de constituir comisiones *ad hoc*, o de investigación de cuya *praxis* no podría obtener muy positivas consideraciones, no ya por la ineficacia real de las mismas (García Escudero, 2020, 201), sino por el efecto de desvirtuación que el juego de mayoría-minorías ejerce sobre las mismas que hace que en muchas ocasiones se utilicen más para que la mayoría controle a las minorías y no al revés. Por último, García Escudero (2020, 200) subraya el efecto en cierto modo heterodoxo que el nuevo parlamento pluripartidista ha tenido también en el uso de los instrumentos de control frente a un gobierno minoritario:

Una de las novedades es la preferencia de la oposición por las proposiciones no de ley como medio para hacerse visible, por el hecho de provocar una votación en la cámara, aunque carezca de sanción en caso de incumplimiento [...] Muchas de las medidas aprobadas, dada la falta de vinculatoriedad política, no llegarán a ejecutarse, pero se utilizan como altavoz por las distintas formaciones.

Pero no nos engañemos, el problema se plantea cuando el gobierno es mayoritario o puede en formas diversas lograr mayorías en cada situación de dificultad. Por ello no ha de olvidarse ninguno de los institutos eventualmente utilizables por insignificantes<sup>38</sup> que parezcan como los ya *supra* mencionados.

---

36 Ripollés Serrano (2017, 158) destaca este elemento como uno de los importantes (el básico) a la hora de construir el concepto de control parlamentario.

37 Alzaga (2021, 479) al distinguir entre los actos de control jurídico y los políticos incluye entre estos los de «deliberación crítica» y los que revisten forma de autorizaciones (que en muchos casos también constituyen exigencias normativas).

38 García Roca (1995, 171): «La deseable existencia de un parlamento de grupos no puede llevar a una total sustitución del parlamentario por el grupo, porque con esta segunda

## 2. El control en los estados excepcionales

Es sabido que, junto al derecho de la normalidad, cabe que circunstancias excepcionales planteen «situaciones de riesgo para el orden político» que obligarán a adoptar medidas excepcionales y a aplicar un «derecho de necesidad»<sup>39</sup> que plantea problemas a la hora de aplicar el derecho ordinario. Si acabamos de ver que el *equilibrio institucional* forma parte de los pilares del Estado de derecho, cabe comprender que haya habido debate doctrinal sobre las situaciones excepcionales en que cabe, incluso (aunque no siempre), la suspensión de los derechos fundamentales como reflejo de momentos de dificultad para el mantenimiento del orden constitucional. No en vano, recuerda Alzaga (2021, 263), estamos ante supuestos de defensa constitucional para cuya finalidad puede prever el propio constituyente regulación especial hasta el punto de que quepa incluso suspender algunos derechos o libertades. Pero ello no lo es todo; el derecho de necesidad *desplaza* temporalmente (y solo en la medida imprescindible) al derecho ordinario a condición de que se lleve a cabo con total respeto a la constitución correspondiente tanto en lo formal como en lo material, y tanto en lo relativo a la dogmática de los derechos como en la actividad de participación de los órganos constitucionales competentes. Es obvio que hablamos desde nuestro ordenamiento jurídico que optó por la triple situación del art. 116, pero ello no es lo habitual como se ha demostrado en 2020. En otros países la idea de emergencia es mucho menos precisa o mucho más amplia.<sup>40</sup>

---

opción, entre otros reparos derivados de la consagración constitucional del pluralismo, se desaprovecharían inútilmente un considerable e importante caudal de esfuerzos y de energías».

39 Un estudio exhaustivo y de gran interés sobre esta cuestión en Álvarez García, Vicente. *El concepto de necesidad en Derecho Público*. Madrid, Civitas, 1995. Pese a la fecha de edición, en él se podrían haber encontrado respuestas a tantas cuestiones como ha planteado el reciente estado de alarma del 2020.

40 Pizzorusso lo advierte hasta el punto de considerar imposible la clasificación de tantas situaciones en una sola idea genérica: «Non mancano però casi in cui all'origine si trovano esclusivamente, o quanto meno prevalentemente, vicende connesse a errori di programmazione (pubblica o privata) o ad altre scelte di carattere economico che conducono a situazioni di sovrapproduzione oppure a carenze di determinati generi, con conseguenti

Sobre este concreto efecto, la discusión doctrinal fue amplia en el primer tercio del siglo XX, en torno a su naturaleza y tantos otros aspectos; pero, a mi juicio y, visto desde la perspectiva de nuestra regulación, tal vez una de las cuestiones más interesantes entonces era la planteada por Duguit:<sup>41</sup> la de saber si estábamos ante la necesidad de una reacción (ante la situación de gravedad) de carácter legislativo o la reacción debía derivar del ejecutivo. Naturalmente, la característica de toda circunstancia excepcional conduce a la necesidad de soluciones rápidas que solo son posibles en manos del ejecutivo. Cuestión distinta es la regulación del ejercicio de tales poderes o que se planteen dudas sobre la continuación del Estado de derecho, cosa que no ofrece duda ni pone en tela de juicio la naturaleza democrática del régimen. El propio Hesse vinculaba el tratamiento constitucional de las épocas de crisis con la misma idea de normatividad constitucional:

De ahí que la prueba de la constitución normativa no sean las épocas pacíficas y afortunadas, sino las épocas de crisis. En ese sentido —y en esto estriba la relativa verdad de la conocida tesis de Carl Schmitt— el estado de excepción es un elemento esencial en la respuesta acerca de la fuerza normativa de la Constitución. Sólo que la cuestión no es que el estado de excepción demuestra la superioridad de lo fáctico sobre lo normativo, sino que precisamente en este supuesto debe confirmarse la superioridad de lo normativo sobre lo puramente fáctico.<sup>42</sup>

Por lo que respecta al concepto y naturaleza de la suspensión, Morelli ha analizado las diversas tesis formuladas al respecto partiendo de un estudio comparado de la regulación de la institución en las democracias europeas occidentales. Sin perjuicio de otras posiciones doctrinales, entiende Morelli que la suspensión no puede considerarse

---

fenomeni di inflazione o deflazione e difficoltà connesse (disoccupazione dei lavoratori, fallimenti di imprenditori, ecc.)». Aunque es de fines del siglo XX el estudio es muy interesante por cuanto repasa todas las situaciones de las democracias más tradicionales sin olvidar nuestra Constitución vigente.

41 Lo que, obviamente, solo tenía sentido en el parlamentarismo de la Tercera República a que me he referido *supra*. Duguit, *Manual...* ya cit., p. 217.

42 Hesse, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid, CEC, 1983, p. 76.

como expresión de la actividad legislativa porque la suspensión no afecta, en sí misma, a la existencia ni a la validez de la norma sino solamente a su eficacia. Por ello, porque la suspensión no elimina del ordenamiento jurídico la norma (que continúa siendo existente y válida, aunque no eficaz), tal cesación de la eficacia sólo subsiste para los fines de la suspensión y no en toda la amplitud de la norma, de modo que no puede ser invocada más que por los órganos que deben llevar a cabo esos fines para cuya consecución se ha decretado la suspensión. Esta es, sin duda, la esencia del mantenimiento del Estado de derecho, antes a través de tantas experiencias históricas y, también hoy, en el período 2020-2022.

Ciertamente, la clave de esta eventual suspensión no ofrece dudas sobre la asunción de amplios poderes del ejecutivo, pero para seguir respetando la estructura básica del Estado de derecho habrá de estarse al establecimiento de límites y/o controles también sobre estos poderes excepcionales que solo temporalmente puede ejercer el ejecutivo. Aun siendo temporal,<sup>43</sup> es obvio el reforzamiento de los poderes del gobierno cuando ha de dar respuesta a una situación realmente crítica. Por ello, hemos de preguntar si en situaciones excepcionales el funcionamiento de los mecanismos de control se ejerce del mismo modo o hay variantes. Naturalmente, ello lleva a tener en cuenta la discusión mantenida en su momento sobre si el peso de la situación excepcional recaería sobre el ejecutivo o sobre el legislativo, lo que se resolvió con carácter general aceptando (desde la primera consagración constitucional, ya en Weimar), que, tanto por la diversa naturaleza de ambas instituciones, como por el factor del ritmo temporal de actuación de las mismas, es sobre el gobierno sobre quien debía recaer.<sup>44</sup> Y es aquí

---

43 Abellán Artacho (2020, 124): «Para que este poder extraordinario no suponga una quiebra de la libertad formal, este debe ejercerse dentro de las fronteras establecidas por el derecho mismo, limitado en su ejercicio por el fin que lo justifica, con la buena disposición de devolverlo y, por supuesto, de forma temporal».

44 Y, además en nuestro caso, tratándose de un Estado descentralizado políticamente también hemos de preguntarnos lo mismo sobre la relación entre ejecutivo-legislativo que, ya de por sí, ha permitido afirmar que «la crítica a la inutilidad del parlamento frente al

donde hemos de retomar la idea del *equilibrio institucional* con la que hemos empezado a reflexionar. Como el propio Tribunal Constitucional concluirá, a más poderes tendrá que haber mayor control.

### **3. El estado de alarma de 2020 y sus efectos parlamentarios**

Es tanto lo que se ha escrito sobre la situación y consecuencias del estado de alarma declarado por el gobierno español en marzo de 2020 (y por supuesto también sobre las semejantes situaciones en otros países de nuestro entorno) que bastará con la mínima síntesis posible para situarnos en la cuestión: dispuesto en forma inmediata el confinamiento de la población a través de la declaración del estado de alarma por el gobierno (ex art. 116 CE) era obvio que se producía una intensa restricción y hasta suspensión de algunas libertades y derechos. El debate, pues, estaba servido desde el momento en que la Constitución no admite la posibilidad de suspensión en el caso del estado de alarma y sí en el de excepción. Mi posición fue muy clara desde el principio,<sup>45</sup> pero no solo por la afectación directa de derechos y libertades sino fundamentalmente por la ausencia o muy escasa participación del parlamento en la toma de tan importantes decisiones. Me pareció, pues, que en absoluto se mantenía el equilibrio y/o colaboración que nuestro ordenamiento jurídico establece muy en especial para estos casos.<sup>46</sup> Por su parte, otros colegas sostenían que el estado de excepción solo procedía en caso de alteraciones del orden público; naturalmente, las había, y muchas, salvo para quienes entendían la idea de orden público en forma de desórdenes

---

protagonismo de los ejecutivos es aún mayor en las comunidades autónomas» (Tudela), lo que nos obliga a hacer alguna breve referencia a ello.

45 Entre otras, mis contribuciones en *Levante-EMV* de «Estado de alarma y defensa de la Constitución», de 5 de abril 2020 o también, «La prórroga del estado de alarma y sus aporías constitucionales», de 11 de abril.

46 Y ello que ya era llamativo en el parlamento estatal no tuvo mejor solución en los parlamentos autonómicos. Abellán (2020, 127 y ss.) ofrece una síntesis de las actuaciones de estos que viene a confirmar la idea de Tudela de que su situación aun fue peor en términos generales.

o desobediencia pública que no procedía entonces aunque sí había un descontrol del orden jurídico<sup>47</sup> y un riesgo tan exacerbado para la salud y vida de la población que a mí me parecía más que suficiente para que el Congreso de los Diputados hubiera estado, junto al gobierno, estudiando y decidiendo medidas de carácter extraordinario con el mayor consenso posible. No fue así y poco después, el Tribunal Constitucional formuló sus objeciones. Sobre la primera sentencia del Tribunal Constitucional en relación con derechos y libertades ya me pronuncié<sup>48</sup> y ahora es el momento de reflexionar sobre el segundo e importante pronunciamiento en el que pesó esa idea de equilibrio, aquí varias veces resaltada, y sin embargo, no tomada en cuenta a mi juicio en aquellos momentos.

### III. Posición del Tribunal Constitucional

#### **1. Un precedente próximo al caso desde la perspectiva orgánica: STC 124/2018: sobre el control del gobierno en funciones**

Esta sentencia resuelve una conocida cuestión planteada en el último lustro que resultó novedosa después de varias décadas en las que la aplicación del art. 99 CE no planteó problemas por funcionar el bipartidismo que proporcionaba mayorías más o menos claras para que se llevara a cabo la alternancia entre los dos partidos, «de gobierno»,

---

47 Montalvo (2010, *passim*) insiste en la historicidad del concepto que no solo varía con las etapas cronológicas sino con la cultura y circunstancias constitucionales de cada país. En todo caso, el orden público tiene íntima relación con la posibilidad del disfrute ordinario de los derechos y libertades y con la seguridad jurídica: «La seguridad jurídica: se trata de aquel principio general del ordenamiento jurídico y mandato dirigido a los poderes públicos establecido en el artículo 9.3. CE, mediante el cual nuestra carta magna establece una serie de garantías legales y procedimentales a favor del ciudadano. No es concebible un orden público que desoiga este principio básico, por lo que este primero requiere de forma necesaria la asunción de esta garantía en la conciencia social» (p. 213).

48 Sánchez Ferriz, R. «Reflexiones en torno a la STC 148/2021, de 14 sobre algunas medidas adoptadas en el estado de alarma» en *Revista jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 80, 2021, pp. 7-34.

nacionales. La adición de dos nuevos partidos (Podemos y Ciudadanos) con suficiente fuerza, nuevos problemas<sup>49</sup> en el procedimiento de la propuesta de investidura con efectos incluso, como en otro lugar he sostenido,<sup>50</sup> de minusvaloración (o falta del suficiente respeto) de la institución de la Jefatura del Estado y su función esencial y decisiva en el procedimiento del art. 99.

En efecto, la existencia del gobierno en funciones solía ser corta en el tiempo, lo suficiente hasta otorgar la investidura al nuevo ganador electoral. Pero las dificultades planteadas y el efecto del pluralismo en la cámara política plantearon el problema de que, requerido un ministro por el Congreso, aquel se negara por entender que un gobierno en funciones no ha recibido aún la confianza de la cámara y, en consecuencia, no tenía por qué someterse al control parlamentario. Este enfoque podía haber tenido sentido en la clásica vinculación del gobierno al parlamento por el vínculo de confianza sobre el que siempre hemos insistido. Ahora bien, sin perjuicio de la claridad del argumento para explicar al alumnado el funcionamiento, no es menos cierto que la realidad ofrece multitud de variantes y desde la perspectiva del equilibrio *supra* expuesta la solución varía ostensiblemente.

Y, en el supuesto de esta sentencia, el planteamiento del Tribunal diría que parte de la concepción amplia,<sup>51</sup> o integrada a que me

---

49 Muy explícito resulta el trabajo de Piedad García Escudero (2020, 183 y ss.) sobre los efectos que dicho fenómeno tuvo en la relación de confianza y en el control parlamentario (186) en el que nos recuerda que el gobierno se mantuvo en funciones nada menos que 314 días en la primera ocasión (hasta la investidura de Mariano Rajoy) y 253 en la siguiente hasta que se investió a Pedro Sánchez. Entre otras peculiaridades de aquellos años señala la autora la existencia de un gobierno formado por quienes no son parlamentarios, incluido su presidente (p. 191) lo que refleja su no procedencia de las elecciones sino de la inédita moción de censura que supuso la caída del gobierno Rajoy.

50 Sánchez Ferriz y Rollnert Liern (2020, 490). La cuestión se prolongó de modo que también fueron los partidos (o, en realidad, sus líderes) los que midieron los tiempos y realizaron las consultas, que solo al jefe del Estado se le encomiendan en la Constitución, generando una especie de mutación a mi juicio incorrecta e improcedente.

51 Tal amplitud no solo se refiere a los medios y fines, también a la progresiva incorporación de instituciones controladas que, si inicialmente se referían al gobierno, hoy afirma Ripollés (2017, 161), «se podría decir que el universo subjetivo del control se ha ampliado considerablemente en el parlamentarismo actual».

acabo de referir, y de la flexibilidad con que se deberían interpretar los conflictos en función de las circunstancias del momento político que, según he dicho ya, habían cambiado ostensiblemente respecto de las hasta entonces vividas. Creo que en los siguientes términos que transcribo se puede apreciar ese enfoque:

FJ 6: En un sistema basado en la centralidad parlamentaria, las cámaras tienen, por definición, una posición preeminente sobre el poder ejecutivo, del que suelen requerir actuaciones e iniciativas en el ámbito de sus competencias, mediante el ejercicio de las facultades parlamentarias de iniciativa y de control (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 17). Ahora bien, la centralidad y «supremacía del parlamento» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5) que de ello deriva ha de conciliarse, como es propio al Estado constitucional y democrático de derecho (art. 1.1 CE), con el respeto a la posición institucional de otros órganos constitucionales [STC 191/2016, FJ 6 C) c)].

FJ 7. Las partes en este conflicto coinciden en que la función de control, prevista en el art. 66.2 CE, es propia de la forma de gobierno parlamentario, pero difieren en su interpretación [...] El título V de la Constitución, que contempla las relaciones con otros órganos constitucionales (STC 83/2016<sup>52</sup>, FJ 12), bajo la rúbrica «De las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales» comienza estableciendo que «el gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados». Además, normalmente, el control de la acción del gobierno se ejercerá en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, FJ 8) y los instrumentos de control podrán dirigirse, en último término, a exigir la responsabilidad política del gobierno.

Ahora bien, que ello sea así como regla general no significa que, excepcionalmente, como lo son también los periodos en los que no hay relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el gobierno, no pueda ejercerse la mencionada función de control [...]

---

52 STC 83/2016, de 28 de abril, es una de las pocas sentencias en que se había tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre la primera aplicación (muy dudosa para buena parte de la doctrina) del estado de alarma declarado por el Real decreto 1.673/2010, de 4 de diciembre, y después prorrogado, para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

a) En primer lugar, como hemos señalado, la función de control corresponde a las Cortes Generales ya que España es una democracia parlamentaria (art. 1 CE) en la que las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1 CE). De esta manera, podemos afirmar que la función de control es consustancial a la forma de gobierno parlamentario y se fundamenta en el carácter representativo de las Cortes Generales. Función que no puede verse limitada más que allí donde la Constitución así lo ha entendido preciso (en este sentido, respecto a la función legislativa, STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3), no conteniendo nuestro texto constitucional, en principio, ninguna excepción al ejercicio de la misma.

b) En segundo lugar, no se puede mantener una identificación sin matices entre relación de confianza y función de control, ya que la función de control corresponde también al Senado, cámara con la que no existe relación de confianza con el gobierno, en el sentido expuesto [...]

c) Finalmente, no todos los instrumentos de control tienen como finalidad la ruptura de la relación de confianza, por lo que pueden, en principio, ejercerse, aunque no exista esa relación.

Pues, tal como hemos ido viendo, hay instrumentos (directa o indirectamente) previstos en la Constitución, y de diversa intensidad y fines, que no cabe reconducir a solo los de carácter extraordinario; pues solo si nos refiriéramos a la moción de censura y la de confianza serían capaces de afectar, negándola, a la confianza. Ya ha quedado claro que estos no son los únicos institutos de control y, en realidad, estos están pensados para circunstancias en que se pone en juego la permanencia del nexo de confianza, cosa que no es ni puede ser cotidiana como sí lo es el control, y que, por lo demás, tampoco podrían ejercitarse sin limitaciones temporales (113.4 CE). Y esa idea amplia, y poliédrica, del control es la que también tiene presente el TC:

FJ 7: La facultad de solicitar información constituye «un aspecto particular de la función de control genéricamente atribuida a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE» (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3). Información que «bien puede agotar sus efectos en su obtención o ser instrumental y servir posteriormente para que el diputado que la recaba, o su grupo parlamentario, lleven a cabo un juicio o valoración sobre esa concreta actividad y la política del gobierno, utilizando otros instrumentos de control» (SSTC 203/2001, FJ 3, y 32/2017, de 27 de febrero, FJ 5).

Por lo tanto, el argumento del gobierno en el sentido de que, no habiendo sido investido, no cabía que se le exigiera control por no haber mediado el establecimiento de la confianza, no podía ser aceptado, pues

No cabe descartar la utilización de algunos de los instrumentos a los que nos hemos referido para el ejercicio de la función de control de la acción del gobierno que corresponde a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), aunque el gobierno esté en funciones (art. 101.2 CE), si bien con matices o limitadamente, como han alegado los representantes tanto del Congreso de los Diputados como del Senado.

FJ 8: Conforme al art. 101.1 CE, «el gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su presidente», previendo, su apartado segundo, que «el gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno». La figura del gobierno en funciones deriva directamente de este mandato constitucional (art. 101.2 CE), cuya finalidad es evitar vacíos de poder y asegurar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la administración y de la acción de gobierno (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 2).<sup>53</sup>

---

53 Pero no es solo la Constitución, también la ley reguladora del gobierno prevé la concurrencia de esta situación: la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del gobierno, establece la regulación del gobierno en funciones, en el título IV, cuyo art. 21 dispone que el (gobierno) «facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo gobierno y el traspaso de poderes al mismo» y «limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas» (art. 21.3). Y en la misma Ley 50/1997, al ocuparse «[d]el control del gobierno», el art. 29, adopta un sentido comprensivo de todos los actos «y omisiones del gobierno» (que) han de someterse al control político de las Cortes Generales, y añade que «los actos, la inactividad y las actuaciones materiales que constituyan una vía de hecho del gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa [...] así como ante el Tribunal Constitucional».

Visto así, no ofrece duda de la necesidad de control sobre la actividad del gobierno «normal» y por ello se plantea la cuestión sobre el gobierno en funciones. Pero el hecho de que la regulación sea tan explícita en cuanto a los controles judiciales no puede suponer que ello obvie, también en todo momento, el control por las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 66.2 CE. Se trata de controles diferentes, precisa el Tribunal Constitucional, con distinto fundamento constitucional, como ya hemos afirmado, y que cumplen finalidades distintas.

En definitiva,

FJ 9: La función de control que corresponde a las Cortes Generales está implícita en su carácter representativo y en la forma de gobierno parlamentario que establece el art 1.3 CE, no pudiendo negarse a las cámaras todo ejercicio de la función de control, ya que con ello se afectaría al equilibrio de poderes previsto en nuestra Constitución.

## **2. Otros supuestos «especiales» de control parlamentario**

Hasta aquí hemos visto una controversia «contraria» a la que vemos planteada en la situación del estado alarma: el gobierno no puede dejar de someterse al control parlamentario aun cuando está en funciones, y por tanto, aunque el gobierno tenga limitadas sus potestades (Ripollés, 2017, 166). La cuestión planteada en 2020 era: ¿el gobierno podía, y debía, someterse al control de las Cortes Generales en aquellos momentos en que, justamente, contaba con mayores poderes derivados de la situación excepcional planteada por la pandemia en la que, como primera providencia, asumió el mando único?

En este sentido, al interponer el conflicto Vox ante el Tribunal Constitucional acusaba en su primera demanda de 2020 que se había producido una suspensión del «Estado constitucional» y del «Estado democrático», para los que resulta «esencial» «la existencia de un parlamento» que representa al pueblo español y tiene, «entre otras tareas capitales», la de «controlar la acción del gobierno» (STC 124/2018, FF.JJ. 5 y 6). Y, yo añadiría, buscando siempre el debido equilibrio entre la posición de ambas instituciones.

Pero antes de entrar en ello también hemos de recordar dos resoluciones recientes en las que es el parlamento el que, por acuerdo de la Mesa de la cámara, no aceptó el veto del gobierno y es este el que plantea el conflicto al entender que con dicha negativa parlamentaria se invadía la facultad que le confiere el art. 134.6 CE<sup>54</sup>. Se trata de las

---

<sup>54</sup> Se rechazaba el veto impuesto por el gobierno en materia de suspensión del calendario de implantación de la LOMCE.

SSTC 34 y 44,<sup>55</sup> de 2018 sobre casos en los que la Mesa rechazaba el veto del gobierno a una proposición de ley basándose en la facultad del art. 134 CE. Lo más interesante en ellas es la aplicación de la *lealtad constitucional* y del entendimiento de dicho precepto 134.6 CE:

La apreciación de la Mesa de la cámara, en el sentido de considerar que la motivación del gobierno resulta insuficiente para verificar la efectiva conexión de la medida con los ingresos y los gastos públicos, no ha supuesto el menoscabo de la competencia del ejecutivo en este caso. El art. 134.6 CE contiene una prerrogativa del ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que debe por ello verse afectada. Teniendo en cuenta, como ya se ha señalado, que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gasto o una disminución de ingresos, el gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. (STC 34/2018, FJ 9)

Así parecía en el caso en que el gobierno había afirmado sin razonamiento ni base suficiente que podría verse modificada la aportación de fondos europeos que suponía un porcentaje considerable y el deber de que ello quede bien razonado es una facultad parlamentaria que puede y debe ser exigido para que la Mesa pueda llevar a cabo debidamente su valoración.

En la segunda de las citadas sentencias se vuelve a plantear la misma cuestión: el gobierno puede vetar todo planteamiento de aumento de gastos o disminución de ingresos, pero también la Mesa de la cámara puede razonar sobre el modo cómo lo haya expuesto el gobierno en su veto. Y en tal sentencia se aclara un importante aspecto sobre el sentido del reparto de papeles que también en este concreto punto, de competencia gubernamental, tienen el gobierno y el parlamento: STC 44/18 FJ 3

---

55 En este caso la Mesa del Congreso rechaza el veto gubernamental a la modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados. Entendió la Mesa que «el criterio del gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor».

Baste recordar aquí que [...] la facultad que se reconoce al gobierno para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar la ejecución de un presupuesto en curso se fundamenta en la confianza concedida por la cámara a su programa anual de política económica, de suerte que el gobierno puede pretender legítimamente [...] que no se dificulte su ejecución haciéndolo impracticable (STC 223/2006, FJ 5).

En definitiva, las partes [...] no discrepan de las funciones que constitucionalmente corresponden al gobierno y a la Mesa del Congreso, sino del concreto ejercicio por la Mesa de sus facultades de control en los acuerdos impugnados, en los que rechazó el veto del gobierno a la tramitación de la proposición [...] por entender que el gobierno no justificó de manera objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios.

Como en el caso anterior, en la sentencia número 44 se apoya la decisión parlamentaria por no haber precisado suficientemente el gobierno la afectación del supuesto con un aumento de gastos en relación con el concreto presupuesto vigente. No pondremos más ejemplos; es suficiente lo dicho para observar que la idea de equilibrio institucional y, por consiguiente, del control ejercido por las cámaras no se reconduce tan solo a los institutos académicamente clasificados como tales, sino que es un continuo ejercicio de *contrapesos* que resulta habitual en sus relaciones.

### **3. La STC 168/2021, de 5 de octubre<sup>56</sup>**

Sin duda, en los casos precedentes en los que nos hemos detenido, el TC ha mantenido la coherencia que hemos dado en llamar *equilibrio*

---

<sup>56</sup> En el recurso de amparo avocado número 2.109-2020, promovido por don Santiago Abascal y otros, todos ellos diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra la decisión de la mesa de aquella cámara parlamentaria de 19 de marzo de 2020, que acordó la suspensión, desde la citada fecha, del cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas que se encontraran en tramitación en la citada cámara hasta que la mesa levantara dicha suspensión, así como de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso de los Diputados, desde el día de la entrada en vigor del Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como contra el acuerdo de 21 de abril de 2020 de la misma mesa parlamentaria, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por el citado grupo.

*institucional* y su aplicación a las concretas circunstancias de cada caso. Y justamente la demanda presentada por Vox al TC se encabezaba con estas palabras: «Esencialidad de la función parlamentaria del control del gobierno». Uno de sus apoyos más decisivos será la doctrina sentada en la STC 124/2018 en la que me he detenido en el epígrafe precedente.

Es sabido que la declaración del estado de alarma supuso la suspensión de toda actividad comercial o social no considerada esencial, así como la interrupción de plazos en el ámbito judicial. Pero, además, la Mesa del Congreso aprobó también la suspensión de sus actividades<sup>57</sup> y es ello lo que los recurrentes entienden inconstitucional, así como la respuesta dada por la propia Mesa cuando aquellos pusieron de relieve ante ella la irregularidad cometida. Como no podía ser de otro modo, la Mesa alegará que sí se ha llevado a cabo alguna actividad y, junto con las otras partes oponentes, sostendrá que otros órganos institucionales han interrumpido también sus funciones alegando siempre el riesgo que para la salud y la vida suponían las eventuales reuniones.

La síntesis del FJ 1 nos permite reconducir la cuestión a los dos elementos fundamentales que, según los recurrentes, habrían sido afectados en forma bien poco constitucional:

Estructuran su petición de amparo en una doble vulneración del derecho de participación política del art. 23.2 CE, pero que pueden quedar refundidos en uno solo [...] su derecho al ejercicio del cargo público representativo, pues la suspensión de los plazos parlamentarios ha afectado de modo inconstitucional al ejercicio de sus funciones de control de la acción del gobierno (art. 66.2 CE).

El TC entra directamente en la situación de carácter excepcional planteada, obviando consideraciones innecesarias, por ya sabidas,

---

57 El día 19 de marzo de 2020 la mesa del Congreso de los Diputados adoptó la siguiente decisión:

«Acuerdo de la mesa de la cámara de 19/03/2020, sobre la suspensión, desde la citada fecha, del cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la cámara, hasta que la mesa levante dicha suspensión». Subrayo esta frase porque será tenida muy en cuenta por el TC como se verá *infra*.

en materia de control y su punto de partida es claro en el sentido aquí mantenido de la permanente relación entre los dos órganos constitucionales afectados y el mantenimiento de su equilibrio que yo calificaría a modo de *continuum*:

La función relevante que el gobierno de la nación y el Congreso de los Diputados deben desempeñar en el caso de que concurran «circunstancias extraordinarias» que hagan «imposible el mantenimiento de la normalidad» (art. 1.1 LOAES) [...]

El art. 116 CE y la LOAES, conforman un régimen jurídico que busca el equilibrio<sup>58</sup> entre la necesidad de hacer frente a la situación extraordinaria que determina la declaración de alguno de aquellos estados y la exigencia del respeto al propio Estado de derecho.

Todo el peso de las situaciones excepcionales recae sobre el Congreso y sobre el gobierno (sobre los dos), a cada uno según lo establecido con claridad por la propia Constitución, pero siquiera son equiparables tales funciones (ni, por supuesto sustituibles o delegables) sino complementarias, aunque sí habrán de ser proporcionadas a la concreta realidad:

Pero, además, recae sobre aquella institución parlamentaria el deber constitucional de asumir en exclusiva la exigencia de responsabilidad al gobierno por su gestión política en esos períodos de tiempo excepcionales, con más intensidad y fuerza que en el tiempo de funcionamiento ordinario del sistema constitucional.

#### A) CLAVE DE LA CUESTIÓN

Esta es sin duda la clave: el hecho de encontrarnos ante una situación excepcional invoca directamente al parlamento con una simple lectura verdaderamente constitucional; lo curioso en el caso del año 20 es que no era desconocida y ya había sido resuelta por previos

---

<sup>58</sup> El subrayado en este párrafo y alguno más que introduciré es mío.

pronunciamientos del TC de los que en la cita siguiente (de la STC 168/2021, FJ 3) se destacan las afirmaciones más relevantes bajo el epígrafe de: «A) El control político del gobierno por el Congreso de los Diputados en el estado de alarma».

**B) MARCO NORMATIVO QUE, POR SER LLAMADO BLOQUE CONSTITUCIONAL, SERÁ CRITICADO EN EL VOTO PARTICULAR.**

Creo, o al menos yo diría que la expresión se ha usado en forma casual o genérica y no con precisión técnica de lo que conocemos como «bloque de la constitucionalidad» y que en el texto de la sentencia no tiene más pretensión que enmarcar las bases normativas y los precedentes jurisprudenciales que hemos mencionado, en cuyo marco se ha de situar la cuestión planteada:

Las SSTC 83/2016, ya citada, y 148/2021, de 14 de julio, en referencia al estado de alarma, que también es el marco jurídico en que se desarrolla el enjuiciamiento de este recurso de amparo, y con cita expresa de los diferentes apartados del art. 116 CE y de la LOAES, han venido a destacar el trascendente papel que este bloque constitucional reserva al Congreso de los Diputados. Y han señalado, a este respecto, lo siguiente:

(i) Que durante la vigencia de alguno de los tres estados, el de alarma en nuestro caso, «no se puede interrumpir el funcionamiento de las Cortes Generales, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado», ni tampoco «disolver el Congreso de los Diputados, quedando automáticamente convocadas las cámaras si no estuvieran en período de sesiones, y asumiendo las competencias del Congreso de los Diputados su diputación permanente si estuviera disuelto o expirado su mandato» (STC 83/2016, FJ 7).

(ii) Que la declaración de cualquiera de estos estados «no modifica el principio de responsabilidad del gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes» (STC 83/2016, FJ 7).

(iii) Que pesa sobre el gobierno el deber de dación de cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, de su decisión de declarar el estado de alarma, «suministrándole la información que le sea requerida, así como la de los decretos que dicte durante su vigencia relacionados con aquella (arts. 116.2 CE y 6 y 8 LOAES). Esta dación de cuenta no altera el carácter exclusivo de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma por un plazo máximo de quince días, configurándose como un mecanismo de

información que puede activar e impulsar [...] un control político o de oportunidad sobre la declaración del estado excepcional y las medidas adoptadas al respecto, así como, subsiguientemente, la puesta en marcha, en su caso, de los pertinentes instrumentos de exigencia de responsabilidad política».

(iv) Que, respecto de la prórroga del estado de alarma, el Congreso de los Diputados asume una posición aún más relevante en su toma de decisión, toda vez que le corresponde al Pleno su previa autorización y, en su caso, establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga (art. 6.2 LOAES), disponiendo el Reglamento del Congreso de los Diputados un detallado *iter* procedimental hasta su concesión» (arts. 162 y 165 RCD).

«No puede quedar, pues, paralizada o suspendida, ni siquiera transitoriamente, una de las funciones esenciales del Poder Legislativo como es la del «control político» de los actos del gobierno».<sup>59</sup>

---

59 Respecto de los antecedentes de hecho, naturalmente no me voy a detener pero sí hay una idea que encaja en la mencionada al inicio función de publicidad que proporciona el parlamento a la ciudadanía que, al menos se supone real y cierta. En el caso presente se advierte de algo que sí fue arriesgado en los primeros meses de la pandemia sobre la falta de transparencia puesta de relieve por tantos autores y los problemas generados en torno a una información que en ocasiones comportó gran confusión. Por ello, en la síntesis hecha por la sentencia sobre la demanda vale la pena destacar la siguiente idea:

«La suspensión acordada pudo, en definitiva, permitir al gobierno filtrar, en atención a sus intereses políticos, las concretas manifestaciones de la función parlamentaria de control que se habrían de tramitar». Según el escrito, confirma lo expuesto el hecho de que fuera el gobierno y la mayoría que lo apoya los que decidieron «cómo, cuándo y sobre qué se informa a los representantes de la ciudadanía; cuando la función constitucional de control consiste precisamente en lo opuesto: los parlamentarios y, específicamente la oposición y los grupos minoritarios —y no el gobierno— son los que deciden sobre qué y en qué momento ejercen las distintas manifestaciones de su potestad de control sobre la acción del Ejecutivo, garantizando así la primacía del parlamento». (FJ 3). Y sobre la cuestión del tratamiento dado a la información (al que también en otras ocasiones me he referido, Sánchez Ferriz, 2020) tampoco la misma pasa desapercibida al TC que en FJ 5 de la sentencia comentada manifiesta:

«Las razones de necesidad de aprobación de la normativa y de las comparecencias del presidente del gobierno, del ministro de Sanidad o de otros altos cargos de dicho ministerio en cuestiones relacionadas con la crisis sanitaria no excluyen esa misma exigencia respecto de otras cuestiones propias de la gestión del gobierno, relacionadas o no con el problema de la pandemia, que no podían escapar a la labor de su control político por parte de los grupos parlamentarios o de los diputados de la cámara, en especial de los pertenecientes a la minoría».

### C) DERECHO FUNDAMENTAL DEL ART. 23 CE

Pero en este concreto caso los elementos orgánicos que hemos referido parecen una voz en *off*, o música de fondo, porque lo que se está invocando y se halla en juego es nada menos que un derecho fundamental, consagrado en el art. 23 CE, ya que la participación puede llevarse a cabo directa o indirectamente, y en este caso se ejerce a través de los representantes que, a tales efectos disponen de un *ius in officium*. En efecto, Así lo titula la propia sentencia: «B) El *ius in officium* de los diputados durante el estado de alarma».

[E]sta garantía adquiere especial relevancia cuando se trata, como sucede aquí, de representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE» (STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5, y las que se citan en el mismo) [...]

Por tanto, en el estado de alarma, el ejercicio del derecho de participación política de los diputados del Congreso debe estar, en todo caso, garantizado y, de modo especial, la función de controlar y, en su caso, exigir al gobierno la responsabilidad política a que hubiera lugar, haciéndolo a través de los instrumentos que le reconoce el título V CE y mediante el procedimiento que establezca el Reglamento de la cámara para cada caso [...]

Los diputados, durante el período de tiempo a que se contraiga el estado de alarma, no pueden verse privados de su derecho a ejercitar esta función de control y de exigencia, en su caso, de responsabilidad. Por ello, [...] la siguiente cuestión a dilucidar es la de determinar si el ejercicio de la función de control que aquellos también tienen durante una situación de estado de alarma, ha de ceñirse, de modo exclusivo, a cuantas cuestiones se hallen relacionadas directa o indirectamente con el presupuesto de hecho del art. 4 LOAES que haya sido apreciado para acordar la declaración del estado de alarma o, por el contrario, aquella función podrá desarrollarse siempre que venga delimitada por su vinculación a tal función específica de control.

### D) FINALIDAD ÚLTIMA: MANTENER EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

En efecto, la respuesta es bien clara: a más funciones, más control, y siempre, siempre, responsabilidad: «no solo durante el funcionamiento ordinario del Estado de derecho, sino también y, con mayor predicamento

democrático, en cualquiera de las tres situaciones excepcionales que sean causa de la declaración del estado correspondiente». Y el final del FJ 3 me parece la mejor síntesis del enfoque hecho en este trabajo al defender el derecho y deber de los parlamentarios como principal modo de sostener el necesario *equilibrio institucional*:

[Estamos ante el] núcleo esencial del *ius in officium*. Este derecho adquiere, si cabe, una mayor intensidad y necesidad de protección durante la vigencia de aquellos estados porque, en esa garantía fiscalizadora de la labor del gobierno, queda depositada la salvaguarda del equilibrio de poderes que es propio del Estado de derecho.

Pero, además, hubo dos aspectos en el acto impugnado que no dan lugar a dudas sobre su improcedencia y su condición de exceso que suponía la suspensión del derecho invocado, que no podía tratarse de simple limitación o restricción:

(i) de una parte, la indeterminación del período de duración de la medida de suspensión, pues el acuerdo no hace referencia a ningún margen temporal de permanencia de aquella medida; (ii) y, en segundo término, que el alzamiento de la suspensión quedó supeditado a la única y discrecional decisión de la mesa (FJ 4).<sup>60</sup>

En definitiva, el fallo es claro: 1º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental de participación política (art. 23 CE).

2º Restablecerles en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad [...] de los acuerdos de la mesa del Congreso.

Antes de entrar en el último epígrafe, y por lo que he de decir en él, debe subrayarse que no existen votos particulares a esta sentencia que podemos, en términos generales enmarcar entre las que se ocupan del funcionamiento de la parte orgánica de la Constitución pese a la invocación y amparo recibido en el fallo, de un derecho fundamental.

---

60 Ello ya quedó subrayado en nota al pie anterior.

## IV. Algún pronunciamiento posterior y notas conclusivas

En el marco que hemos intentado trazar sobre la doctrina del TC aun nos faltaría mencionar, al menos, la STC 183/2021 en la que queda sentada toda la doctrina aquí apuntada sobre los estados excepcionales y en particular el declarado en la segunda parte del año 2020 que, sin perjuicio de otras cuestiones nuevas respecto de lo ya visto, destaca en tal doctrina, más aun que las dos importantes sentencias vistas sobre el estado de alarma de 2020: la 148 (más centrada en cuestiones de derechos) y la 168 (en la que prevalece la idea de la relación entre los dos grandes órganos de la clásica división de poderes). Toda la doctrina quedara confirmada con las peculiaridades del caso concreto pero sin duda el aspecto más destacado en la que ahora nos detendremos algo, es la llamada al estado de alarma para seis meses, el hecho de que se acepte por el Congreso y la forma compleja en que no solo se formula sino que se acepta. ¿estamos en un caso *praeter constitutionem*?

A diferencia de los supuestos normativos y fácticos a que atendían las dos primeras, sentencias, en esta «dilatada» aplicación del estado de alarma de que se ha de ocupar la 183/2021, lo novedoso es la participación generalizada de todas las autoridades competentes en función de cada territorio que se vea afectado en cada eventual decisión que se irá produciendo con carácter futuro a partir de la declaración del estado de alarma y de su posterior «aceptación» por el Congreso.

### 1. La STC 183/2021, de 27 de octubre

Como acabo de apuntar, cada una de las tres demandas que requieren pronunciamiento del TC son bien diversas y atienden a períodos francamente diferentes por los que ha pasado la política anti pandemia en España. Y ello resulta verdaderamente llamativo a la hora de leer los votos particulares en los que, más que responder directamente a las cuestiones de la larguísima sentencia de la mayoría, se da un paso atrás para retomar las manifestaciones discrepantes con la sentencia

148/2021: en primer lugar, para recordar el mantenimiento de la disidencia y en segundo lugar, y en especial por María Luisa Balaguer, para dar cuerpo a su última disidencia en base a las incoherencias que el TC habría mostrado entre la argumentación sostenida en junio (148/2021) y ahora en octubre (183/2021).

## **2. *Alguna reflexión final sobre las SSTC dictadas sobre el estado de alarma y las críticas de los votos particulares (no a la segunda, sino a la primera y tercera)***

Estando ya habituada como estoy a admirar los VVPP de Balaguer, este me ha sorprendido. No pueden compararse, creo, las situaciones sobre las que se debe discurrir cuando en la justicia rogada el planteamiento de los recurrentes es, *velis nolis*, el marco del que no puede salir el juzgador. Y no puede desconocerse que, si en la primera sentencia las libertades formaban el centro de la discusión siendo la cuestión si se llegó, o no, a la situación extrema de «suspensión» no permitida al estado de alarma, y en la segunda era la relación orgánica gobierno-parlamento el núcleo a dilucidar, en este caso<sup>61</sup> no cabe ya mayor difusión y proliferación de cuestiones que aportan complejidad y al tiempo la necesidad de tratar múltiples dudas desde perspectivas que se ven multiplicadas en esta tercera STC (183/2021):

Ahora ya no son solo los derechos y libertades que puedan verse afectados (sobre cuyas restricciones y/o suspensión ya se habían pronunciado todos, no solo la mayoría del Tribunal en la sentencia 148, sino también quienes sostuvieron los votos particulares con mayor o menor acierto en todos los casos) ni la forma jurídica utilizada (estado de alarma o de excepción), ni tampoco se trata de determinar las concretas relaciones de control del parlamento sobre el gobierno (o, como siempre me gustó precisar, de la corresponsabilidad que hubiera sido posible entre los dos órganos constitucionales). Ahora ya

---

<sup>61</sup> Del que me limito ahora a solo una primera aproximación sobre la que volveré no siendo ya posible en estos límites editoriales.

es difícil interpretar la letra constitucional porque la nueva situación se caracteriza por establecer un período verdaderamente excesivo de estado de alarma, por descentralizar las eventuales, inciertas, y futuras medidas que la realidad de cada territorio vaya imponiendo, y sobre todo, de juzgar una norma que se caracteriza por estar vacía de contenido preciso más allá de la «retirada» del mando único central que hasta entonces había predominado, para dejar en manos de las autoridades «de proximidad» la adopción de las medidas pertinentes.

Todo a la vez, aunque aparentemente derivado del largo período previsto, y además, inesperadamente (como la sentencia mayoritaria reconoce) aceptado por el parlamento,<sup>62</sup> y de tantas otras cuestiones que, a lo largo del mismo, han de verse involucradas desde el punto de vista de la «ampliada» descentralización que va más allá de los territorios autónomos. Sinceramente, he de reconocer que el «experimento» no ha tenido mal resultado, pero, desde el punto de vista de cualquier jurista, el planteamiento inicial creo que bien pudo percibir (y creo que también la ciudadanía) más de una incertidumbre y dudas sobre cómo se acabaría de construir el puzle. Cosa que no encaja mucho con el principio de seguridad jurídica.

No he visto argumentación independiente (o autónoma como propia del discrepante) en los votos particulares, más bien la búsqueda de supuestos o aparentes errores e incoherencias en el texto mayoritario que, como he dicho ya, necesariamente había de ser congruente con el recurso concreto. Y todo ello, sobre sorprenderme bastante, me ha traído a la mente un texto de Ferrajoli (2021, 77) que creo que puede muy bien cerrar esta reflexión a condición que lo leamos entendiendo que toda mención a la interpretación y aplicación de la ley puede muy bien aceptarse como si las estuviera haciendo sobre constitución:

Pero está claro que los límites y los vínculos legales son relativos, en el sentido de que no son capaces de eliminar los espacios de la discrecionalidad judicial colmados tanto por la argumentación probatoria como por la interpretativa.

---

62 Creo que será muy interesante conocer la opinión de Tudela sobre esta cuestión.

En efecto, el legislador produce solo el derecho vigente, que consiste en textos normativos que requieren ser interpretados. Todo el derecho viviente, todo el derecho en acción —todas las normas, entendiendo por «norma» el significado de un enunciado normativo— es, por tanto, repito, un derecho de producción jurisprudencial, enteramente fruto de la argumentación interpretativa. Pero el derecho viviente es también un derecho válido cuando es argumentado como interpretación plausiblemente aceptable del derecho vigente de producción legislativa. En resumen, ni el derecho viviente puede ser producido por el legislador ni el derecho vigente puede ser producido por los jueces; ni el legislador puede interferir en la producción del derecho viviente ni el juez puede interferir en la producción del derecho vigente. Este es el sentido de la separación de los poderes.

No han sido pocas las ocasiones en que he lamentado y llamado la atención sobre la falta de iniciativa, fundamentalmente del gobierno, para haber redactado una ley que, como en otros países vecinos (Vedaschi, 2020 los ha comparado con extraordinaria claridad) hubiera podido proporcionar unas líneas de actuación claras y también habría permitido rellenar las lagunas que la legislación vigente muestra ante tan desesperada e inesperada situación de pandemia. El legislador podría habernos ofrecido un «derecho vigente» proporcionado y coherente con el derecho y la realidad «viviente» que a todos sorprendió.

Pero si esta conclusión es útil para las controversias vividas dentro del TC en otras materias, que también se han visto directamente afectadas por el estado de alarma, no cabe ignorar que justamente el control parlamentario como fruto de la relación gobierno parlamento, en tan compleja situación vivida, ha dado pie a la principal de las sentencias analizadas en este estudio sin que la construcción del TC como vimos en la parte central del trabajo, haya recibido críticas ni generado debates internos ajustándose en todo momento a la idea de equilibrio que también hemos ido destacando.

## V. Bibliografía

- Abellán Artacho, Pedro (2020): «Sobre el control parlamentario al gobierno central y a los gobiernos autonómicos durante la crisis del coronavirus», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19.
- Álvarez García, Vicente (1995): *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Madrid, Civitas.
- Aragón Reyes, Manuel (2008): «Democracia y parlamento», *Revista Catalana de Dret Públic*, 37.
- Aragón Reyes, Manuel (2018). «El gobierno en funciones: su ámbito competencial y su control parlamentario. Comentario a la STC 124/2018, de 14 de noviembre», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, 269-298.
- Alzaga, Oscar y Álvarez Rodríguez, Ignacio (2021): *Derecho Político español según la Constitución de 1978*, Tomo II, Madrid, Marcial Pons.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio (2021): «Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo», *Revista de las Cortes Generales*, 110, 65-95.
- Biglino Campos, Paloma (2021): «Malos tiempos para los parlamentos», *Cuadernos Constitucionales*, 2, 31-45.
- Blanco Valdés, Roberto (1996-1997): «Acción de gobierno, política de nombramientos y control parlamentario», *Documentación administrativa*, 246-247.
- Dueñas Castrillo, Andrés Ivá (2021): *Las comunidades autónomas como laboratorios de democracia: Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Duguit, Leon (1921): *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Francisco Beltran.
- Durban Martin, Ignacio (2019): «El derecho de los parlamentarios a recabar documentación administrativa. Nuevas perspectivas jurisprudenciales a raíz de su creciente judicialización», *UNED. Revista de Derecho Político*, 104, 157-195.

- Ferrajoli, Luigi (2021): «Argumentación interpretativa y argumentación equitativa: contra el creacionismo judicial», *Revista Teoría y Derecho*, 20.
- 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-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 42, 161-206.
- Gaudemet, Paul Marie (1966): *Le Pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Editions Montchrestien.
- González Fernández, Santiago (2020): *El control como función primordial del parlamento en la era de la gobernanza*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Greciet García, Esteban (2012): «El parlamento como problema y como solución», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26.
- Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John: *El Federalista*, disponible en <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>
- Hesse. Konrad (1983): *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid, CEC.
- Montalvo Abiol, Juan Carlos (2010): «Concepto de orden público en las democracias contemporáneas», *RJUAM*, 22, 197-222.
- Murillo de la Cueva, Pablo Lucas (2020): «Las garantías parlamentarias en la experiencia constitucional española», *Revista de las Cortes Generales*, 108, 131-175. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1484>
- Pizzorusso, Alessandro (1993): «Emergenza, stato di», *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Treccani.
- Ripollés Serrano, M. R. (2017). «Gobierno en funciones y control parlamentario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 155-183. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.0>.

- Rollnert Liern, G. (2014): «La mutación constitucional, entre la interpretación y la jurisdicción constitucional», *REDC* 34, 101.
- Sánchez de Dios, Manuel (1995): «La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno», *Política y Sociedad*, 20, 35 - 52.  
file:///C:/Users/remed/Desktop/MEMORIA%202022/control%20parlament%20P%C2%AA%20CORTS/Control.PDF
- Sánchez Ferriz, Remedio (1987): «El derecho de petición y su ejercicio ante las cámaras», en Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (coord.): *Las Cortes Generales*, Vol. 3.
- Sánchez Ferriz, Remedio (2020): «Reflexiones constitucionales desde el confinamiento», *Actualidad jurídica iberoamericana*, N°. Extra 12, 2, (Ejemplar dedicado a: La experiencia jurídica latina en tiempos de coronavirus (reflexiones de urgencia).
- Sánchez Navarro, José Ángel (1995): «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 88.
- Serra Cristóbal, Rosario (2009): «Pequeñas minorías y control parlamentario», *Corts, Anuario de derecho parlamentario*, 21.
- Sevilla Andrés, Diego (1978): «Orígenes del control parlamentario en España (1810-74)», en Ramírez, Manuel (coord.): *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*.
- Tudela Aranda, José (2015): «El parlamento autonómico y la calidad de la democracia», en Tudela Aranda, José (dir): *Los parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Zaragoza, F. Gimenez Abad, 15-51.
- Tomás Villarroya, Joaquín (1985): *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, Madrid, Fundación Santamaría.
- Tudela Aranda, José (2021): «Nuevos reflejos de la debilidad del parlamento», *Cuadernos Constitucionales*, 2, 95-119.
- Vedaschi, Arianna (2020): «Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato», en Vol 43 No 2 (2020): DPCE Online 2-2020.
- Visiedo Mazón, Francisco y Soriano Hernández (2011): «¿Cómo controla el parlamento al gobierno?», en Sarmiento Méndez, Xose Anton (coord.): *Manual de actuación del parlamentario*.

# Las Corts Valencianes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

ENRIQUE SORIANO HERNÁNDEZ

Letrado Corts Valencianes

Profesor asociado Universitat de València

## Resumen

En el trabajo se realiza un examen de las sentencias del Tribunal Constitucional que han tenido por objeto diversos aspectos del funcionamiento de las Corts Valencianes. Las resoluciones del Tribunal Constitucional son una fuente del derecho parlamentario que en los supuestos analizados han contribuido a delimitar la naturaleza de la actuación de los órganos de dirección de la cámara, las características de diferentes tipos de iniciativas, el contenido de los dictámenes de las comisiones de investigación o el alcance de la intervención de las Corts Valencianes en la designación de senadores.

**Palabras clave:** funciones de la Mesa, senadores, comisiones de investigación, control parlamentario

## Resum

En el treball es fa un examen de les sentències del Tribunal Constitucional que han tingut per objecte diversos aspectes del funcionament de les Corts Valencianes. Les resolucions del Tribunal Constitucional són una font del dret parlamentari que en els supòsits analitzats han contribuït a delimitar la naturalesa de l'actuació dels òrgans de direcció de la cambra, les característiques de diferents tipus d'iniciatives, el contingut dels

dictàmens de les comissions d'investigació o l'abast de la intervenció de les Corts Valencianes en la designació de senadors.

**Paraules clau:** funcions de la Mesa, senadors, comissions d'investigació, control parlamentari.

**Abstract:**

This paper examines Constitutional Court rulings that have dealt with various aspects regarding the functioning of the Valencian Parliament. Constitutional Court rulings are a source of parliamentary law which, in the cases analysed, have contributed to delimit the nature of the actions of the chamber's governing bodies, the characteristics of different types of initiatives, the content of the opinions issued by the committees of enquiry and the scope of the intervention of the Valencian Parliament in the appointment of Senators.

**Key words:** functions of the Bureau of Parliament, senators, committees of enquiry, parliamentary control.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Admisión a trámite de iniciativas
  - 1. Preguntas
  - 2. Propositiones no de ley
  - 3. Comparecencias
- III. Procedimiento legislativo
- IV. Designación y «cese» de los senadores en representación de la Comunitat Valenciana
- V. Comisiones de investigación
- VI. Conclusiones

## I. Introducción

En el derecho parlamentario, junto con los reglamentos parlamentarios en los que se encuentran los derechos y deberes de sus miembros, la organización de la cámara y los instrumentos, mediante los que los parlamentarios y sus grupos pueden ejercer las funciones que le atribuyen la Constitución y los estatutos de autonomía, hay que tener en cuenta como fuentes,<sup>1</sup> además de las resoluciones interpretativas y de desarrollo, los usos y costumbres parlamentarias y, cada vez, con mayor frecuencia, las resoluciones de dictadas por el Tribunal Constitucional (TC).

En los cuarenta años que han transcurrido desde la aprobación del Estatuto de autonomía, las Corts Valencianes, aunque lejos del volumen de pronunciamientos de otros parlamentos españoles, también ha contribuido al desarrollo del derecho parlamentario en España por esta vía, con un número importante de resoluciones.

El instrumento esencial que ha permitido al alto tribunal pronunciarse sobre cuestiones que afectan a la vida de los parlamentos ha sido el recurso de amparo previsto en el artículo 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que tiene por objeto las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de los parlamentos, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades. En este sentido cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezca al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes» (por todas STC 96/2019, de 15 de julio, F3).

---

<sup>1</sup> Pascua Mateo, Fabio. *Fuentes y control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

El recurso de amparo parlamentario es una modalidad que no incorpora la exigencia de agotar la vía judicial precedente, a diferencia de lo previsto en los artículos 43 y 44 LOTC. El requisito de agotar la vía judicial previa en esta modalidad de amparo constitucional se sustituye por la firmeza de las decisiones o actos sin valor de ley, con arreglo a las normas internas de las cámaras o asambleas. El TC entiende que la firmeza exige «agotar las instancias internas parlamentarias previamente a la interposición del recurso de amparo (por todas, STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2); y el incumplimiento de este requisito lo hemos considerado causa de inadmisibilidad por «falta de agotamiento de la vía previa» (SSTC 20/2008, de 31 de enero, FJ 4, y 119/2011, de 5 de julio, FJ 2).

La no intervención de los órganos de la jurisdicción ordinaria en decisiones o actos sin valor de ley es una garantía de la separación de poderes, pero la ausencia de otros mecanismos de control de los actos parlamentarios que violen sus derechos o libertades parece colocar a los miembros de las cámaras en peor posición que un ciudadano que puede acudir a la jurisdicción ordinaria para la protección y defensa de sus derechos y libertades. Frente a los actos sin valor de ley, los miembros de las cámaras, y en su caso las personas directamente afectadas, tienen como único medio de defensa de sus derechos dirigirse al Tribunal Constitucional, cuyas resoluciones no siempre responden con la celeridad adecuada a las necesidades de la vida parlamentaria marcada por las legislaturas.<sup>2</sup>

Esta singularidad es la que hace considerar al alto tribunal que esta modalidad de amparo se encuentra en «una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, F 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en

---

2 En las SSTC 44/2010, de 26 de julio, 27/2011, de 14 de marzo, y 29/2011, de 14 de marzo, el Tribunal Constitucional destaca como singular que se puede restablecer el derecho fundamental al no haber concluido la legislatura.

el que se integra, lo que no significa que estos factores relevantes para decidir la admisión del recurso deban trasladarse al núcleo de la decisión sobre el fondo del recurso, como ya tuvo ocasión de aclarar este Tribunal en las SSTC 9/2015, de 2 de febrero, FJ 3, y 242/2015, de 30 de noviembre, FJ 2, entre otras» (STC 212/2016, F2).

El tribunal ha optado en la mayoría de los casos planteados por un criterio más laxo en la evaluación de la especial trascendencia constitucional dado el marco de garantías de los eventuales recurrentes, según señala el mismo, aunque sí que ha subrayado que «descartado que el origen parlamentario de las decisiones recurridas o el contenido de los derechos fundamentales afectados por éstas permitan en sí mismos, de forma inmanente y objetiva, atribuir especial trascendencia constitucional a la pretensión de amparo». (ATC 47/2018, F 4).<sup>3</sup> Una interpretación muy rigurosa podría dejar con escasos medios de protección a los miembros de las cámaras frente a la actuación de los órganos parlamentarios limitativa de sus derechos.

La legitimación para la formulación de los recursos de amparo parlamentario corresponde a la persona directamente afectada, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal (art. 46.1 LOTC). En relación con esta cuestión el TC, dentro de las sentencias dictadas en las que las Corts Valencianes ha sido parte, en las SSTC 158/2014, de 6 de octubre, y 213/2014, de 18 de diciembre, señala que la portavoz adjunta de un grupo parlamentario, en cuanto firmante de las iniciativas rechazadas

---

3 Naranjo Román, Rosario, *El recurso de amparo: la especial trascendencia constitucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tirant lo Blanch, València, 2020

Navarro Mejía, Ignacio, «Amplitud en la admisión y restricción en la desestimación de un recurso de amparo en el ámbito parlamentario», en *Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2019, de 15 de julio: Recurso de amparo núm. 2634-2018* [Artículo]

Pérez Tremps, Pablo, *El recurso de amparo*, Tirant lo Blanch, València, 2015

Pérez Tremps, P. «La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo como categoría constitucional: entre "morir de éxito" o "vivir en el fracaso"», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, pp. 253-270, 2018

Pino Carazo, Ana del, «El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y asambleas legislativas de las comunidades autónomas: veinte años de jurisprudencia constitucional», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 3, junio 2000.

por la Mesa de la cámara, le dotan, en términos del art. 23 CE, de legitimación activa para recurrir ante el alto tribunal. Sin embargo, como ya había señalado el TC en la STC 168/2012, de 1 de octubre, F 6 «la sola condición de miembros de un grupo parlamentario no es suficiente para arrogarse la defensa de los derechos del grupo a que pertenecen, pues de lo contrario cada uno de los diputados de un grupo sería titular de una facultad impugnatoria que podría ejercitar individualmente, incluso en contra de la posible voluntad de los otros diputados del mismo grupo parlamentario», correspondiendo la facultad impugnatoria al conjunto de los miembros del grupo.

En la resolución de recursos de amparo parlamentario, el TC ha contribuido a definir el funcionamiento de la institución parlamentaria y sobre todo el alcance de los derechos de los miembros de las cámaras. Ello no ha excluido que por la vía del recurso de inconstitucionalidad el tribunal también se haya pronunciado sobre las funciones que pueden desarrollar las Corts Valencianes, como ha sido en el caso de las SSTC 123/2017, de 24 de febrero, y 141/2017, de 30 de noviembre, en la que se resolvían sendos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de senadores o senadoras en representación de la Comunitat Valenciana.

Las sentencias que el Tribunal Constitucional ha dictado que afectan a los derechos y deberes de los miembros de las Corts Valencianes o al ejercicio de las funciones que tienen encomendadas han sido: STC 23/1990, de 15 de febrero; STC 118/1995, de 17 de julio; STC 20/2008, de 31 de enero (BOE núm. 52, de 29.02.2008); STC 074/2009, de 23 de marzo (BOE núm. 102, de 27.04.2009); STC 33/2010, de 19 de julio (BOE núm. 192, de 9.08.2010); STC 44/2010, de 26 de julio (BOE núm. 195, de 12.08.2010); STC 27/2011, de 14 de marzo (BOE núm. 86, de 11.04.2011); STC 028/2011, de 14 de marzo (BOE núm. 86, de 11.04.11.); STC 029/2011, de 14 de marzo (BOE núm. 86, d'11.04.11.); STC 191/2013, de 18 de diciembre (BOE n. 303, de 19.12.2013); STC 158/2014, de 6 de octubre (BOE n. 262, de 29.10.2014); STC

213/2014, de 18 de diciembre (BOE n. 29, de 03.02.2015); STC 212/2016, de 15 de diciembre (BOE n. 17, de 20.01.2017); STC 11/2017, de 30 de enero (BOE n. 59, de 10.03.2017); STC 133/2018, de 13 de diciembre (BOE n. 13, de 15.01.2019); STC 123/2017, de 24 de febrero; STC 141/2017, de 30 de noviembre.

Las materias examinadas en este conjunto de sentencias constituyen una amplia variedad, incluyendo, la presentación de enmiendas y ámbito material de algunas leyes, las relaciones del parlamento valenciano con los senadores por ellas electos, las comisiones de investigación, pero cabe destacar, cuantitativamente, la inadmisión de iniciativas presentadas.

## **II. Admisión a trámite de iniciativas**

Las sentencias STC 20/2008, STC 74/2009, STC 33/2010, STC 44/2010, STC 27/2011, STC 028/2011, STC 029/2011, STC 191/2013, STC 158/2014, STC 213/2014, STC 212/2016, STC 11/2017, constituyen un conjunto de sentencias del TC que tienen en común resolver recursos de amparo cuyo origen se encuentra en la impugnación de resolución de inadmisión de iniciativas presentadas por miembros de las cámaras. Las iniciativas estaban destinadas tanto al ejercicio de la función de control (preguntas al ejecutivo y comparecencias de sus miembros), como al *indirizzo* político (proposiciones no de ley).

La primera sentencia en el tiempo, la 20/2008, de 31 de enero de 2008, fue inadmitida por extemporánea. A partir de esta sentencia nos encontramos con un conjunto de resoluciones que, con la excepción de las sentencias 33/2010, de 19 de julio de 2010, en la que se produce una inadmisión parcial, y la 28/2011, de 14 de marzo de 2011, cuyo recurso fue presentado de forma extemporánea, se suceden las declaraciones de vulneración del artículo 23.2 CE por la Mesa de Corts Valencianes. En todas ellas la falta de motivación, adecuada y suficiente, en la inadmisión a trámite de las iniciativas aparece como elemento esencial de la infracción del derecho constitucional a la participación,

subrayando en algún caso que la falta de fundamentación no puede ser subsanadas mediante las alegaciones realizadas en el recurso de amparo (STC 74/2009, de 23 de marzo, F3).

En este conjunto de sentencias, la lacónica motivación por la que las preguntas no fueron admitidas a trámite era por considerar que se refería a consultas de índole estrictamente jurídica o a una persona física o jurídica sin trascendencia pública en el ámbito de la comunidad, limitándose la resolución de la Mesa de la cámara a reproducir un precepto del reglamento parlamentario sin especificar por qué procede su aplicación.

En algunas de las sentencias indicadas (SSTC 74/2009, 33/2010, 44/2010, 27/20, 28/2011 y 29/2011), los parlamentarios recurrentes sumaban la inadmisión de preguntas al gobierno con la inadmisión de proposiciones de ley o solicitudes de comparecencia, el TC considera que pese a la heterogeneidad de las resoluciones estas merecen un examen conjunto debido a «la unidad argumental de la demanda, al razonar conjuntamente sobre la restricción continuada a los diputados adscritos a un mismo grupo parlamentario de las diversas facultades de control político del gobierno mediante el rechazo inmotivado de sus iniciativas de control parlamentario, aconseja resolver conjuntamente las distintas vulneraciones del derecho fundamental garantizado por el art. 23 CE» (STC 74/2009, F2), sin por ello renunciar a un examen separado de cada una de las iniciativas, debido a la diferente naturaleza de cada una. El criterio de acumular varias denuncias relativas a vulneración de derechos recogidos en el artículo 23 CE durante su tramitación, aunque sean iniciativas de diversa naturaleza, ha sido confirmado, pero «siempre que, con respecto a cada una de ellas, se observen requisitos de procedibilidad correspondientes, pues la línea argumental de todo recurso es similar, al versar sobre la restricción de las facultades integradas en el *ius in officium* de los representantes políticos» (STC 23/2015, F2).

Lo que justifica este criterio es que la infracción recaiga en la restricción de facultades en todos los casos sobre los mismos sujetos.

## 1. Preguntas

El TC señala que «la facultad de formular preguntas al consejo de gobierno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del consejo de gobierno y de su presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante» (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, FJ 4; y 74/2009, FJ 3). Así, la inadmisión de las preguntas en cuestión, si bien prevista excepcionalmente en el art. 153.2 RCV, supone una limitación de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos cuya primera exigencia constitucional es la de que tal limitación aparezca suficientemente motivada (SSTC 38/1999, FJ 2; y 74/2009, FJ 3), como, por otra parte, exige el propio Reglamento de las Corts Valencianes en su art. 153.5, que establece que «la Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta, si se ajusta a lo establecido en el presente capítulo. La no admisión de una pregunta tendrá que ser decidida por la Mesa mediante resolución motivada que exponga razonadamente los fundamentos jurídicos en que se base» (STC 44/2010, F 4).

El alto tribunal, tras reiterar que la posible formulación de preguntas al ejecutivo forma parte del núcleo de la función representativa de los miembros del parlamento como instrumento para ejercer la función de control sobre el mismo que le corresponde, considera que la posibilidad excepcional, prevista reglamentariamente, de que se inadmitan estas iniciativas exige que sea suficientemente motivada, en cuanto que supone una limitación de los derechos y facultades que integran el estatuto de los parlamentarios. A lo que cabe añadir que el órgano de gobierno de la cámara tiene la obligación de «interpretar las normas parlamentarias del modo más favorable al ejercicio de los derechos y facultades de los representantes» (STC 141/2007, F5), lo que a su juicio hubiera hecho concluir, en principio, en su admisión (STC 44/2010, F4).

A diferencia de otras sentencias, en los que los acuerdos objeto de examen pertenecían a una legislatura ya terminada, en las SSTC 44/2010, 27/2011 y 29/2011, se dictan dentro de la legislatura aun no concluida lo que permite que el pronunciamiento del TC vaya destinado al restablecimiento del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE). El retraso en la resolución de los asuntos girados al TC ha sido uno de los mayores obstáculos para la efectividad del derecho fundamental contemplado en el artículo 23 CE, aunque se ha ido paulatinamente reduciendo el tiempo de respuesta.

## **2. *Proposiciones no de ley***

Las proposiciones no de ley son la segunda de las modalidades de iniciativa sobre las que el TC tuvo que pronunciarse, al resolver recursos de amparo contra su no admisión a trámite por la Mesa de la cámara. Para el TC las proposiciones no de ley «se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos de la cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las mesas de las cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos (SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3).

En las SSTC 11/2017, 212/2016, 213/2014, el objeto de los recursos de amparo eran acuerdos de la Mesa denegando la admisión a trámite de proposiciones no de ley. En todas ellas el TC procedía a otorgar el amparo por considerar que la Mesa se había excedido en el ejercicio de sus funciones calificadoras, impidiendo el debate político, utilizando un argumento inconsistente.

Así señalaban que «la inadmisión, en los términos en los que se ha producido, carece de motivación suficiente conforme a las exigencias de nuestra doctrina, sin que esta deficiencia haya sido subsanada con ocasión de resolver el recurso de reposición presentado contra la decisión de inadmisión. Con esta forma de actuación la Mesa de las Corts Valencianes no ha satisfecho, por tanto, la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos» (FJ 5).

La STC 212/2016 avocó al pleno del tribunal el recurso de amparo con el fin de aclarar y precisar la doctrina sobre una cuestión que el TC ya se había manifestado en las SSTC 44/2010, 29/2011 y 158/2014, aunque tuvo que volver a reiterar la doctrina dictada en la STC 212/2016, de 15 de diciembre, y en la STC 11/2017, de 30 de enero. En todas ellas, en aplicación del tenor literal del entonces vigente artículo 161.2 del Reglamento de Corts Valencianes, la Mesa de la cámara inadmitió a trámite propuestas de proposiciones no de ley escudándose en un acuerdo desfavorable de la Junta de Portavoces. Según el tenor del precepto reglamentario, cuando se refieren a cuestiones que no siendo competencia de la Generalitat, afectan al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana, es requisito para que pueda tramitarse por la Mesa que la Junta de Portavoces manifieste su parecer favorable.

En las SSTC 29/2011 y 158/2014, el TC reprochaba a la Mesa de Corts Valencianes la insuficiente motivación que se limitaba a manifestar que no podía admitir la proposición no de ley al no existir parecer favorable de la Junta de Síndics de la cámara. El tribunal reiteradamente recordaba que la admisión a trámite es una función que corresponde

estrictamente a la Mesa de la cámara<sup>4</sup> dentro de las funciones que le atribuye el reglamento de la cámara «con independencia de que haya de recabar previamente el acuerdo de la Junta de Síndics», concluyendo, en el mismo fundamento jurídico y citando la STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 5, que con esta forma de actuación, la Mesa de las Cortes Valencianas no ha satisfecho «la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho de que los grupos parlamentarios puedan formular proposiciones no de ley, que, como hemos dicho, se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos» (STC 212/2016, F4). La repetida actuación de la Mesa de la cámara es lo que lleva al TC a delimitar la doctrina constitucional sobre el papel de la Junta de Portavoces en la tramitación prevista en el artículo 161.2 RCV.

El TC recuerda que la función de la Mesa del parlamento cuando declara la admisibilidad o no de los escritos es de carácter puramente técnica, consistiendo en verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 38/1999, F3). La única interpretación constitucional posible para el TC es la no vinculación para la Mesa de la intervención de la Junta de Portavoces, prevista en el artículo 161.2 RCV, en caso contrario ello «implicaría despojar al órgano rector de las atribuciones técnicas de calificación y admisión a trámite que le otorga el Reglamento y, correlativamente, otorgar a la Junta de Síndics, órgano de naturaleza política (que adopta sus decisiones atendiendo a criterios de oportunidad y no ha de motivar sus acuerdos) la facultad de decidir la admisión a trámite de una iniciativa parlamentaria que forma parte del núcleo de la función representativa de los diputados» (STC 212/2016, F5). La intervención de la Junta de Portavoces debe ser del

---

4 Sanz Pérez, Ángel Luis, «Los trabajos del tribunal: de nuevo sobre la admisión a trámite y los límites del debate en el parlamento», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2020

Pulido Quecedo, Manuel Francisco, «El canon normativo para la admisión a trámite de las proposiciones no de ley en sede parlamentaria», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2003.

mismo carácter que en el resto de las proposiciones no de ley, es decir, ser oída, pero no vincula la decisión que corresponde adoptar a la Mesa de la cámara.

Pese a la sentencia del TC, dictada por el Pleno, después de varios pronunciamientos en el mismo sentido, el reglamento sigue teniendo la misma redacción, pero en el artículo 165.2.

### **3. Comparecencias**

La comparecencia de autoridades es uno de los instrumentos habituales que tienen los miembros de las cámaras para el ejercicio de la función de control que le corresponde al parlamento.

Las solicitudes de comparecencia se integran en el *ius in officium* del representante y han de entenderse incluidos en el núcleo básico de la función parlamentaria, garantizada por el artículo 23.2 CE.

Así lo señala expresamente en la STC 74/2009 (F 4): «En concreto, respecto a las solicitudes de comparecencia que aparecen previstas en las normas o usos parlamentarios, hemos destacado que, «en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE» (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 5)» (STC 74/2009 F 4).

En tres ocasiones ha tenido el TC la oportunidad de manifestarse sobre la tramitación de comparecencias en las Corts Valencianes, en las sentencias 74/2009, 33/2010 y 191/2013.

En la STC 74/2009, el argumento de la Mesa para rechazar la admisión a trámite de una comparecencia era necesaria la concurrencia del parecer favorable de la Junta de Portavoces, de forma semejante a lo examinado en los casos en los que fueron rechazadas por la Mesa la admisión a trámite de proposiciones no de ley indicadas. Ello para el TC supone «someter a razones de oportunidad política el ejercicio de las facultades de control otorgadas por el Reglamento a los parlamentarios y los grupos en que se integran, y que forman parte

del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE» (STC 74/2009, F 4). Al limitarse la Mesa de la cámara a sustentar la no admisión a trámite en no separarse del criterio fijado por la Junta de Síndics sin mayor argumentación, el TC reprocha que carece absolutamente de motivación, dando lugar al otorgamiento del amparo. En los mismos términos se manifestó el TC en la sentencia 33/2010, reproduciendo lo señalado en las STC 74/2009. En este caso el tenor del artículo 172 RCV sigue siendo «los miembros del Consell, a petición propia o por acuerdo de la Mesa de las Corts Valencianes y de la Junta de Síndics, deberán comparecer ante el Pleno y cualquiera de las comisiones».

No se han planteado recientemente objeciones a la comparecencia de los miembros del Consell, pero mientras la redacción prevista se mantenga cabe que nos volvamos a encontrar con el mismo problema.

En la STC 191/2013, cuyo objeto era también la impugnación de la resolución rechazando la admisión a trámite de una comparecencia obedecía a que la Mesa mantenía que siempre se había interpretado el artículo 44.1<sup>5</sup> que las comparecencias era de las personas que ostentaban las responsabilidades en el momento de sustanciarse la comparecencia, limitando las posibilidades de comparecencia de quienes ya habían cesado en sus responsabilidades políticas a las comisiones de estudio e investigación.

Para el TC esta prohibición genérica comporta una restricción carente de cobertura en el Reglamento de la cámara, «o cuando menos, ajena a una interpretación del mismo más favorable a la eficacia del derecho fundamental del art. 23.2 CE» (STC 191/2013, F 5) de

---

5 Artículo 44.1. Las comisiones, por medio del presidente o presidenta de las Corts Valencianes, podrán: Primero: recabar la información y documentación que precisen del Consell, de los servicios de la propia cámara y de cualquier autoridad de la Generalitat. Las autoridades requeridas, en un plazo no superior a los treinta días, facilitarán lo que se les hubiera solicitado, o bien manifestarán al presidente o presidenta de las Corts Valencianes, de forma motivada, la imposibilidad de cumplir el plazo, y como consecuencia de ello, solicitar una ampliación, o, en su caso, los impedimentos legales que imposibilitan atender la petición. Segundo: requerir la presencia ante ellas de los miembros del Consell, altos cargos de la administración de la Generalitat, así como autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, para que informen acerca de los extremos sobre los que fueran consultados. Tercero: solicitar la presencia de otras personas con la misma finalidad.

las posibilidades de control del ejecutivo. Nada impide que aun no ocupando el cargo en ese momento puedan ser consultados sobre su actuación. Por otra parte, el TC señala que la alternativa a que sean las autoridades que en ese momento tengan responsabilidades en la materia no garantiza que puedan informar mejor que quienes intervinieron directamente en los asuntos sobre los que se pretende consultar.

Sostener la prohibición genérica en un uso parlamentario consolidado no quedaba a juicio del TC acreditado, pero, en todo caso, el tribunal tiene declarado que los usos parlamentarios no pueden esgrimirse contra lo dispuesto en el reglamento de las cámaras (STC 90/2005, de 18 de abril, FJ 6). La interpretación realizada por la Mesa no fue considerada respetuosa con el derecho que confiere el artículo 23.2 CE por suponer una restricción a lo que dispone el reglamento, que en ningún momento establece esa limitación. La consideración de que la función de control debe ejercerse sólo sobre el ejecutivo que existe en esa legislatura, podría suponer que una vez concluida la legislatura queda fuera del conocimiento de los miembros de la cámara, lo que comportaría una limitación de la capacidad para recabar información que el tribunal rechaza.

### **III. Procedimiento legislativo**

La primera de las sentencias que dictó en este ámbito material que afectaba a las Corts Valencianas fue la STC 23/1990, de 15 de febrero, cuyo objeto era una resolución de la Mesa de la cámara desestimando un recurso formulado contra la Mesa de una comisión por la no admisión a trámite de una enmienda a la totalidad con texto alternativo al proyecto de modificación de la Ley orgánica del Estatuto de autonomía.

La sentencia por una parte reitera la doctrina sobre el enjuiciamiento de los interna corporis acta, señalando que cuando un «acto parlamentario afecta a un derecho o libertad de los tutelables

mediante el amparo constitucional, desborda la esfera de la inmunidad jurisdiccional inherente a los interna *corporis acta* y se convierte en un acto sometido, en lo tocante a este extremo, al enjuiciamiento que corresponda a este tribunal. [FJ 4]». La relevancia de este pronunciamiento reside en que es una de las primeras sentencias en las que el alto tribunal reseña las características que deben tener las enmiendas.<sup>6</sup>

El origen se encontraba en la inadmisión de una enmienda de totalidad con texto alternativo, presentada al proyecto de reforma del Estatuto de autonomía que se estaba tramitando. La enmienda no se limitaba al precepto que se pretendía reformar, sino que se extendía a otros diferentes.

El derecho de enmienda en el procedimiento legislativo forma parte del del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios y entronca con el derecho de participación política reconocido y garantizado por el artículo 23.2 CE, y «se configura como uno de los instrumentos esenciales de la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en la potestad legislativa de las cámaras, de cuyo ejercicio es fruto la ley, máxima expresión de la voluntad popular» (STC 139/2017, de 4 de junio) [FJ 4]

---

6 Marco Marco Joaquín J., (2021), «Las enmiendas parciales o al articulado en todo tipo de iniciativas parlamentarias. Especial referencia a las Corts Valencianes», en *Corts. Anuari de dret parlamentari*, núm. 35, pp. 241-272.

García-Escudero Márquez, Piedad (2019), «El TC admite la calificación de enmiendas al articulado como enmiendas a la totalidad encubiertas, siempre que la consiguiente inadmisión sea motivada, que no se parta de un presupuesto erróneo y que no se vulnere el principio de igualdad de trato, en «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/2018: recurso de amparo núm. 4931/2016», *Revista de las Cortes Generales*, 107, pp. 603-613.

Sanz Pérez, Ángel Luis (2020), «Las proposiciones de ley y sus enmiendas», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, 1, pp. 1-7.

Santaolalla López, Fernando (2011), «¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?», *Revista de las Cortes Generales*, 83, pp. 135-176

Visiedo Mazón, Francisco J. y Enrique Soriano Hernández (2000), *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, Asociación Española de Letrados de Parlamentarios.

Navarro Ruiz, Jose Carlos, «Informe jurídico relativo a la formulación de enmiendas de aproximación, técnicas o transaccionales durante el debate en Comisión y en Pleno de iniciativas legislativas», *Corts Valencianes*, pp. 1-9 (diciembre 2017):

En una sentencia anterior a esta, la 99/1987, de 11 de junio, el tribunal consideraba la inexistencia de límites materiales en el contenido de las enmiendas que presentan a las iniciativas legislativas. Sin embargo, la STC 23/1990, cambió de criterio estableciendo que debe existir «correlación entre el proyecto y enmienda» (F 5). Las enmiendas deben tener congruencia con el texto que enmienda, en cuanto que vicarias del texto que pretenden modificar. Esta no es una doctrina que el alto tribunal haya mantenido de forma constante, dando lugar a diversos pronunciamientos como el ATC 275/1993 y las SSTC 194/2000, 119/2011, 199/2011, 216/2015, 155/2017 y 4/2018. En la última sentencia en la que se aborda las características de las enmiendas, la STC 172/2020, de 19 de noviembre, en el FJ 8.B), se reitera que «desde el punto de vista de la legalidad parlamentaria el ejercicio de derecho de enmienda al articulado debe respetar una convicción mínima de homogeneidad, so pena de afectar tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por la cámara» (STC 59/2015, de 19 de marzo, FJ 5.a).

Dentro de las sentencias relacionadas con la tramitación de enmiendas en el procedimiento legislativo cabe mencionar la STC 118/1995. En este caso, el objeto era la inadmisión de enmiendas de gasto cero en el procedimiento de aprobación de la ley de presupuestos. Los recurrentes señalaban que algunas enmiendas de características análogas, idénticas en su estructura y redacción, habían sido admitidas y tramitadas. Estas enmiendas no suponen compromiso de gasto, no alteran el estado de ingreso y gasto, ni vinculan al legislador en posteriores presupuestos, por lo que se trata de una forma de establecer en la ley de presupuestos directrices de carácter político, lo que no deja de ser una fórmula que desvirtúa el concepto y el sentido de la ley de presupuestos cuyo eventual contenido alcanza a los gastos e ingresos públicos, debiendo existir una conexión inmediata y directa con los mismos (entre otras STC 109/2021, de 13 de mayo, F3).

El TC no se manifiesta sobre la viabilidad o no de este tipo de enmiendas por entender que no corresponde pronunciarse sobre una cuestión que no constituye en sí una lesión a los derechos fundamentales, quedando fuera del cauce del recurso de amparo, siendo una decisión de carácter exclusivamente parlamentaria. Lo que sí expresa la sentencia es que: «Adoptado por la Mesa de la cámara un criterio, en uno u otro sentido, respecto a la viabilidad o inviabilidad de las enmiendas parlamentarias de gasto cero, es exigencia del art. 23.2 CE que el mismo se aplique por igual a todas las enmiendas de esa naturaleza presentadas por los distintos grupos parlamentarios, sin establecerse un criterio selectivo de admisión que resulte arbitrario, desigual y, por tanto, lesivo del derecho que la Constitución garantiza a los cargos públicos para un ejercicio de sus funciones en condiciones de igualdad.» (FJ 4). Ese trato diferente supone un trato discriminatorio, lo que comportó la estimación del recurso de amparo.

El contenido material de las leyes de presupuestos fue abordado en la STC 86/2013, de 11 de abril. El recurso de inconstitucionalidad lo presentó en este caso el Defensor del Pueblo, siendo el objeto una disposición adicional de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de presupuestos para el ejercicio 2008, en la que se establecía los efectos del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes. El alto tribunal señalaba que las «medidas de procedimiento que carecen de incidencia directa sobre el presupuesto, al no afectar a la estimación de ingresos ni habilitar gastos o aclarar los estados cifrados, no forman parte del «contenido mínimo» de las leyes de presupuestos» (FJ 5) y no es suficiente que la medida pueda generar algún ahorro en el gasto público para considerar que tiene la suficiente y debida conexión con los presupuestos que es lo que justifica que forme parte de las leyes de presupuestos. En el momento de dictarse esta sentencia el TC ya tenía una consolidada doctrina sobre los límites materiales y formales de las leyes de presupuestos estatales (STC

76/1992, de 14 de marzo) y su aplicación a las leyes de presupuestos de las comunidades autónomas y que está constitucionalmente determinado a partir de su función como norma que ordena el gasto público (STC 3/2003, de 16 de enero).

La doctrina es permanentemente recordada por el tribunal, como en la STC 109/2021, de 13 de mayo, cuyo origen era una cuestión de inconstitucionalidad contra un apartado de la Ley 14/2016, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017, en cuyo FJ 3 se reitera la necesaria conexión inmediata y directa con los gastos e ingresos públicos.

#### **IV. Designación y «cese» de los senadores en representación de la Comunitat Valenciana**

El TC ha abordado en diversas ocasiones la designación de los senadores autonómicos (SSTC 40/1981, 76/1989, 149/1990, 4/1992), la última de las cuales ha sido la STC 56/2022, donde rechaza la introducción de un veto a la ratificación del candidato a senador presentado.

La Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010 de designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana introducía la posibilidad de revocación<sup>7</sup> de los senadores

---

7 Artículo 14 *bis*. De la revocación.

Las Corts Valencianes podrán revocar cualquier nombramiento conferido como senador o senadora en representación de la Comunitat Valenciana de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. La apertura del procedimiento de revocación habrá de ser propuesta con un escrito motivado dirigido a la Mesa de las Corts firmado por un mínimo de dos grupos parlamentarios que representen, como mínimo, de una décima parte de los miembros de la cámara.

2. La solicitud de revocación habrá de referirse a un senador o senadora y exponer las causas que, a juicio de los proponentes, justifiquen la pérdida de confianza, fundamentada en el incumplimiento de las obligaciones del senador o senadora establecidas en la actual ley, así como actuaciones que comporten el desprestigio de las instituciones.

3. La admisión a trámite de la solicitud por la Mesa comportará la inclusión obligatoria de la revocación solicitada en el orden del día en el primer pleno ordinario que se ordene.

4. Con carácter previo a la celebración del pleno ordinario, el senador o la senadora será requerido a comparecer, en sesión pública, ante la comisión que la Mesa de las Corts determine.

electos por las Corts Valencianes, de acuerdo con lo que dispone el art. 69.5 CE y 22 j), fue objeto de la STC 123/2017 y la STC 141/2017.<sup>8</sup>

La revocación del mandato de cargos electos está presente en numerosos países en el continente americano. Uno de los casos más recientes y conocidos fue el proceso de revocación del mandato del gobernador de California en 2021 o la introducción en México en 2019 del procedimiento revocatorio para la presidencia de la república. Sin embargo, esta institución de democracia participativa, que supone que un cargo público puede ser revocado por los ciudadanos que previamente lo han elegido, tiene un difícil encaje en nuestro sistema

---

5. La comparecencia tendrá carácter obligatorio. En caso de inasistencia del senador o senadora, a excepción de causa de fuerza mayor, se dará por completo el trámite de comparecencia y la revocación será susceptible de ser elevada al Pleno de las Corts para su votación.

6. El debate en la sesión plenaria se iniciará leyendo el secretario la solicitud de revocación. La defensa corresponderá a los grupos proponentes. Habrá turnos de intervención para el resto de grupos parlamentarios, en idénticos términos a los previstos para las proposiciones de ley.

7. Finalizado el debate, se procederá a la votación que será, en todo caso, pública por llamamiento. Un secretario o secretaria de la Mesa nombrará los diputados y diputadas y éstos responderán «sí», «no» o «abstención»; la llamada se realizará por orden alfabético del primer apellido, comenzando por el diputado cuyo nombre será sacado a sorteo. A continuación votarán los miembros del Consell que sean diputados o diputadas y, finalmente, la Mesa de las Corts. La revocación, para ser efectiva, requerirá la votación afirmativa de dos tercios de los miembros de la cámara y que no se produzca ningún voto negativo entre los diputados o diputadas que sean miembros de grupo parlamentario proponente del senador o senadora.

8. Acordada, en su caso, la revocación, la Presidencia de las Corts informará de manera inmediata a la Presidencia del Senado de la resolución adoptada. La revocación no alterará en ningún caso la adecuada representación proporcional y se procederá, para la provisión de la vacante producida, de acuerdo con lo previsto en el artículo siguiente.

9. En caso de no prosperar la revocación, el grupo proponente no podrá presentar otra propuesta de revocación durante el mismo período de sesiones. A estos efectos, si la propuesta de revocación fuera presentada entre períodos de sesiones, se imputará al período de sesiones siguiente.

8 Navarro Marchante, Vicente J., «La revocación de senadores de designación autonómica (la Ley valenciana 10/2016 y la STC 123/2017)», en *Revista de Derecho Político*, núm. 101, 2018.

De Marcos Garrote, María, «¿Diferentes pero iguales? El mandato de los senadores de designación autonómica y la STC 123/2017», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 117, 2019.

Mateos Crespo, José Luis, «Sentencia del Tribunal Constitucional 123/2017, de 2 de noviembre (BOE n. 278, de 16-XI-2017)», en *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 6 (pp. 314-316), 2018.

constitucional, especialmente con los senadores electos por las comunidades autónomas.<sup>9</sup>

La Constitución española, en su artículo 69 determina la composición del Senado como cámara territorial, dedicando el apartado 5 a los senadores nombrados por las comunidades autónomas, a cuyos estatutos de autonomía difiere el procedimiento y las condiciones de designación de los senadores y dispone un específico vínculo para la designación pues se debe respetar la representación proporcional.

La ley objeto de recurso, aunque se denomine de designación de senadores no tiene por objeto el acto designación, para el TC los preceptos recurridos van más allá del marco establecido por la Constitución y el Estatuto al regular la relación de cámara autonómica con los senadores que la misma ha designado. EL TC niega radicalmente que el legislador autonómico tenga competencia para «completar el régimen jurídico» del «cese» y nada tiene que ver con la potestad que la Constitución confiere, y el Estatuto articula, en orden estrictamente a la designación y a las condiciones, en lo que proceda, para obtenerla [...] con la libre disposición para la cámara del escaño del senador designado» (STC 123/2017, F6).

Los senadores, una vez designados e integrados en la cámara, tienen la misma posición constitucional que los demás miembros de las Cortes Generales y les es de aplicación el mismo régimen jurídico común, según señala en su FJ 3º la STC 123/2017. No hay diferencias con los otros miembros del Senado, salvo por la pérdida sobrevinida de alguna específica condición de elegibilidad o eventuales causas de incompatibilidad, que se pueden establecer en el Estatuto de autonomía o las leyes a las que remitan, que puede afectar a la duración del mandato. En lo demás, su posición constitucional es la misma, incluida la prohibición del mandato imperativo. Los senadores designados en virtud del art. 69.5 CE, se le podría atribuir una determinada representatividad de la respectiva comunidad autónoma, pero ello

---

<sup>9</sup> Ramírez Nardiz, Alfredo, «Acerca de la revocación del mandato y su hipotética aplicación en España», en *Revista de Derecho*, UNED, núm. 18, p. 141, 2016,.

«hace referencia, a efectos jurídico-constitucionales, tan solo al título por el que los designados acceden al escaño senatorial y no interfiere en la representación de todo el pueblo español a la que concurren en el Senado, como cámara que forma parte de las Cortes Generales, estos senadores designados. La de los senadores de designación autonómica es también, en suma, *repraesentatio in toto*, no *singulariter*, por más que su título de origen explique, en términos políticos, que los estatutos de autonomía y las correspondientes leyes autonómicas se refieran a ellos, con toda frecuencia, como senadores «en representación» de la respectiva comunidad autónoma» (STC 123/2017, F 3). Los senadores representan al conjunto de la ciudadanía española, no sólo a los de la comunidad cuyo parlamento los ha designado.

La igual posición constitucional de todos los miembros del senado supone que no tienen un tratamiento diferenciado en la prohibición del mandato imperativo que contempla la CE. La libertad de mandato de los miembros de las Cortes Generales que establece el artículo 67.2 CE, es una libertad frente al estado en sentido amplio, no con la fidelidad política, ni con el sometimiento voluntario a las de un partido político o grupo en el seno de la cámara sino lo que por objeto es impedir que el ordenamiento preste «su sanción o fuerza de obligar a acto alguno que pretenda predeterminar el ejercicio por el diputado o senador de sus funciones como tal y que provenga ya de sus electores (cuerpo electoral o, en su caso, poderes públicos), ya del partido o grupo del que forma parte. Como también la Constitución repudia, complementariamente, que la posición o estatus de los miembros de la representación nacional (el núcleo esencial de sus funciones, en suma) se hiciera depender, en derecho, del juicio, positivo o adverso, que su actuación pudiera merecer a aquellos electores, partidos o grupos. Dependencia cuya manifestación más extrema se daría en el caso de que se reconociera a unos u otros, potestad para determinar, directa o indirectamente, si el representante habría de mantenerse o no, vigente su mandato, en el ejercicio del cargo».

La revocación de un senador de origen autonómico se configura en la ley impugnada como una libre potestad de la cámara. Establece como causa la «pérdida de confianza» por incumplimiento de las obligaciones, lo que plantea quién debe apreciar si se cumplieron o no las obligaciones. En una relación fiduciaria como la que se da en un régimen parlamentario entre legislativo y ejecutivo, se supone que no sería objetable, pero no es este el caso.

La prohibición constitucional de mandato imperativo entra en contradicción con la vinculación del senador a la «confianza» de la cámara, no pudiendo quedar sujeto a voluntades ajenas, como serían normas que hacen depender su permanencia en el cargo de la valoración política.

El mantenimiento o no en el cargo se hace depender de cuál haya sido la decisión de todos y cada uno de los integrantes del grupo que realizó en su día la propuesta de su designación.

El tribunal recuerda que «aunque partidos y grupos no son lo mismo, si bien son una lógica emanación de estos (STC 36/90 y 251/07), la situación es próxima a la votación resolutoria, actos y disposiciones que han sido declarados contrarios a la Constitución (a su art. 23, en concreto), a partir de la STC 5/1983, de 4 de febrero, por vincularse en ellos el mantenimiento en su cargo del representante a la voluntad del partido en cuyas listas concurrió a las elecciones» (STC 123/2017, de 2 de noviembre, F 6).

El TC también rechaza que se puede justificar la remoción en la «elección indirecta». La prohibición de mandato imperativo que se establece es para todos los miembros de las Cortes Generales, sin distinción, «porque todos ellos concurren por igual a la representación general del pueblo español».

Aunque pudiera plantearse la duda sobre el cese de la condición de alcalde en cuanto que podría considerarse una revocación del cargo, el TC destaca en la STC 108/2006 que el cargo de alcalde no era, como tal, de carácter representativo en el sentido dispuesto en el artículo 23.1

CE, representa al ayuntamiento no a los vecinos. En cuanto que concejal sí que tiene la condición de representación popular.

Otra cuestión que se plantea en la ley es la posibilidad de que los senadores comparezcan ante las Corts Valencianes sin base estatutaria. Con relación a la misma no ve objeción que estas se puedan sustanciar a meros efectos informativos, pero en ningún caso cabe que estas puedan tener carácter obligatorio, pues supone exceso de la competencia autonómica al pretender disponer sobre las instituciones generales del Estado (STC 128/2016, F4.a, aunque no entra el TC a valorar la constitucionalidad de si esta norma estuviera en el estatuto de autonomía, que es una ley orgánica, dejando en consecuencia abierta esa posibilidad.

## **V. Comisiones de investigación**

El margen de actuación de las comisiones de investigación como uno de los mecanismos de control de los parlamentos ha dado lugar a diversas sentencias del tribunal en las que se abordan cuestiones como el objeto de las comisiones (STC 111/2019), creación (STC 108/2011), participación de los parlamentarios (STC 226/2004), funcionamiento (STC 12/2019), disolución (STC 226/2004), aunque quedan muchos aspectos por abordar entre los que se encuentra la capacidad para requerir la presencia de autoridades que no sean de la comunidad autónoma, aunque sí es común la comparecencia de quienes han dejado de serlo. La STC 133/2018, examina el alcance de las conclusiones.

El recurso de amparo parlamentario del artículo 42 LOTC puede ser instado, como hemos indicado, por la persona directamente afectada, lo que hace que habitualmente se circunscriba a los miembros de la cámara. Aquí nos encontramos con una de las pocas excepciones en que una persona que no es parlamentario utiliza esta modalidad de amparo.

La STC 133/2018, resolvió un recurso de amparo que impugnaba las conclusiones del dictamen de la comisión especial de investigación sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia. En las referidas

conclusiones se declara, a juicio del TC, al demandante de amparo, director de recursos humanos de la empresa pública de ferrocarriles, responsable de dicho accidente por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales.

El recurso se formulaba inicialmente contra un acto que no era definitivo ya que se refería a la aprobación del dictamen por la comisión, debiendo posteriormente ser debatido y votado por el pleno de la cámara que dio lugar a una resolución que fue publicada. Sin embargo, el TC recurre a la interpretación flexible para facilitar la eficacia de los derechos fundamentales, por lo que estima que un mero error en la identificación del acto parlamentario no impide identificar cuál es el objeto y por ende no cabe rechazarlo.

La declaración del demandado como «responsable del accidente investigado «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales» al margen de los procedimientos legalmente establecidos para una declaración de esta naturaleza» (STC 133/2018, F 4) lleva al tribunal a subsumirla en una lesión del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en su dimensión extraprocésal. La dimensión extraprocésal no constituye un derecho fundamental autónomo de los que se encuentra en los artículos 10 y 18 CE. Así, señala que «en los demás casos relativos al honor y a la dignidad de la persona, que no son una presunción sino una cualidad consustancial inherente a la misma, serán los derechos consagrados en el artículo 18 CE los que, por la vía del recurso de amparo, habrán de ser preservados o restablecidos» (STC 166/1995, FJ 3); doctrina que reitera la STC 244/2007, FJ 2). La protección del derecho al honor en este caso procede ya que también protege la probidad en la actuación profesional o laboral. El TC considera que las Corts Valencianes «al aprobar en el ejercicio de sus facultades indagatorias la conclusión en la que declaran al demandante de amparo, entre otras personas, responsable del accidente objeto de investigación en el ámbito de la empresa pública FGV por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales, no han respetado su derecho a recibir la consideración y trato

de no autor o no participe en conductas ilícitas y, en consecuencia, han lesionado, por las razones expuestas, su derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE)». (STC 133/2018, F 9)

El TC rechaza que se pueda formular un conflicto entre el derecho al honor (art. 18 CE) del recurrente y el derecho a la participación (art. 23.2 CE), considera que el derecho a la participación de los miembros de la comisión parlamentaria se ha podido ejercer y, en todo caso, el derecho a investigar cualquier asunto de interés público (art. 53.1 RCV) debe ejercerse siempre con respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas pues, como recuerda la STC 133/2018, en, «el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal [...] requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella» (STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4; AATC 24/2017, FJ 9, y 124/2017, FJ 8).

A esta sentencia se le formularon dos votos particulares en uno de los cuales se sostiene que lo procedente hubiera sido considerar que se produce en la resolución de la cámara una vulneración del derecho a la presunción de inocencia y que, en definitiva, ningún ciudadano debe encontrarse en peor posición en una comisión de investigación que ante un juez. En el segundo de los votos particulares discrepa sobre que el dictamen atribuya al recurrente un incumplimiento causal del accidente, por lo que no cabe concluir que se le considere responsable del accidente, ni que se le atribuya un ilícito administrativo, es una responsabilidad meramente política. El voto particular considera que hubiera sido necesaria una adecuada ponderación de los derechos y, si bien el ejercicio del derecho contenido en el artículo 23 CE debe realizarse con pleno respeto a los derechos fundamentales de terceros, la actividad de los parlamentarios en una comisión de investigación es parte del *ius in officium*, en cuanto que es un instrumento de control de la acción política. Al no hacer esa ponderación se está poniendo el derecho al honor como «límite infranqueable al ejercicio

del derecho de representación política, ha sobredimensionado en este campo de una manera desproporcionada —y desconocida en el marco de otras situaciones de conflicto con otros intereses y derechos constitucionales— el derecho al honor». (STC 133/2018, VP 2).

La «indefensión» en que se pueden encontrar los ciudadanos, ajenos a los órganos de las cámaras frente a los excesos en que se pueda incurrir en sede parlamentaria, por carecer de medios para expresarse, sólo se puede contrarrestar por Presidencia o la Mesa de la cámara, pero hasta donde alcanza esa extralimitación sin cercenar la inviolabilidad de los parlamentarios es una cuestión de difícil delimitación. El respeto a los derechos fundamentales, el derecho al honor, en este caso no debería limitar la inviolabilidad, en cuanto que es un plus a la libertad de expresión y aquí nos encontramos, una opinión expresada por los miembros de la comisión en el ejercicio de sus funciones. No se atribuye la responsabilidad de un ilícito, como señala el segundo de los votos particulares, de lo contrario supondría un límite al ejercicio de las funciones que corresponden a los miembros de la cámara.

## **VI. Conclusiones**

Como se indicaba al inicio el volumen de pronunciamientos que se han dictado en relación con actuaciones de las Corts Valencianes no es especialmente amplio, aunque sí cabe reseñar que sobre determinados aspectos de la vida parlamentaria sí ha fijado algunos criterios.

La primera cuestión que cabría reseñar es que pese a los años transcurridos desde el pronunciamiento del TC sobre cuál es la interpretación constitucional posible sobre la admisión a trámite de iniciativas, cuando el reglamento requiere el parecer favorable de la Junta de Portavoces, los preceptos reglamentarios mantienen la misma redacción.

El segundo término, la exigencia de que la inadmisión de iniciativas sea en todo caso de motivada y suficiente, es garantía de que la actuación del órgano rector obedece al cumplimiento de

sus atribuciones de carácter técnico en la calificación y admisión, y sus resoluciones sobre la admisión de iniciativas no deben quedar vinculadas por lo expresado por la Junta de Portavoces, cuya naturaleza dista de ser técnica.

La doctrina iniciada con la STC 23/1990, de 15 de febrero, sobre la necesaria homogeneidad y congruencia con el texto enmendado, en la práctica cotidiana del proceso legislativo tiene un seguimiento irregular, dando lugar a que las cuestiones técnicas sean superadas por las necesidades de la política.

La revocación de los senadores elegidos por las comunidades autónomas choca frontalmente con la prohibición del mandato imperativo establecido expresamente en la Constitución. Este veto no consta en todos los estatutos de autonomía, lo que podría plantear que este instrumento de democracia participativa podría implementarse en otros ámbitos, aunque su encaje en nuestro sistema resulta como poco difícil de concebir.

Por último, cabe señalar que el alcance de la capacidad de actuación, su utilidad, y los límites de las comisiones de investigación requiere una revisión por los parlamentos. El respeto a los derechos fundamentales debe marcar el conjunto de su actuación, pero no deberían suponer un muro a la libertad para expresar sus opiniones.



# Control del principio de subsidiariedad: tramitación parlamentaria y gestión documental en las Corts Valencianes<sup>1</sup>

MARÍA JOSÉ CUBELLS PUERTES

Técnica en información y documentación

Archivo de las Corts Valencianes

## Resumen

En los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la Unión Europea, el principio de subsidiariedad tiene como objeto proteger la capacidad de decisión y actuación de los estados miembros. La finalidad de la inclusión de este principio en los tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible, con arreglo al principio de proximidad. El sistema de alerta temprana consiste en atribuir a los parlamentos nacionales la potestad de emitir dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas al comienzo del procedimiento legislativo comunitario. La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea para su adaptación al Tratado de Lisboa y sus protocolos anexos, posibilita además que los parlamentos nacionales puedan consultar a los parlamentos regionales que tengan competencias legislativas. Ante el importante volumen documental recibido en nuestros parlamentos desde 2010, el Archivo de las Corts Valencianes propone un tratamiento específico consistente en clasificar la serie en la función de control e información; su control y descripción en las bases de datos institucionales para una efectiva recuperación de información; acceso libre y sin restricciones, y, por último,

se propone una eliminación parcial de la serie, conservando únicamente los expedientes que incluyan propuestas de dictamen y los instrumentos referenciales y descriptivos de toda la serie documental.

**Palabras clave:** control parlamentario, principio de subsidiariedad, principio de proximidad, principio de proporcionalidad, sistema de alerta temprana, actos legislativos europeos, tramitación parlamentaria, gestión documental.

## Resum

En els àmbits que no són de competència exclusiva de la Unió Europea, el principi de subsidiarietat té com a objecte protegir la capacitat de decisió i actuació dels estats membres. La finalitat de la inclusió d'aquest principi en els tractats europeus és aproximar l'exercici de les competències al ciutadà en la major mesura possible, d'acord amb el principi de proximitat. El sistema d'alerta primerenca consisteix a atribuir als parlaments nacionals la potestat d'emetre dictàmens motivats sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat per les iniciatives legislatives europees al començament del procediment legislatiu comunitari. La Llei 24/2009, de 22 de desembre, de modificació de la Llei 8/1994, de 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea per a l'adaptació al Tractat de Lisboa i els seus protocols annexos, possibilita a més que els parlaments nacionals puguin consultar els parlaments regionals que tinguen competències legislatives. Davant l'important volum documental rebut en els nostres parlaments des de 2010, l'Arxiu de les Corts Valencianes proposa un tractament específic que consisteix a classificar la sèrie en la funció de control i informació; el seu control i descripció en les bases de dades institucionals per a una recuperació d'informació efectiva; accés lliure i sense restriccions, i, finalment, es proposa una eliminació parcial de la sèrie, per conservar únicament els expedients que incloguen propostes de dictamen i els instruments referenciales i descriptius de tota la sèrie documental.

**Paraules clau:** control parlamentari, principi de subsidiarietat, principi de proximitat, principi de proporcionalitat, sistema d'alerta primerenca, actes legislatius europeus, tramitació parlamentària, gestió documental.

## Abstract

In areas which do not fall within the exclusive competence of the European Union, the principle of subsidiarity is intended to protect the

capacity for decision-making and action of Member States. The purpose of the inclusion of this principle in European Treaties is to bring, to the greatest extent possible, the exercise of power closer to the citizen in accordance with the principle of proximity. The early warning system consists of giving national parliaments the power to deliver reasoned opinions on the application of the principle of subsidiarity by European legislative initiatives at the beginning of the Community legislative procedure. Law 24/2009, of 22 December, amending Law 8/1994, of 19 May, which regulates the Joint Commission for the European Union for its adaptation to the Treaty of Lisbon and its annexed protocols, also makes it possible for national parliaments to consult regional parliaments that have legislative powers. Given the important documentary volume received in our parliaments since 2010, the Archive of the Corts Valencianes proposes a specific treatment consisting of classifying the series in the function of control and information; its control and description in institutional databases for effective information retrieval free and unrestricted access and, finally, a partial elimination of the series is proposed, keeping only the files that include proposals for opinions and the referential and descriptive instruments of the entire documentary series.

**Keywords:** parliamentary scrutiny, principle of subsidiarity, principle of proximity, principle of proportionality, early warning system, European legislative acts, parliamentary procedure, record management.

## **Sumario**

- I. Base jurídica
- II. Objetivos
- III. Resultados
  - 1. Origen y evolución histórica
  - 2. Definición
  - 3. Ámbito de aplicación
  - 4. Control por parte de los parlamentos nacionales
  - 5. Conferencia sobre el futuro de Europa
  - 6. Control judicial
- IV. Papel del Parlamento Europeo
  - 1. Acuerdos interinstitucionales
  - 2. Resoluciones del Parlamento Europeo
- V. Ámbito estatal español
- VI. Evolución en el tratamiento documental en las Corts Valencianes
  - 1. Clasificación documental
  - 2. Instrumentos de descripción y recuperación de información
  - 3. Acceso
  - 4. Propuesta de valoración documental
- VII. Conclusiones
- VIII. Referencias normativas
- IX. Referencias bibliográficas

Para entender la vertiente normativa y la tramitación parlamentaria derivada de las obligaciones legales se ha utilizado como base una de las fichas temáticas sobre la Unión Europea que se ha elaborado en el Parlamento Europeo (Pavy 2022).

## **I. Base jurídica**

Artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y Protocolo (núm. 2) que establece las condiciones de aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en dicho artículo del TUE, así como un sistema de control de la aplicación de dichos principios.

## **II. Objetivos**

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad regulan el ejercicio de las competencias de la Unión. En los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiariedad tiene como objeto proteger la capacidad de decisión y actuación de los estados miembros y autoriza la intervención de la Unión cuando los objetivos de una acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros sino que puedan alcanzarse mejor a escala de la Unión debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida. Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible, con arreglo al principio de proximidad enunciado en el artículo 10, apartado 3, del TUE.

### III. Resultados

#### *1. Origen y evolución histórica*

El principio de subsidiariedad se consagró formalmente en el TUE, firmado en 1992: en dicho tratado se incluyó una referencia a dicho principio que ya se contemplaba en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). El Acta Única Europea, firmada en 1986, ya había introducido un criterio de subsidiariedad en el ámbito del medio ambiente, aunque no se denominaba así explícitamente. El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas estableció, en su sentencia de 21 de febrero de 1995 (T-29/92), que, antes de la entrada en vigor del TUE, el principio de subsidiariedad no constituía un principio general de derecho conforme al cual hubiera de controlarse la legalidad de los actos comunitarios.

Sin modificar la formulación del principio de subsidiariedad en el que ha pasado a ser el artículo 5, párrafo segundo, del TCE, el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, añadió como anexo al TCE un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (en adelante, el Protocolo de 1997). El enfoque general con respecto a la aplicación del principio de subsidiariedad, acordado previamente en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, pasó así a ser jurídicamente vinculante y sujeto a control judicial sobre la base del Protocolo relativo a la subsidiariedad.

El Tratado de Lisboa, por el que se modifican el TUE y el TCE, firmado en 2007, inscribió el principio de subsidiariedad en el artículo 5, apartado 3, del TUE, y derogó la disposición correspondiente del TCE, si bien retomó la formulación de dicho artículo. Añadió, asimismo, una referencia explícita a la dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Además, el Tratado de Lisboa sustituyó el Protocolo de 1997 con un nuevo Protocolo núm. 2, cuya principal novedad radica en el papel de los parlamentos nacionales en relación con la garantía del respeto del principio de subsidiariedad (1.3.5).

## **2. Definición**

El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre los diferentes niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los estados federales.

Aplicado en el marco de la Unión, el principio de subsidiariedad sirve para regular el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión. Excluye la intervención de la Unión en aquellos casos en los que los estados miembros puedan abordar un asunto de forma eficaz a escala central, regional o local. Solo se justifica el ejercicio de las competencias de la Unión en aquellos casos en los que los estados miembros no puedan alcanzar de manera satisfactoria los objetivos de una acción propuesta y cuando se pueda aportar un valor añadido si la acción se lleva a cabo a escala de la Unión.

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, del TUE, deben cumplirse tres condiciones para la actuación de las instituciones de la Unión conforme al principio de subsidiariedad: *a)* no debe tratarse de un ámbito que sea de competencia exclusiva de la Unión (competencia no exclusiva); *b)* los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros (necesidad); *c)* la acción, debido a su dimensión o efectos, puede realizarse con más éxito a escala de la Unión (valor añadido).

## **3. Ámbito de aplicación**

### **A) DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN**

El principio de subsidiariedad se aplica exclusivamente a los ámbitos en los que las competencias están compartidas entre la Unión y los estados miembros. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se

han delimitado de forma más precisa las competencias conferidas a la Unión. El título I de la primera parte del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), firmado en 2007 y que entró en vigor en 2009, clasifica las competencias de la Unión en tres categorías (competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo) y establece una lista de los ámbitos que pertenecen a cada una.

#### **B) APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD**

El principio de subsidiariedad se aplica a todas las instituciones de la Unión y reviste especial importancia práctica en el marco de los procedimientos legislativos. El Tratado de Lisboa ha reforzado el cometido de los parlamentos nacionales y del Tribunal de Justicia en el control del respeto del principio de subsidiariedad. No solo introdujo una referencia explícita a la dimensión subnacional del principio de subsidiariedad, sino que reforzó el papel del Comité Europeo de las Regiones y abrió la posibilidad, que se deja al criterio de los parlamentos nacionales, de la participación de los parlamentos regionales que disponen de facultades legislativas mediante el mecanismo de alerta temprana *ex ante*. A pesar de ello, «las regiones con competencias legislativas no han considerado al Comité de las Regiones un foro idóneo para la articulación de sus intereses por su naturaleza, por su composición y por sus funciones» (Montilla 2019).

#### **4. Control por parte de los parlamentos nacionales**

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, y el artículo 12, letra *b*, del TUE, los parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el Protocolo núm. 2. En virtud de este procedimiento de alerta temprana *ex ante* al que se ha hecho referencia anteriormente, cualquier parlamento nacional o cámara de uno de estos parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, dirigir a los

presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Cuando se reciban dictámenes motivados que representen, por lo menos, a un tercio de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales (un voto por cámara en los parlamentos bicamerales y dos votos en los parlamentos monocamerales), deberá volverse a estudiar el proyecto (tarjeta amarilla). La institución impulsora del proyecto de acto legislativo podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo, y deberá justificar su decisión. En lo que respecta a los textos relativos a la cooperación policial o judicial en materia penal, el umbral es menor (un cuarto de los votos). Cuando, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales impugne la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad y la Comisión decida mantener su propuesta, la cuestión se remitirá al legislador (el Parlamento y el Consejo), que se pronunciará en primera lectura. En caso de que el legislador considere que la propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad, podrá rechazarla por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo (tarjeta naranja).

A día de hoy, el procedimiento de tarjeta amarilla se ha activado en tres ocasiones, mientras que el procedimiento de tarjeta naranja nunca ha sido utilizado. En mayo de 2012, se emitió la primera tarjeta amarilla en relación con una propuesta de la Comisión de un Reglamento sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre de prestación de servicios («Monti II»). En total, doce de los cuarenta parlamentos nacionales o cámaras de dichos parlamentos consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión retiró finalmente su propuesta, si bien consideró que no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad. En octubre de 2013, catorce cámaras de

los parlamentos nacionales de once estados miembros presentaron otra tarjeta amarilla a raíz de la presentación de propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea. La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los parlamentos nacionales, decidió mantener la propuesta, indicando que esta era conforme al principio de subsidiariedad. En mayo de 2016, catorce cámaras de once estados miembros emitieron una tercera tarjeta amarilla contra la propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. La Comisión presentó numerosas razones para mantener su propuesta, considerando que no vulneraba el principio de subsidiariedad pues la cuestión de los trabajadores desplazados es, por definición, transfronteriza.

La Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC) es una plataforma útil para que los parlamentos nacionales compartan información relacionada con el control de la subsidiariedad. Además, la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, mantenida por el Comité Europeo de las Regiones, facilita el intercambio de información entre las entidades locales y regionales y las instituciones de la Unión. Entre los miembros de dicha red figuran parlamentos y gobiernos regionales con competencias legislativas, entidades locales y regionales sin competencias legislativas y asociaciones de gobiernos locales en la Unión. También está abierta a las delegaciones nacionales del Comité Europeo de las Regiones y a las cámaras de los parlamentos nacionales.

## ***5. Conferencia sobre el futuro de Europa***

En marzo de 2017, la Comisión creó un Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente», como uno de los elementos del programa «Legislar mejor» y, en particular, del debate sobre el futuro de Europa iniciado por el libro blanco del presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker. Los objetivos del Grupo Operativo son: a) formular recomendaciones

sobre cómo aplicar mejor los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad; b) definir ámbitos políticos en los que los trabajos podrían volver a delegarse o devolverse definitivamente a los estados miembros de la Unión; c) encontrar vías para implicar mejor a las entidades locales y regionales en la elaboración y ejecución de las políticas de la Unión.

Sobre la base de las recomendaciones formuladas por el Grupo Operativo, la Comisión publicó su paquete sobre la subsidiariedad en octubre de 2018, destinado a reforzar el papel de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración de las políticas de la Unión. Una de las principales recomendaciones adoptadas del Grupo Operativo fue incorporar una plantilla para evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en las orientaciones de la Comisión para la mejora de la legislación y utilizarla para presentar las conclusiones de la Comisión en las evaluaciones de impacto, las evaluaciones y las exposiciones de motivos. El Grupo Operativo concluyó la necesidad de mejorar los actuales procesos de toma de decisiones en la elaboración de políticas, y la necesaria participación de las partes interesadas, especialmente las entidades locales y regionales. Se propone así (Palomares 2019) el concepto de subsidiariedad activa, que promueva una mejor comprensión de la tarea de la Unión Europea por parte de todos los niveles de gobierno implicados.

La aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad es uno de los temas que se debaten en la Conferencia sobre el futuro de Europa que se está celebrando en la actualidad, tal como se recoge en la Declaración conjunta sobre la Conferencia sobre el futuro de Europa firmada por los presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión.

## **6. Control judicial**

El respeto del principio de subsidiariedad puede someterse a un control a posteriori (tras la adopción del acto legislativo) mediante la

presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que también se indica en el protocolo. No obstante, las instituciones de la Unión disponen de un margen discrecional amplio. En sus sentencias en los asuntos C-84/94 y C-233/94, el tribunal afirmó que el respeto del principio de subsidiariedad es uno de los elementos sujetos a la obligación de motivar los actos de la Unión, con arreglo al artículo 296 del TFUE. Esta obligación se satisface cuando el respeto de dicho principio queda claro en la lectura de los considerandos. En una sentencia más reciente (asunto Philip Morris, C-547/14, Philip Morris, apartado 218), el Tribunal reafirmó que este «debe verificar si el legislador de la Unión podía considerar, sobre la base de datos pormenorizados, que el objetivo perseguido por la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión». Por lo que respecta a las garantías procesales y, en particular, a la obligación de motivar los actos en lo que respecta a la subsidiariedad, el tribunal recuerda que el cumplimiento de esta obligación «debe apreciarse en relación no solo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con las circunstancias de cada caso» (apartado 225).

Los estados miembros podrán interponer recurso de anulación ante el tribunal contra un acto legislativo por motivos de infracción del principio de subsidiariedad en nombre de su parlamento nacional o de una cámara del mismo, de conformidad con su ordenamiento jurídico. El Comité Europeo de las Regiones también podrá interponer este tipo de recursos contra actos legislativos para los que el TFUE requiera su consulta. Sin embargo, las posibilidades de los parlamentos autonómicos para recabar la tutela judicial son poco generosas:

el legislador español no ha hecho uso del margen que le ofrece el Protocolo núm. 2, que permitiría imponer al Gobierno estatal la obligación de entablar acciones judiciales ante el TJUE por infracción del principio de subsidiariedad a petición de un parlamento autonómico (como sucede, por ejemplo, en Alemania), sino que reconoce al ejecutivo nacional absoluta autonomía para decidir si interponer o no el correspondiente recurso. (Utrilla 2019)

El control judicial del principio de subsidiariedad realizado por el Tribunal de Justicia se ha caracterizado por otorgar un amplio margen de actuación al legislador de la Unión (Sarmiento 2020). Por la información obtenida, ningún acto legislativo ha sido anulado por contrariar el principio de subsidiariedad.

#### **IV. Papel del Parlamento Europeo**

El Parlamento fue el precursor del concepto de subsidiariedad al proponer, el 14 de febrero de 1984, con ocasión de la aprobación del proyecto de Tratado de la Unión Europea, la inclusión de una disposición que preveía que, cuando el tratado otorgara a la Unión una competencia compartida con los estados miembros, la acción de los estados miembros podría ejercerse allí donde la Unión no hubiera legislado. Además, en la propuesta se destacaba que la Unión solo debería intervenir para desempeñar las misiones que pudieran realizarse en común de manera más eficaz que si los estados actuaran por separado.

El Parlamento Europeo reiteró estas propuestas en numerosas resoluciones (entre otras, las de 23 de noviembre de 1989, 14 de diciembre de 1989, 12 de julio de 1990, 21 de noviembre de 1990 y 18 de mayo de 1995), en las que recordó su adhesión al principio de subsidiariedad.

##### **1. Acuerdos *interinstitucionales***

El Parlamento adoptó una serie de medidas para desempeñar su papel en virtud de los tratados en lo que respecta a la aplicación del principio de subsidiariedad. De conformidad con el artículo 43 de su reglamento interno, «durante el examen de una propuesta de acto legislativo, el Parlamento prestará especial atención a si dicha propuesta respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». La Comisión de Asuntos Jurídicos es la comisión parlamentaria con

responsabilidad horizontal para supervisar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. En este sentido, elabora periódicamente un informe relativo a los informes anuales de la Comisión sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad.

El Consejo, el Parlamento y la Comisión firmaron, el 25 de octubre de 1993, un Acuerdo Interinstitucional que expresaba inequívocamente la voluntad de las tres instituciones de proseguir el camino emprendido. Con ello se comprometían a respetar el principio de subsidiariedad. Este acuerdo define, mediante procedimientos que regulan la aplicación del principio de subsidiariedad, las modalidades de ejercicio de las competencias transferidas por los tratados a las instituciones de la Unión, con el fin de alcanzar los objetivos previstos en dichos tratados. La Comisión se comprometió a tener en cuenta el principio de subsidiariedad y a justificar y motivar su respeto; lo mismo se aplica al Parlamento y al Consejo en el marco de las competencias que les son conferidas.

Según el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 abril de 2016 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación (que sustituye al Acuerdo de diciembre de 2003 y al Concepto común interinstitucional para las evaluaciones de impacto de noviembre de 2005), la Comisión debe justificar en la exposición de motivos las medidas propuestas en relación con el principio de subsidiariedad y ha de tenerlo en cuenta en las evaluaciones de impacto. Además, en virtud del Acuerdo marco de 20 de noviembre de 2010, el Parlamento y la Comisión se comprometen a colaborar con los parlamentos nacionales para que estos últimos puedan ejercer más fácilmente su poder de control en relación con el principio de subsidiariedad.

## ***2. Resoluciones del Parlamento Europeo***

El Parlamento ya consideraba, en su Resolución de 13 de mayo de 1997, que el principio de subsidiariedad constituía una norma jurídica

vinculante, pero recordaba que su aplicación no debía obstaculizar el ejercicio de las competencias exclusivas de la Unión, ni tampoco utilizarse como pretexto para cuestionar el acervo comunitario. En su Resolución de 8 de abril de 2003, el Parlamento añadía que la solución de controversias debería efectuarse preferentemente en el ámbito político, teniendo en cuenta al mismo tiempo las propuestas de la Convención sobre el futuro de Europa en el sentido de que los parlamentos nacionales deberían disponer de un sistema de alerta rápida para cuestiones relacionadas con la subsidiariedad. Esta cuestión se retomó en el Tratado de Lisboa (véase más arriba).

En su Resolución de 13 de septiembre de 2012, el Parlamento celebra la asociación más estrecha de los parlamentos nacionales en el control de las propuestas legislativas a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y propone que se investigue el modo en que podrían reducirse los obstáculos a la participación de dichos parlamentos en el mecanismo de control de la subsidiariedad.

En su Resolución de 18 de abril de 2018, el Parlamento observa el fuerte incremento del número de dictámenes motivados presentados por los parlamentos nacionales, lo que pone de manifiesto su creciente participación en el proceso de toma de decisiones de la Unión. También acoge favorablemente el interés de los parlamentos nacionales por adoptar un papel más proactivo utilizando un procedimiento de tarjeta verde. En este sentido, recomienda utilizar plenamente los instrumentos existentes que permiten a los parlamentos nacionales participar en el proceso legislativo sin crear nuevas estructuras institucionales y administrativas.

En su Resolución de 13 de febrero de 2019, sobre el estado del debate sobre el futuro de Europa, el Parlamento destacó el papel fundamental de las autoridades locales y, en particular, de los parlamentos regionales con competencias legislativas. También tomó nota de las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente», pero señaló que muchas de ellas, en particular en lo relativo al papel de los

parlamentos nacionales y a la reforma deseable del sistema de alerta temprana, ya habían sido destacadas por el Parlamento.

En su Resolución de 24 de junio de 2021, el Parlamento señaló que las autoridades locales y regionales aplican y utilizan aproximadamente el 70% de la legislación de la Unión y pidió a la Comisión que las involucre plenamente en sus procesos de consulta y que integre una plantilla tipo, con el fin de evaluar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a lo largo del proceso de toma de decisiones. El Parlamento hizo hincapié, asimismo, en que la estructura actual del procedimiento para el mecanismo de control de la subsidiariedad obliga a las comisiones de los parlamentos nacionales consagradas a la Unión a dedicar un tiempo excesivo a las evaluaciones técnicas y jurídicas con plazos breves, lo que complica el objetivo de mantener un debate político más profundo sobre las políticas europeas. En esta misma resolución, el Parlamento Europeo considera que «llevar a cabo consultas estrechas con los representantes electos de los ciudadanos sobre asuntos de la Unión es una forma muy eficaz de acercar la UE a sus ciudadanos», y pide a las autoridades de los estados miembros de nivel nacional y regional que se impliquen más estrechamente en la fase temprana del proceso de toma de decisiones.

El sistema de adopción de decisiones de la UE es un sistema complejo que aspira a la gobernanza multinivel, que requiere la integración de múltiples actores, donde la eficiencia depende de la existencia de un reconocimiento de responsabilidades compartidas. En ese proceso la intervención de los parlamentos regionales, en tanto que órganos de representación territorial más próximos a la ciudadanía, permite que se pueda combinar de forma eficiente la representación general con la representación territorial.

## V. Ámbito estatal español

Ya se ha indicado anteriormente que el Tratado de Lisboa, aunque firmado en 2007, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Así mismo, el Congreso de los Diputados aprobó el mismo mes de diciembre de 2009 una proposición de ley de distintos grupos parlamentarios (Socialista, Popular, Catalán —Convergència i Unió—, Vasco EAJ-PNV y Mixto) que modificaba la ley de 1994 sobre regulación de la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. Para ello, en primer lugar, amplía la relación de competencias de la citada Comisión Mixta, incorporando las conferidas a los parlamentos nacionales por el Tratado de Lisboa.

Entre ellas, conviene destacar las de control de la aplicación del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas, el denominado sistema de alerta temprana, desarrollado por el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, anexo al Tratado de Lisboa. Dicho procedimiento, alumbrado inicialmente en los trabajos de la Convención que preparó el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, consiste, en esencia, en atribuir a los parlamentos nacionales la potestad de emitir dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas al comienzo del procedimiento legislativo comunitario (en concreto, en el plazo de ocho semanas desde que se remiten a las instituciones legislativas de la Unión Europea). Los efectos jurídicos de esos dictámenes, como se ha explicado, dependen del número de parlamentos nacionales que los emitan respecto de cada iniciativa, y van desde el nuevo examen de la iniciativa por la Comisión Europea hasta la posibilidad de que el Parlamento Europeo o el Consejo, por mayorías reforzadas, puedan vetarla, impidiendo su tramitación legislativa.

La ley atribuye a la Comisión Mixta la potestad de emitir en nombre de las Cortes Generales esos dictámenes motivados sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, sin perjuicio de que los plenos del Congreso de los Diputados y del Senado puedan avocar el debate y la

votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta para la Unión Europea, en los términos en que prevean los respectivos reglamentos de las cámaras.

Por otra parte, la ley acoge la posibilidad prevista en el protocolo anexo al Tratado de Lisboa consistente en que los parlamentos nacionales puedan consultar a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Esta posibilidad se articula de forma general, mediante la remisión a los parlamentos de las comunidades autónomas de todas las iniciativas legislativas europeas, tan pronto se reciban, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas. Dichos parlamentos disponen de un plazo de cuatro semanas para que su dictamen pueda ser tenido en cuenta por la Comisión Mixta, la cual, si aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, deberá incorporar la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos de las comunidades autónomas y las referencias necesarias para su consulta. Este procedimiento, que Palomares (2019) ha estudiado para el Parlament de Catalunya, «no s'adequa a la naturalesa ni a les característiques de l'actuació parlamentària». Y explica a continuación los principales motivos: «la fugacitat dels terminis o l'exclusió de les consideracions de contingut de les iniciatives [...] han conduït al desinterès dels diputats i han comportat la banalització del procediment».

Este criterio resulta coincidente para la doctrina, que se muestra muy escéptica a la aplicación tanto por los parlamentos nacionales como por los regionales (García 2021), ya que está condicionada por los propios límites del mecanismo, pero también por la necesidad de cooperar con el parlamento estatal, cuando no existen precisamente cauces para esa cooperación entre las Cortes Generales, en este caso la Comisión Mixta para la Unión Europea, y los parlamentos autonómicos, sino que «estos se limitan a recibir una voluminosa documentación, analizarla y remitir, en su caso, el dictamen motivado en el breve plazo de cuatro semanas. En su caso, la Comisión Mixta los incluirá en una relación, sin mayor alcance» (Montilla 2019). Entre los límites

también García coincide en la necesidad de procesar gran cantidad de información en un tiempo muy reducido, así como la posible dificultad de analizar un contenido que resulta bastante técnico. A esto se puede añadir, y puede no resultar baladí «el hecho de que el impacto electoral y mediático de esta actividad es poco relevante y visible» (García 2021).

En una segunda modificación (2010) se incorporó la posibilidad (artículo 10) de que los miembros de los gobiernos de las comunidades y ciudades autónomas pudieran solicitar la comparecencia ante la Comisión Mixta para informar de las propuestas de actos legislativos en materias en las que tengan competencia, aunque no parece que esta opción se haya explotado. A pesar de ello, Utrilla (2018) concluye de su análisis empírico que la acusada influencia del ejecutivo en el sistema de alerta temprana es probablemente el aspecto más deficitario en su aplicación interna. Las Cortes Generales, y también en menor medida los parlamentos autonómicos, hacen un uso sistemático del mecanismo de consulta al ejecutivo antes de adoptar sus propias decisiones en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad. Utrilla observa a nivel nacional una casi absoluta sincronización entre las posiciones adoptadas por la Comisión Mixta y las expresadas por el Gobierno del Estado.

A partir de este momento (principios de 2010) se empiezan a recibir comunicaciones de la Comisión Mixta para la Unión Europea, vía correo electrónico. En las Corts Valencianes se recibe la primera comunicación el 8 de abril de 2010, sin tener prevista ni la tramitación parlamentaria ni la gestión documental. Se trató de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas europeas sobre el turismo.

Dichas comunicaciones son recibidas en aplicación del artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. La Comisión Mixta para la Unión Europea remite a cada parlamento<sup>2</sup> la iniciativa legislativa

---

2 Para promover la participación en estos procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en el año 2011 la COPREPA (Conferencia de Presidentes y Presidentas de Parlamentos Autonómicos) difundió una guía para la emisión de los dictámenes de los parlamentos de las comunidades autónomas, en el que se establecía los elementos que debían contener.

correspondiente, a efectos de su conocimiento y para que, en su caso, remita a las Cortes Generales un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que la referida iniciativa de la Unión Europea no se ajusta al principio de subsidiariedad. De conformidad con el artículo 6.2, el dictamen motivado que, en su caso, apruebe el parlamento debería ser recibido por las Cortes Generales en el plazo de cuatro semanas a partir de la remisión de la iniciativa legislativa europea.

## **VI. Evolución en el tratamiento documental en las Corts Valencianes**

En el momento de iniciarnos en esta nueva tramitación en el año 2010, la gestión documental y el archivo son exclusivamente de documentos en papel.

El único trámite en ese primer momento en las Corts Valencianes es la calificación por la Mesa y la remisión a los grupos parlamentarios. Por tanto, el contenido de estos primeros expedientes es:

- La impresión en papel del mensaje de la Secretaría de la Comisión Mixta para la UE.
- El texto de la propuesta.
- Las comunicaciones a los portavoces de los grupos parlamentarios de las propuestas recibidas y tramitadas por la Mesa.

A partir de ese momento, sin periodicidad fija pero prácticamente semanal y de forma continua, se envían propuestas de iniciativas legislativas con el mismo propósito. Esto supone un importante volumen documental por la apertura de un expediente por cada propuesta legislativa en la unidad tramitadora y las consiguientes copias para cada grupo parlamentario.

En 2013, después de tres años de recepción de iniciativas con un potente aumento del volumen documental (más de cien iniciativas legislativas recibidas al año), aún sin regulación específica y sin propuesta alguna de los grupos parlamentarios, se decide por la

Secretaría General dar un paso sencillo pero que supone un salto cualitativo en relación con la gestión documental: el mensaje de correo electrónico recibido de la Secretaría de la Comisión Mixta se reenviará de forma inmediata a los portavoces de los grupos parlamentarios y otros interesados por la misma vía, entre ellos, el Archivo, lo que supone distintas consecuencias:

- Los plazos se amplían al tener conocimiento los grupos parlamentarios del contenido de la iniciativa desde el primer momento.
- Se elimina totalmente la tramitación en papel para esta tipología de expedientes.
- El Archivo también recibe la documentación por la misma vía y en el mismo momento que los grupos, lo que facilita la recuperación de información para las consultas.

En el ámbito normativo, el Reglamento de las Corts Valencianes (RCV) contemplaba el procedimiento en el actual artículo 185, que suponía:

- Publicación en el *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* (BOCV) del texto de la iniciativa.
- Remisión a la comisión competente por la materia.
- Apertura de un plazo de quince días para formular observaciones al texto publicado.
- Elaboración, también en quince días, de un dictamen sobre si la propuesta se adecua o no al principio de subsidiariedad.
- El procedimiento puede concluir en comisión o en el Pleno.

Con la intención de resolver las posibles lagunas y, especialmente, para establecer un procedimiento que simplificara la elaboración de los posibles dictámenes, atendiendo a la brevedad de los plazos y a la intervención de una diversidad de sujetos de la estructura parlamentaria, el 1 de febrero de 2022 se dicta una Resolución de carácter general (10/X).

Esta resolución supone la articulación del procedimiento y regula la participación efectiva de órganos parlamentarios y unidades

administrativas implicadas. Una vez conocida la propuesta de resolución preparada por los Servicios Jurídicos de la cámara, se estableció una colaboración con el Servicio de Asuntos Parlamentarios para diseñar la tramitación en una secuencia de trámites y flujos de trabajo y su plasmación documental, con lo que se consiguió un soporte normativo definido.

Las consecuencias derivadas en la tramitación parlamentaria actualmente son:

1. Remisión inmediata y electrónica de la propuesta de acto legislativo a los grupos parlamentarios y a la Comisión de Asuntos Europeos, a la que se encomienda siempre la tramitación de los posibles dictámenes, sin perjuicio de que la Mesa la comunique a la comisión competente por razón de la materia objeto de la propuesta. Continúa sin registrarse la recepción del documento.
2. Remisión inmediata para su publicación en el BOCV y en la página web. Se publica una referencia y no el texto completo, que estará accesible desde su recepción para los diputados y diputadas en el buzón institucional.
3. Se incluye la posibilidad de nombrar un ponente que aúne todas las propuestas presentadas y la posibilidad de formular enmiendas de aproximación en el debate en comisión.
4. El debate de las propuestas se dirimirá exclusivamente en comisión; no se eleva al Pleno.
5. Se tiene la previsión de habilitar a la Comisión de Asuntos Europeos para celebrar las reuniones que fueran necesarias para la elaboración de dictámenes sobre el control del principio de subsidiariedad en los períodos de vacaciones parlamentarias.

Algunos parlamentos emiten un informe que remiten a la Comisión Mixta en cualquier caso, incluso si supone archivo de expediente o no emisión de dictamen motivado (Utrilla 2018). No es así en el caso de las Corts Valencianes.

La gestión documental derivada del diseño del procedimiento es, en consecuencia, la siguiente:

- Trámite 1: Inicio del procedimiento.  
Apertura del expediente: la Secretaría General envía el mensaje de correo electrónico al Servicio de Asuntos Parlamentarios, que abre un expediente en la base de datos de gestión parlamentaria en la fecha de recepción del mensaje de la Comisión Mixta. En paralelo, la Secretaría General comunica a la Mesa, a la Junta de Síndics (tienen conocimiento, por tanto, todos los grupos parlamentarios) y a los miembros de la Comisión de Asuntos Europeos la relación de iniciativas recibida.
  
- Trámite 2: Tramitación por la Mesa.  
Tramitación por parte de la Mesa: la Mesa tiene conocimiento de las propuestas recibidas a lo largo de la semana anterior y las remite formalmente a la Comisión de Asuntos Europeos. La Presidencia ordena publicar una referencia en el portal web y en el BOCV. La Mesa, oída la Junta de Síndics, podría acordar comunicar a la comisión competente por razón de la materia la documentación remitida por la Comisión Mixta.
  
- Trámite 3: Presentación de las propuestas de dictamen.  
Los grupos parlamentarios disponen de quince días para formular las propuestas de dictamen motivado ante la Mesa de la Comisión de Asuntos Europeos.
  
- Trámite 4: Calificación de las propuestas de dictamen.  
La Mesa de la Comisión calificará las propuestas. Puede nombrar un ponente para integrar las distintas propuestas de dictamen presentadas.
  
- Trámite 5: Debate y votación de las propuestas de resolución.  
En el plazo de quince días desde la conclusión del plazo para la presentación de propuestas, la Comisión de Asuntos Europeos elaborará un dictamen. El debate es conjunto, aunque en primer

lugar se presenta la propuesta conjunta: si se aprueba, el resto decae. Pueden presentarse enmiendas de aproximación.

## **1. Clasificación documental**

Como se ha comentado al resumir la trayectoria de la tramitación parlamentaria en las Corts Valencianes, se empezaron a recibir propuestas de actos legislativos de la UE en abril de 2010, recién aprobada la modificación de la ley sobre la Comisión Mixta en diciembre de 2009. En diciembre de 2010, la serie documental Control del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas se incorporó al Cuadro de clasificación de documentos de las Corts Valencianes tras un breve estudio. Parece claro que, entre las dos categorías de la estructura clasificatoria funcional de nuestra institución, la serie documental está entre las de funciones de explotación: documentación parlamentaria recibida en cumplimiento de funciones asignadas a la cámara en el Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV):

Artículo 61.3 EACV (Título VI: Relaciones con la Unión Europea) La Comunidad Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado, participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea.

En el ámbito de las Corts Valencianes, los artículos 50 y 185 del Reglamento de las Corts Valencianes prevén que participen en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad cuando sean consultadas en relación con alguna propuesta legislativa de la Unión Europea.

Dentro de la categoría de funciones de explotación, como parlamento autonómico no tenemos definida una función de relaciones con la UE más allá de cuestiones protocolarias o informativas. Crear una sección propia para una función no específica no parece coherente, y

tampoco lo es atendiendo a la normativa que da origen a la serie. La clave para la definición de la clasificación en la función de control e información la da el propio Reglamento de las Corts Valencianes:

Artículo 50 RCV: la Comisión [de Asuntos Europeos] será informada de aquellas iniciativas legislativas de la UE sobre las cuales, en el marco de la aplicación de los mecanismos de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad a que se refiere el artículo 61 del EACV, sean consultadas las Corts Valencianes.

Artículo 185 RCV: [...] Cuando en el marco de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, las Corts Valencianes sean consultadas en relación con alguna propuesta legislativa de la UE.

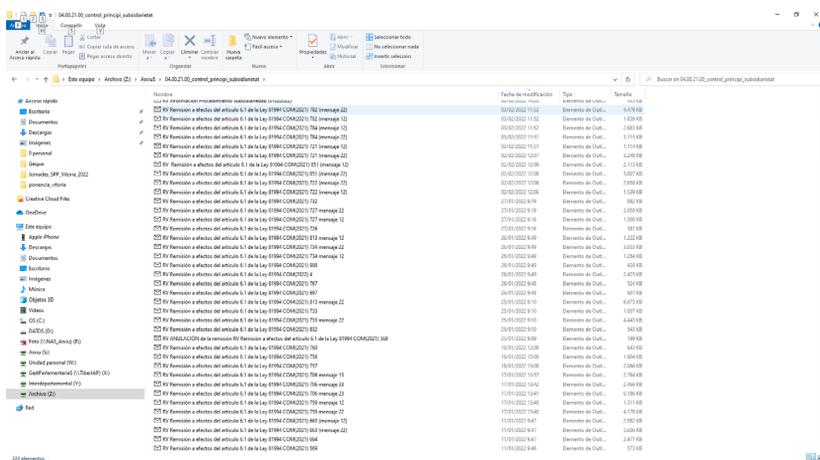
El único debate sería la posibilidad de clasificar la serie en la función de impulso. El hecho de que los grupos parlamentarios pueden presentar propuestas de dictamen podría hacer pensar en la voluntad de condicionar de forma más directa las acciones futuras de las instituciones de gobierno de la UE, que no del Consell en todo caso. Pero las propuestas de dictamen no son aquí una propuesta constructiva, sino un mecanismo informativo de control y decisión sobre si la iniciativa legislativa remitida se ajusta o no al principio de subsidiariedad:

la normativa configura aquesta funció (en especial per als parlaments regionals, però també per als parlaments nacionals) com un procediment d'informació, més que de participació, amb relació a les iniciatives legislatives de la Unió Europea en un moment força avançat del procediment legislatiu comunitari. (Palomares 2019)

Por todo ello la serie documental está clasificada en la función de control e información con el código 04.00.21.00.

## 2. Instrumentos de descripción y recuperación de información

En una primera etapa no se registró un control documental específico ni se describió de forma individual cada expediente abierto con la documentación recibida de esta tipología. Esto ha sido posible porque apenas ha habido necesidades informativas respecto a esta serie documental ni por parte de los gestores ni de los grupos parlamentarios. Simplemente, pero de manera muy diligente, se archivaban en una carpeta creada *ex profeso* en el servidor los mensajes de correo electrónico recibidos de la Comisión Mixta.



Desde la aprobación de la resolución de carácter general, el principal instrumento en primer lugar de control y también de descripción es la base de datos de asuntos parlamentarios (GESPAR), en la que se han empezado a introducir los datos recientemente, con la apertura de un expediente por cada propuesta de acto legislativo recibida.

Con ello recuperamos la información sobre los proyectos presentados por el filtro que resulte de interés: título, fecha, materia, etc. Toda esta información es meramente referencial. De momento, no se ha regulado una tramitación como expedientes electrónicos, por lo que el esquema de metadatos a implementar está pendiente de definición.

Cortes Valencianas - Gestión Parlamentaria - [Exptes1 - Modelo Real]

Consulta Editar Ver Actualizar Expediente Ventana ?

Identificación del Expediente

Control del cumplimiento del principio de subsidiariedad

Legislatura Año Núm. Expediente

X 2022 18 0

Descripción Situación

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de

CERPRADO

Fechas

Apertura Cierre

17.02.2022 22.02.2022

Datos archivo

Signatura Topográfica Páginas

Observaciones

Resultado tramitación

TRAMITADO

001 Inicio del procedimiento

- 17.02.2022 COMUNICACIÓN
- 17.02.2022 COMUNICACIÓN A LA MESA
- 17.02.2022 COMUNICACIÓN A LA JUNTA DE SÍNDICS
- 17.02.2022 PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

002 Tramitación por la Mesa

- 22.02.2022 ACUERDO DE MESA
- 22.02.2022 RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA

Documentos sin trámite Ver Criterio Ver Lista Cerrar

Por otra parte, y como expondremos a continuación, las referencias a los proyectos se publican en el BOCV y en el portal web institucional. Los textos completos pueden consultarse por parte de la ciudadanía en los portales de las instituciones europeas.

### 3. Acceso

El contenido es de acceso libre. El acceso tanto a las referencias como a los contenidos es sencillo para un usuario medio atendiendo a la amplia disponibilidad en los portales web parlamentarios (nuestro ámbito) y en el institucional de la UE.

**BOCV número 240 | 13-04-2022** Pàg. 24/31

---

**I. ALTRES PROCEDIMENTS**

**3. Projectes d'actes legislatius de la Unió Europea**  
Presidència per al control del principi de subsidiarietat. Iniciatives legislatives de la Unió Europea remeses per la Comissió Mitja per a la Unió Europea de les Corts Generals (AMEE/2022/16)

**PRESENCIA DE LAS CORTS VALENCIANAS**  
En aplicació del que fa referència en el Reglament de Presidència de caràcter general 10/X, de 1 de febrer de 2022, sobre el procediment per al control del principi de subsidiarietat, s'entendrà aplicable en el Butlletí Oficial de les Corts Valencianes les referències de les iniciatives legislatives de la Unió Europea que es troben en el Butlletí Oficial de la Unió Europea a les Corts Valencianes en aplicació de l'article 4.2 de la llei 5/1994, de 19 de juny, que ha estat publicada en complement dels grups parlamentaris i transmesa a la Comissió d'Actes Legislatius de les Corts Valencianes de caràcter general en l'article 185 del Reglament de les Corts Valencianes.

Pàgina de les Corts Valencianes  
València, 4 d'abril de 2022  
El president  
Eusebi Miralles Galde

**Relación de iniciativas**

- Proyecto de decreto del Parlamento Europeo (I del Consejo) que modifica el artículo 49 del Reglamento de procedimiento de subsidiariedad (para la Unión Europea) de la Directiva 2015/1513 (para complementar a la ley de FEEI (LOM/2022/71 final)
- Proyecto de decreto del Parlamento Europeo del Consejo que modifica los artículos 200(2) y 201 (1) del UE así como el Reglamento de procedimiento de la Comisión ecológica mediante una propuesta similar con los artículos modificados. (una abreviatura similar que pertenece a FEEI de (LOM/2022/142 final)

**III. INFORMACIÓ**

**B. Activitat parlamentària**

---

**I OTROS PROCEDIMIENTOS**

**3. Proyectos de actos legislativos de la Unión Europea**  
Presidencias para el control del principio de subsidiariedad. Iniciativas legislativas de la Unión Europea remitidas por la Comisión Mitja per a la Unió Europea de las Cortes Generales (AMEE/2022/16)

**PRESENCIA DE LAS CORTS VALENCIANAS**  
En aplicació de la resolució de la Presidència del President de caràcter general 10/X, de 1 de febrer de 2022, sobre el procediment per al control del principi de subsidiarietat, s'entendrà aplicable en el Butlletí Oficial de les Corts Valencianes les referències de les iniciatives legislatives de la Unió Europea que es troben en el Butlletí Oficial de la Unió Europea a les Corts Valencianes en aplicació de l'article 4.2 de la llei 5/1994, de 19 de juny, que ha estat publicada en complement dels grups parlamentaris i transmesa a la Comissió d'Actes Legislatius de les Corts Valencianes a les iniciatives presents en l'article 185 del Reglament de les Corts Valencianes.

Pàgina de les Corts Valencianes  
València, 4 d'abril de 2022  
El president  
Eusebi Miralles Galde

**Relación de iniciativas**

- Proyecto de decreto del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el artículo 49 del Reglamento de procedimiento de subsidiariedad (para la Unión Europea) de la Directiva 2015/1513 (para complementar a la ley de FEEI (LOM/2022/71 final)
- Proyecto de decreto del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica los artículos 200(2) y 201 (1) del UE y el Reglamento de procedimiento de la Comisión ecológica mediante una mejor propuesta con los artículos modificados y con mayor información (diversos parámetros de efectos del FEEI (LOM/2022/142 final)

**III. INFORMACIÓ**

**B. Actividad parlamentaria**

## PORTAL WEB

**ACTIVITAT PARLAMENTÀRIA** | **COMPOSICIÓ I ORGANITZACIÓ** | **CONEXIURE NOS** | **PARLAMENT OBERT**

---

**PROJECTES D'ACTES LEGISLATIUS DE LA UNIÓ EUROPEA**

Mostra Tradueix

---

**DOCUMENTACIÓ**

- Resolució de presidència de caràcter general 10/X 153.84 KB
- Documentació tramitada 15 de febrer de 2022 680.17 KB
- Documentació tramitada 22 de febrer de 2022 163.55 KB

Al tratarse de documentos de obligada publicación, y contando además con la voluntad de difusión de las instituciones europeas, el contenido no plantea problemas en cuanto a la regulación sobre este aspecto.

En la Resolución sobre la contribución de los entes locales y regionales a la conferencia sobre el futuro de Europa (enero de 2022), y para responder a la creciente demanda de los ciudadanos de que se aborde el déficit democrático, se propone que la UE debe promover un modelo de «Casa de la Democracia Europea» constituido sobre una base tridimensional —europea, nacional, regional y local— que corresponda al voto emitido por los ciudadanos en cada nivel; los parlamentos regionales con poderes legislativos tendrán aquí un papel particular, debido a su función de intermediarios entre los ciudadanos y el nivel supranacional.

#### ***4. Propuesta de valoración documental***

El análisis y estudio de la serie documental para elevar una propuesta de selección que incluya los valores de la serie está en proceso en el Archivo de las Corts Valencianes, pero podemos avanzar en algunos criterios a grandes rasgos, atendiendo a la escasa complejidad de las tipologías documentales que incluye.

En cuanto a los valores primarios:

- El valor administrativo es muy breve: los plazos establecidos son muy cortos y finalizada la tramitación parlamentaria no cabe posibilidad de revisión o recurso.
- No se observa valor fiscal o económico, ni legal o jurídico.

Respecto a los valores secundarios:

- El valor informativo e histórico, estudiado con parámetros de importancia, singularidad y testimonio respecto de las políticas de la UE que pudieran afectar a nuestro territorio se vería cumplido con la conservación de los instrumentos referenciales, sin condicionar la conservación total y permanente de los expedientes.

Hemos de tener en cuenta que la información está disponible en series complementarias y documentos recapitulativos, como son:

- Las referencias a los proyectos presentados: en la base de datos GESPAR y en series de carácter esencial que se conservarán permanentemente, las actas de la Mesa y las resoluciones de Presidencia.
- El contenido completo de las iniciativas legislativas en la institución de origen: Parlamento Europeo, Comisión Europea.

También, y como se ha dicho, se publican las referencias en el portal web y en el BOCV.

Dicho esto, y con la finalidad de hacer una propuesta como punto de partida para el análisis de esta serie documental que tenemos todos los archivos parlamentarios en común, propondría una eliminación parcial de la serie documental en los siguientes términos:

- Conservación del inventario de proyectos de actos legislativos presentados.
- Conservación de los expedientes que incluyan propuestas de dictamen motivado, al poder contener manifestaciones o posiciones políticas de los grupos parlamentarios.
- Eliminación del resto de expedientes y documentos. No se consideraría necesario un soporte alternativo de sustitución para los años de tramitación en papel de la serie documental.

## VII. Conclusiones

La posibilidad de que los parlamentos autonómicos y las asambleas regionales con competencias legislativas participen en el control preventivo del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana se configura como una «vía participativa dotada de una innegable potencialidad europeizadora» (Carmona 2012). Aunque con la configuración actual (una simple remisión automática sin prejuzgar siquiera la existencia de competencias) la función de dichas asambleas es meramente consultiva y testimonial, se manifiesta una creciente

voluntad participativa en los procesos decisorios de la UE. De hecho, cada vez más el derecho internacional y el derecho de la Unión Europea condicionan las funciones de las cámaras parlamentarias, desde la función legislativa a la presupuestaria, pasando por las de impulso y control de la acción del gobierno (Palomares 2019). Sin embargo, para potenciar esta voluntad sería necesario dotar o reforzar los medios materiales y humanos dedicados a esta función en los parlamentos.

La doctrina (García 2021) también propone que los parlamentos regionales cooperen y participen de manera más determinante en el mecanismo de alerta temprana con los parlamentos nacionales, de forma que un dictamen respaldado por un elevado número de parlamentos autonómicos debería forzar a la Comisión Mixta a incluir estos planteamientos, aunque no se ha regulado expresamente. Otra posibilidad planteada (Montilla 2019) es la incorporación de representantes autonómicos a las reuniones de la Comisión Mixta en la que se discutan dictámenes relativos a materias de competencia autonómica, con una participación vinculante.

En cuanto al procedimiento parlamentario, en las Corts Valencianes se ha perfeccionado y simplificado. No solo se incluyó en el reglamento parlamentario sino que se ha dictado una resolución de carácter general para simplificar el procedimiento y dar una respuesta rápida dado el escaso tiempo concedido para emitir un dictamen.

El tratamiento documental ha evolucionado en paralelo a la regulación específica del procedimiento, que ha supuesto su control y descripción en la base de datos GESPAR y además su publicación/publicidad en el BOCV y en el portal web. Queda pendiente el diseño del esquema de metadatos y la implementación de los expedientes en el tramitador electrónico. La propuesta de clasificación documental enmarca la serie en la función de control e información. El acceso es libre, no existen restricciones ni normativas ni tecnológicas. En cuanto a la selección, atendiendo a lo limitado de los valores documentales, se propone una eliminación parcial de la serie, con conservación de instrumentos referenciales y expedientes que incluyan propuestas de dictamen.

## VIII. Referencias normativas

Tratado de la Unión Europea 1992.

Tratado de las Comunidades Europeas 1997.

Tratado de funcionamiento de la Unión Europea 2007.

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de mayo de 1997, sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre «Legislar mejor 1997» (COM(97)0626 - C4-0656/97).

Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de abril de 2003, sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre «Legislar mejor 2000» (de conformidad con el artículo 9 del Protocolo del Tratado CE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) (COM(2000) 772 - C5-0097/2001 - 2001/2044(COS)) y sobre el informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre «Legislar mejor 2001» (de conformidad con el artículo 9 del Protocolo del Tratado CE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) (COM(2001) 728 - C5-0102/2002 - 2001/2044(COS)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2012, sobre el XVIII Informe «Legislar mejor» – Aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (2010) (2011/2276(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2018, sobre los informes anuales de 2015 y 2016 sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad (2017/2010(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa (2018/2094(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2021, sobre la adecuación de la normativa de la Unión Europea y la subsidiariedad y la proporcionalidad – informe «Legislar mejor» correspondiente a los años 2017, 2018 y 2019 (2020/2262(INI)).

STJUE de 12 de noviembre de 1996. Asunto C-84/94.

STJUE de 13 de mayo de 1997. Asunto C-233/94.

STJUE de 4 de mayo de 2016. Asunto C-547/14.

Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Reglamento de las Corts Valencianes, artículos 50 y 185.

Resolución de Presidencia de carácter general 10/X, sobre el procedimiento para el control del principio de subsidiariedad, de 1 de febrero de 2022.

## IX. Referencias bibliográficas

Carmona Contreras, Ana M (2012): «¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 16, 141-176.

García García, María Jesús (2021): «La integración institucional de las regiones en los procesos decisorios comunitarios», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 55, 165-196.

Montilla Martos, José Antonio (2019): «La participación de los parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad», en Balaguer Callejón, Francisco y José Tudela Aranda (coord.): *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 41-65.

Palomares Amat, Miquel (2019): «Condicions per a un compliment eficaç i autònom de la funció de control del principi de subsidiarietat per part del Parlament de Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, 59, 52-67.

Pavy, Eeva (2022): *El principio de subsidiariedad. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/7/el-principio-de-subsidiariedad>, [Consulta: 14.09.2022]

- Sarmiento, Daniel (2020): «El reparto de poder en la Unión (I). La distribución vertical de poderes», *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 109-141.
- Utrilla Fernández-Bermejo, Dolores (2018): *Parlamentos regionales y control de subsidiariedad*, Madrid, Iustel.

# ¿Cuál es el papel de la Comunitat Valenciana en el sistema de acogida de los solicitantes de asilo? Análisis de los recursos de acogida y de la Ley 15/2008

NURIA HERNÁNDEZ GARCÍA

Profesora Colaboradora Doctora  
Universidad Cardenal Herrera-CEU,  
CEU Universities

*La reforma puede definirse como la alteración deseable de las estructuras sociales. Cualquier intento por realizarla debe basarse en un conocimiento exhaustivo de la naturaleza de tales estructuras, pues de otro modo es seguro su fracaso.*

Lester Frank Ward. *Socologie Pure*, tomo 1, Ginn y Company, 1906, 4

## Resumen

El sistema de acogida de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional en España consta de dos áreas —acogida e integración— de titularidad compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. El marco normativo viene impuesto en el plano nacional por la Ley 12/2009, sobre asilo, y el tan esperado reglamento que la desarrolla, aprobado por el Real decreto 220/2022 en marzo de este año, y en el marco europeo, por la Directiva 33/2013 sobre condiciones de acogida. Sin embargo, la implementación de ese marco normativo corresponde a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos, y su gestión se divide entre recursos de titularidad pública y recursos de titularidad privada.

Una acogida garantista con los derechos de las personas que acceden al sistema de asilo es la base para una integración positiva en la sociedad de acogida. La Comunitat Valenciana es consciente de la importancia e incluso cuenta con su propia Ley de integración 15/2008, pero ¿cuál es su papel exactamente en el sistema de acogida? Se verá que es protagonista en el proceso de asilo debido al complejo entramado competencial y se observará el potencial de la comunidad gracias al análisis normativo y de recursos destinados a la acogida de los que dispone.

**Palabras clave:** sistema de acogida, refugiados, Comunitat Valenciana, recursos institucionales, administración pública.

## Resum

El sistema d'acollida de les persones sol·licitants d'asil i beneficiàries de protecció internacional a Espanya consta de dues àrees —acollida i integració— de titularitat compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes. El marc normatiu l'imposen en el pla nacional la Llei 12/2009, sobre asil, i el tan esperat reglament que la desenvolupa, aprovat pel Reial decret 220/2022 al març d'enguany, i en el marc europeu, la Directiva 33/2013 sobre condicions d'acollida. No obstant això, posar en pràctica aquest marc normatiu correspon a les comunitats autònomes i als ajuntaments, i la gestió es divideix entre recursos de titularitat pública i recursos de titularitat privada. Una acollida garantista amb els drets de les persones que accedeixen al sistema d'asil és la base per a una integració positiva en la societat d'acollida. La Comunitat Valenciana n'és conscient de la importància i fins i tot té la seua Llei d'integració 15/2008, però quin és el seu paper exactament en el sistema d'acollida? Es veurà que és protagonista en el procés d'asil a causa del complex entramat competencial i s'observarà el potencial de la comunitat gràcies a l'anàlisi de normes i de recursos destinats a l'acollida de què disposa.

**Paraules clau:** sistema d'acollida, refugiats, Comunitat Valenciana, recursos institucionals, administració pública

## Abstract

The reception system of applicants for international protection in Spain has two areas: reception itself and integration. Both areas are shared by the State and the regional power. In the normative level, the reception system is conditioned by the European Union with the Directive 33/2013

laying down standards for the reception of applicants for international protection which has been transposed by Spain with the Law 12/2009 and the subsequent regulation approved last march with the Real decreto 220/2022. However, the implementation of this legal framework depends on regional and local powers and its management is shared both by public and private institutions. It is necessary for a positive integration in the host society a reception system that assures asylum seekers and refugees' rights. The Comunitat Valenciana acknowledges all of this and even has developed its own integration law (Llei 15/2008), but what is its role in the reception system? It will arise the main role that the Comunitat Valenciana has in the asylum system due to the share of powers and its potential to fulfill refugees' rights due to its own legal framework and resources.

**Keywords:** asylum system, refugee, Comunitat Valenciana, institutional resources, public administration.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Una distinción entre nacionales de terceros países: sobre las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional
- III. El sistema de acogida en España: Ley 12/2009 y Real decreto 220/2022
- IV. Marco normativo y político de la Comunitat Valenciana en el sistema de acogida: reparto competencial
  1. Servicios y derechos del Sistema de acogida de protección internacional prestados por la Comunitat Valenciana
- V. Sistema de acogida en la Comunitat Valenciana
  1. Marco normativo
  2. Marco organizativo
  3. Recursos de acogida
- VI. Consideraciones finales
- VII. Bibliografía

## I. Introducción

La guerra en Ucrania y la rápida movilización para acoger a las personas refugiadas procedentes del país en guerra ha puesto de nuevo sobre la mesa el debate si existen refugiados de primera y de segunda. El acceso al proceso de asilo en los países europeos depende en formato reglamento, con Eurodac y Dublín, de la Unión Europea, y también el sistema de acogida de esas personas refugiadas, aunque en este caso, a través de directivas —que pretenden reformarse desde 2016— y, por tanto, son los Estados los que tienen que incorporarlas a su legislación nacional. Distingamos por tanto dos fases en el caso español: el acceso —nivel de la administración general— y el de acogida —competencia compartida entre el Estado, comunidades autónomas (CCAA) y entes locales.

Esta segunda fase es la que vamos a analizar en este artículo pues incumbe a la Comunitat Valenciana (CV). El sistema de acogida de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional (SBPI) en España se denomina sistema de acogida e integración de las personas solicitantes de protección internacional (SAI o SAPI) y reconoce la existencia de dos áreas: la de acogida y la de integración. Es esta segunda área la que ha despertado gran interés por parte de las autoridades autonómicas y locales valencianas. La Estrategia valenciana de migraciones adoptada por la Generalitat Valenciana para el marco 2021-2026 sitúa a la CV como tercera a nivel nacional con mayor presencia de población extranjera, siendo también la tercera comunidad autónoma en la recepción de solicitudes de asilo por detrás de Madrid y Cataluña, con la ciudad de València a la cabeza dentro de la Comunitat. En efecto, los solicitantes de asilo también son considerados población extranjera, pero a diferencia de otra población inmigrante las condiciones de su acogida están reguladas obedeciendo todas ellas a la obligación que tienen los Estados de proteger a las personas refugiadas.

En el marco de la distribución de competencias, señalada párrafos más arriba, se infiere que ni la comunidad autónoma ni el actor local pueden limitar el acceso al sistema de acogida ya que no tienen competencias sobre la entrada en territorio nacional ni sobre

extranjería. El artículo 59.5 del Estatuto de autonomía de la CV indica que «la Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración» y esto es todo cuanto se refiere a los nacionales de terceros países.

Esto tiene sentido por la distinción competencial que se mencionaba y que se concreta en que es la comunidad autónoma la que ha de ofertar los servicios recogidos en el sistema de acogida, pero no decide sobre quién puede acceder y quien no.

En este estudio, se analizará el sistema de acogida de la CV para determinar cuál es el papel de la Comunitat en la acogida e integración de las personas refugiadas. Para ello será necesario estudiar en primer lugar el sistema de acogida en España para después, a través de observar el reparto competencial, centrarlo en el marco de la CV. Se verá la importancia de la CV a la hora de ofrecer los servicios y derechos que se recogen en la normativa nacional y europea y se comprenderá la problemática de la ausencia de una eficiente comunicación interinstitucional. Una vez en territorio de la Comunitat se expondrán también el marco normativo, organizativo y de recursos de acogida de los que dispone la Comunitat con un examen de sus instituciones y programas. Se verá cómo los servicios sociales están gestionados por los ayuntamientos y resaltaré la dependencia entre las administraciones y las ONG, especialmente en los temas relacionados con la integración que la CV quiere regular con la Ley 15/2008.

Por otro lado, se observará cómo la CV presta todos esos servicios de manera garantista y protectora de los derechos de las personas solicitantes, ampliando en ocasiones los recogidos a nivel estatal, como en el caso de la asistencia sanitaria universal.

## II. Una distinción entre nacionales de terceros países: sobre las personas refugiadas y los solicitantes de asilo

Antes de comenzar con este análisis, cabría dedicar un punto aparte a determinar qué entendemos por personas refugiadas y por personas solicitantes de asilo.

Se entenderá por persona refugiada, siguiendo la Convención de Ginebra y su artículo 1 a

Toda persona que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Tanto la Convención de 1951 como el Protocolo de 1967, que la complementa,<sup>1</sup> tienen limitaciones derivadas, precisamente, de la definición de persona refugiada. De un lado, solo se aplica a esas circunstancias previstas<sup>2</sup> y por otro, el término *persecución* incluye

---

1 El Protocolo de 1967 elimina la limitación temporal (acontecimientos anteriores al 1 de enero de 1951) y geográfica (inicialmente ligada a Europa y después a los Estados parte). Cabe recordar que la Convención de Ginebra nace en un contexto post II Guerra Mundial y responde a las necesidades de las personas refugiadas en ese momento, por ello, el protocolo elimina las restricciones mencionadas.

2 Es cierto que ha ido ampliándose y dentro de la categoría de grupo social se incluyen otros aspectos como orientación sexual y género. Esto ha sido remarcado por las siguientes directrices que elabora ACNUR para una mejor comprensión y aplicación de la determinación de la condición de refugiado. Directrices sobre protección internacional n.º 9: solicitudes de la condición de refugiado, relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967 (octubre 2012). Directrices de ACNUR sobre protección internacional n.º 1: la persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y/o su Protocolo de 1967 (mayo 2002); las directrices de ACNUR sobre protección internacional n.º 2: pertenencia a un determinado grupo social, en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y/o su Protocolo de 1967 (mayo 2002); y las directrices de ACNUR sobre protección internacional n.º 6: solicitudes de asilo por motivos religiosos bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados (abril 2004). También se ha ampliado en el caso de España donde lo incluye la Ley 12/2009, en su artículo 3.

un margen de apreciación para el Estado que tramita la solicitud. Es cierto que existe la interpretación de ACNUR a este respecto,<sup>3</sup> pero, en cualquier caso, tiene fuerza orientativa y no jurídica.

Existe el derecho a solicitar asilo,<sup>4</sup> sin embargo, no existe el derecho humano al asilo, sino que está condicionado a la existencia de una norma jurídica, al reconocimiento por parte de los Estados y a los derechos que consagren los Estados para las personas refugiadas. Por eso, los Estados pueden rechazar en frontera al extranjero o expulsarlo del territorio. Las instituciones de asilo y refugio, al equipararse en la práctica, reconocen

---

3 ACNUR ha elaborado un manual para interpretar la convención que se publicó en español, por primera vez, en 1988 y la última reedición es de 2019. Si bien, dichas orientaciones no tienen fuerza jurídica sino orientativa. En dicho manual se recoge una interpretación de lo que significa persecución, en los párrafos 51-53, a saber: «51. No existe una definición universalmente aceptada del concepto de *persecución* y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito. Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones. 52. El que otras amenazas o acciones lesivas equivalgan a persecución dependerá de las circunstancias de cada caso, incluyendo del elemento subjetivo a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores. El carácter subjetivo del temor a ser perseguido requiere una evaluación de las opiniones y de los sentimientos de la persona de que se trate. Toda medida real o prevista contra esa persona habrá de considerarse también a la luz de esas opiniones y sentimientos. A causa de las diferencias de carácter de las personas y de la variación de las circunstancias de cada caso, las interpretaciones de lo que significa persecución tienen que ser forzosamente dispares. 53. Puede ocurrir, además, que un solicitante haya sido objeto de diversas medidas que de por sí no supongan persecución (por ejemplo, de diferentes formas de discriminación), combinadas en algunos casos con otros factores adversos (como el clima general de inseguridad en el país de origen). En tales situaciones, los diversos elementos implicados pueden, considerados en conjunto, haber producido en la mente del solicitante efectos que justifiquen adecuadamente, por 'motivos concurrentes', la alegación de fundados temores de ser perseguido. Ni que decir tiene que es imposible enunciar una norma general relativa a los motivos concurrentes que pueden servir de base para reivindicar válidamente la condición de refugiado. Ello dependerá necesariamente del conjunto de circunstancias, en especial del contexto geográfico, histórico y etnológico del caso de que se trate».

4 La Declaración universal de los derechos humanos, en su artículo 14, habla del «derecho a buscar asilo»; la Convención de Ginebra de 1951 habla en su preámbulo de la «concesión del derecho de asilo» a las personas refugiadas, que define en su artículo 1. En este sentido, ver Léopold Bolesta-Koziebrodzki (1962, 80-81) y Esperanza Orihuela (2003, 60). Se limita, por tanto, el derecho de asilo solo a las personas refugiadas, teniendo sentido, entonces, la interpretación de ACNUR (párrafo 70, nota 75) sobre la condición de refugiado en tanto que se es refugiado en cuanto se dan las condiciones del artículo 1.

un derecho al asilo sólo a un determinado colectivo —los refugiados— y según lo que establezca el derecho internacional. Dicho de otra manera, existe obligación de conceder asilo a quien se reconozca la condición de refugiado. No obstante, el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de los Estados es declarativa y no constitutiva. En este sentido, se manifiesta ACNUR<sup>5</sup> y autores como Gortázar (1997) o Trujillo Herrera (2003, 64), entre otros. Esto quiere decir que la persona es refugiada en cuanto se dan en ella las condiciones que recoge la Convención, independientemente del reconocimiento de los Estados. En la práctica, los Estados reconocen esa condición al final de un proceso de estudio, caso por caso, y mientras la persona refugiada es considerada a efectos legales *solicitante de asilo*, y así lo estipula también la normativa europea. La Convención de Ginebra y el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) establecen un marco donde el Estado está limitado en su actuación y está obligado a seguir un procedimiento y cumplir con ciertas garantías para asegurar que el proceso de asilo vaya acorde con los parámetros del derecho internacional, por ejemplo, el principio de *non-refoulement*,<sup>7</sup> pilar fundamental del sistema de protección internacional.

---

5 Párrafo 28 del manual de ACNUR: De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.

6 También se mantiene dicha interpretación en la Conclusión n.º 6 (XXVIII) sobre no devolución de 1977 durante el 28º período de sesiones del Comité Ejecutivo, donde en la letra c se recuerda la importancia de la no devolución de personas «tanto en la frontera como dentro del territorio de un Estado» que «reconocidas o no oficialmente como refugiadas» puedan ser «objeto de persecución» si se las devuelve a su país de origen.

7 El principio de *non-refoulement*, o de no devolución, se recoge en el artículo 33 de la Convención de Ginebra y dice así: 1. Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país. Son 142 los países que forman parte de la Convención, pero este principio ha ampliado su alcance hasta formar parte, en la actualidad, del derecho internacional general.

Hoy en día, los Estados tienen obligación de respetar el principio de no devolución, no sólo en el caso de las personas refugiadas que no pueden volver al país donde sufren persecución, sino a cualquiera en el que no exista la seguridad de respeto de los derechos humanos más esenciales, como en el caso de la tortura o en situaciones de afluencia masiva, así como a los solicitantes de asilo, por supuesto.

### **III. El sistema de acogida en España: Ley 12/2009 y RD 220/2022**

Nuestro sistema de acogida se rige por las condiciones que marca la Directiva 2013/33/UE sobre condiciones de acogida, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y el reciente reglamento que desarrolla dicha ley aprobado por Real decreto 220/2022, de 29 de marzo.

Tiene acceso al sistema de acogida de protección internacional las personas que hayan presentado una solicitud en los términos descritos en el artículo 17.1 de la Ley 12/2009, es decir, los solicitantes de protección internacional. También tienen acceso al sistema las personas con el estatuto ya reconocido y solicitantes y beneficiarios de los estatutos de apátrida o protección temporal que carezcan de recursos económicos suficientes.

El reglamento señala dos fases en el itinerario del sistema de acogida: una fase previa de evaluación y derivación (ED), una primera fase de acogida en centro y una segunda fase de autonomía que empieza al salir del centro tal y como se recoge en la figura siguiente:

## FIGURA 1. ITINERARIO DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN

Todo el itinerario se realizará en la misma provincia en la que se inició (salvo excepciones)

Población general	E.D.	1ª fase	2ª fase	
	<b>1ª acogida</b>	<b>Acogida en centro</b>	<b>Preparación para la autonomía</b>	<b>= 18 meses</b> como máximo
Duración máxima de la cobertura oficial	30 días	Duración de cada fase depende del grado de autonomía alcanzado por el destinatario.		
Población vulnerable (menores, discapacitados, víctimas de tortura, etc.)	E.D.	1ª fase	2ª fase	
	<b>1ª acogida</b>	<b>Acogida en centro</b>	<b>Preparación para la autonomía</b>	<b>= 24 meses</b> como máximo
Duración máxima de la cobertura oficial	30 días	Duración de cada fase depende del grado de autonomía alcanzado por el destinatario.		

\*Los treinta días cuentan con una excepción: «salvo que no fuera posible» y no computaran para el cálculo de la duración del itinerario.

Fuente: elaboración propia a partir del reglamento aprobado por Real decreto 220/2022

En esta primera fase el objetivo es estudiar el perfil de la persona destinataria y valorar las necesidades particulares de la intervención, así como su derivación a los recursos de acogida. Se atienden las necesidades básicas y urgentes como kits básicos de higiene personal, vestuario, alojamiento provisional y manutención y asistencia sanitaria; se ofrece atención psicológica y jurídica, y de traducción e interpretación. El reglamento marca en su artículo 17 que la duración de esta primera fase inicial no podrá superar el mes. Es entonces, cuando se inicia la fase de acogida, la que nos interesa en este artículo

para establecer el papel de la CV en la misma, y que tiene como objetivo (artículo 18): «apoyar la inclusión de las personas destinatarias y proporcionar las habilidades necesarias para desarrollar una vida independiente a la salida de los recursos de acogida».

En esta fase de acogida, de duración máxima de seis meses, se podrán llevar a cabo numerosas actuaciones que se recogen en el artículo 19 como el acompañamiento social, psicológico, jurídico y cultural, enseñanza del idioma, servicios de traducción e interpretación y otras como «promover el acceso al sistema educativo», «acceso a programas de formación». El nuevo reglamento señala una fase más, la de autonomía, donde, aunque se haya salido del recurso de acogida, no se ha dejado de lado el sistema ya que el solicitante tiene otros seis meses donde puede recibir las mismas prestaciones que en la fase de acogida según el itinerario individualizado de acogida que se haya diseñado para su caso concreto. Seguimos hablando de solicitantes porque, aunque la Ley 12/2009 obliga a resolver las solicitudes en un plazo de seis meses desde que se presenta la solicitud, la realidad es que el plazo es mucho mayor. Hay citas para la entrevista personal que forma parte del procedimiento de concesión o denegación del asilo que se demoran un año desde que se inicia el trámite, con lo cual es imposible cumplir los plazos.

Hay que recordar dos puntos, que la CV colabora con el Estado en materia de inmigración; y que es el Estado el que ha de registrar las solicitudes, tramitarlas y emitir una resolución sobre ellas. Si ha presentado su solicitud, pero aún no se la han admitido a trámite, lo que suele ocurrir dadas las demoras en los plazos, depende exclusivamente de la ayuda de las ONG y de los servicios sociales (ayuntamiento), tiene una tarjeta blanca que lo protege contra la expulsión.

En el momento en el que la solicitud entra a trámite, la persona solicitante recibe una tarjeta roja que implica un permiso de residencia hasta que se resuelva su solicitud, con lo cual no podría considerarse inmigrante en situación irregular.

Sin embargo, el permiso de trabajo únicamente llega a los seis meses desde la presentación de solicitud. Durante ese tiempo, la persona solicitante sigue a expensas de los recursos de acogida y de las ayudas de las ONG y servicios sociales. Si la resolución es favorable, el solicitante obtiene el NIE con todo lo que implica.

#### **IV. Marco normativo y político de la CV en el sistema de acogida: el reparto competencial con el Estado**

Para entender la relevancia de la participación de las comunidades autónomas en una competencia que es exclusiva del Estado, como es el derecho de asilo, habría que retroceder a la distribución de competencias en inmigración y su evolución que realiza Montilla Martos (2005, 2006a) entre el Estado y las CCAA.

Esta apreciación escapa al objeto de estudio, por lo que se utilizará este epígrafe para incidir en el reparto competencial en el tema del asilo y, en concreto, en los procesos de integración por parte de las CCAA.<sup>8</sup> Se verá como las CCAA tienen competencias en determinados asuntos que impactan sobre todas las personas de su territorio, incluidas las personas extranjeras, es decir los inmigrantes, y dentro de este grupo sobre las personas SBPI. Por ello, aunque la competencia de la inmigración y del asilo sean exclusivas del Estado según la Constitución, esta afirmación tiene que ser matizada.

Los artículos 148 y 149 de la Constitución española distribuyen las competencias entre Estado y comunidad autónoma. Así, el artículo 149.1.2 de la Constitución determina que la «nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» son materias sobre las que el Estado tiene la competencia exclusiva.

---

<sup>8</sup> Se hablará de manera general del papel de las CCAA en el asilo y en los procesos de integración que afectan también a las personas SBPI. No se pretende ahondar en una comparativa entre CCAA ya que escapa al objetivo de este trabajo. Se dirigirá el tema en todo caso hacia la situación de la CV. No obstante, si al lector le resulta interesante el tema, puede leer sobre los casos de Andalucía y Cataluña que analiza Montilla Martos (2005).

Sin embargo, existen títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial que inciden sobre las personas nacionales de terceros países. Esto es así porque, desde los años ochenta y a través de reformas estatutarias, las CCAA han asumido competencias en inmigración (Montilla Martos y Vidal Fueyo 2015, 11).

Las materias que afectan a las personas extranjeras no se corresponden únicamente con su situación jurídico-administrativa. La recepción en la sociedad de acogida y los canales de integración tienen un alto impacto en la vida de la persona que llega o *newcomer* y viceversa. Se produce un cambio en la estructura social y se inician procesos de integración socioeconómica.

Así, cuestiones relacionadas con la prestación de servicios públicos como la educación, sanidad, vivienda, asistencia social, orientación para el empleo, etc. son materias que competen a las CCAA. En consecuencia, si bien existen títulos competenciales que afectan a las personas inmigrantes, exclusivos o compartidos, el proceso de integración es fundamentalmente de las CCAA y así lo recogió la STSSJ M 369/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.<sup>9</sup>

Sin embargo, hay que tener en cuenta lo que señala en su análisis Montilla Martos (2005, 2006a, 2006b) sobre las políticas de integración como titularidad compartida. Una cosa es el proceso de integración, que ciertamente se produce en las CCAA y más concretamente en el nivel local, y otro asunto son las políticas de integración y la competencia sobre las mismas que son de titularidad compartida.

Esto es así porque el Estado tiene competencia para (Montilla Martos, Vidal Fueyo 2015, 7): «establecer las condiciones básicas que

---

9 El tribunal daba la razón a la Generalitat de Cataluña al reconocer que, si bien el asilo es competencia estatal, los dispositivos o itinerarios de acogida son competencia de las comunidades autónomas. Es interesante destacar que la Generalitat pedía que los fondos destinados en subvención directa por el RD 303/2019 a CEAR, CR y ACCEM para mejorar las condiciones de acogida, debido a la saturación de los recursos del sistema, se le adjudicaran directamente a ella. Aunque el tribunal reconoció que los itinerarios son competencia de las comunidades, en un auto posterior (ATS 8585/2019), el Tribunal Supremo decidió no suspender provisionalmente el otorgamiento directo de subvenciones a las entidades de acogida que pedía Cataluña y seguir con lo estipulado en el Real decreto 303/2019.

garanticen la igualdad de los españoles y personas inmigradas en el ejercicio de los derechos prestacionales». Para que exista un adecuado ejercicio de dichas políticas de titularidad compartida es necesaria una vinculación entre las administraciones competentes. La LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social también reconoce la importancia de la coordinación entre administraciones en asuntos de integración social.

Así lo expresa en su artículo 68 al mencionar específicamente a las CCAA y a los ayuntamientos, reconociéndolos como competentes en asuntos de inmigración y estableciendo que es necesaria la coordinación entre ellos. No obstante, esta coordinación no se ha producido.

En resumen, el Estado conserva la competencia exclusiva de la situación jurídico-administrativa del inmigrante, lo que podría denominarse el contenido tradicional del derecho de extranjería. Mientras que la prestación de servicios públicos a las personas inmigrantes recae en títulos autonómicos de carácter sectorial, aún con carácter compartido. Esta situación competencial compleja se repite en el tema del asilo.

El asilo es competencia exclusiva del Estado. La concesión o denegación de las solicitudes viene determinada por la Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior. Es el Estado también el que, a través de la Ley de asilo y de los manuales de gestión, reciente y afortunadamente convertido en reglamento por el Real decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, marca las condiciones del sistema de acogida y establece su financiación. Sin embargo, esas condiciones del sistema de acogida, encaminadas a la integración de las personas SBPI y que incluyen asuntos como el acceso a educación, vivienda, mercado de trabajo, formación profesional o asistencia sanitaria son competencias de las CCAA y de los municipios. Efectivamente, las CCAA son las que tienen que velar por la integración de sus ciudadanos y más concretamente los municipios o localidades, que son las instituciones más cercanas.

A veces, incluso ampliando la normativa estatal. Un ejemplo de ello fue la exclusión de recibir asistencia sanitaria a los extranjeros en situación irregular excepto en las situaciones de urgencia o que se tratase de menores de 18 años con el Real decreto ley 16/2002, de 20 de abril.<sup>10</sup> Antes de dicha norma todos los extranjeros podían acceder a la asistencia sanitaria igual que los españoles, independientemente de su situación administrativa. Ante esta situación, algunas CCAA como la de Andalucía, Asturias, Cataluña y País Vasco decidieron mantener la asistencia sanitaria como derecho universal. En 2015 también lo hizo la CV con el Decreto ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana. De esta manera, algunas CCAA en el ejercicio de sus competencias ampliaban los derechos de la población extranjera, en este caso la que se encontraba en situación de irregularidad administrativa, frente a la normativa estatal que no los cubría. Regresando al asilo, las CCAA han tenido también un papel internacional relevante. Ante la incapacidad de España de asumir las responsabilidades internacionales, como la de acoger a los 17.337 refugiados asignados por la UE (Montilla Martos, García, Rodríguez, 2017, 107), y su pobre gestión estatal del sistema de acogida, las CCAA han demandado mayor participación. Esta mayor participación se ha producido a nivel interno, pero también a nivel europeo a través del Comité Europeo de las Regiones.

En este sentido, resulta interesante leer a Villaverde y Cruz (2019) en la comparativa que realizan entre las regiones de España y Alemania ante la acogida de refugiados. En su artículo examinan precisamente las actuaciones que se han llevado a cabo desde las diferentes regiones en Europa para reclamar una mayor participación en (Villaverde y Cruz 2019, 220): «el diseño, evaluación e implementación de los programas nacionales y europeos para permitir en mayor medida hacer frente a

---

<sup>10</sup> Ver el repaso jurisprudencial que realizan Montilla Martos, García, Rodríguez 2017, 110-112.

la situación de emergencia actual [...] [garantizando] la integración efectiva de refugiados y solicitantes de asilo».

De hecho, Andalucía, Extremadura, Cantabria, Castilla la Mancha, Islas Baleares, Asturias y Valencia suscribieron el Pacto humanitario de la cooperación autonómica por las personas refugiadas sirias. En dicho pacto emplazaban a España a cumplir con los compromisos de reubicación, así como a establecer una línea prioritaria de ayuda humanitaria en origen.

Varias comunidades se ofrecieron a acoger a 5.000 refugiados e iniciaron protocolos de reubicación. Sin embargo, España no ha cumplido con sus compromisos. Lo que reflejó la crisis de refugiados es una situación parecida a lo que ocurría con el tema de la inmigración descrito párrafos más arriba. El asilo requiere de una estrecha colaboración entre administraciones al superponerse competencias autonómicas y estatales (Montilla Martos 2017). Esta colaboración resulta imprescindible en los procesos de integración.

La integración es un proceso complejo que se extiende en el tiempo y que por limitaciones de espacio no puede contemplarse en este artículo.<sup>11</sup> En él inciden facilitadores o dificultadores (Iglesias et

---

<sup>11</sup> La integración podría definirse como los procesos bidireccionales que se dan entre el individuo y la sociedad de acogida, en constante evolución y cambio, que tienen lugar de manera multidimensional en dominios interrelacionados e interdependientes de la sociedad. Estos procesos reciben impactos de factores positivos o negativos, procedentes de los propios individuos, las redes familiares y sociales, las oportunidades que encuentren en la sociedad; o sea, el contexto socioeconómico y político de esta, la efectividad de la intervención de las políticas públicas y los efectos transnacionales a través de familias en otros lugares u otras políticas. En cuanto a la importancia de la relación entre la integración y la inmigración y la integración y la acogida, cabe tener estos puntos básicos en mente a la hora de establecerla y es que: a) Se preocupa de los recién llegados y de las comunidades de recepción; es un proceso mutuo de doble vía y como tal debería ser reflejado en la realización de las políticas. b) Tiene lugar en la sociedad (no solo por medio de los servicios públicos) y por tanto, requiere que se involucren un amplio número de actores y que compartan responsabilidades. c) No es un proceso único, sino que tiene lugar en muchas áreas: estructural (como en el mercado de trabajo), social, cultural, participación política y en relación con la identidad y el sentimiento de pertenencia. La interrelación entre todas estas áreas es compleja, puede ir hacia delante o hacia atrás a lo largo del tiempo y la experiencia en una de ellas puede impactar en la experiencia de otra; d) Puede verse afectada por un gran abanico de factores externos en todas estas áreas. Estos factores incluyen las intervenciones de las políticas públicas, como el capital

a). 2015, 19-22) y muchos de ellos dependen de las administraciones públicas. La integración afecta a diferentes áreas de la vida del individuo y todas ellas se tratan en el sistema de acogida: las estructurales y las culturales (con el acceso al mercado laboral, al empleo, a la formación, al sistema educativo, sociosanitario, a los cursos de idioma, cultura y valores); también afecta a las familiares (con el trato a menores, a las familias que vienen juntas o a las que hay que reagrupar), y en menor medida a las cívico-políticas (que tienen cabida una vez se deja el sistema de acogida). Todas ellas tienen un impacto inevitable en las áreas relacionados con la identidad y el sentido de pertenencia a un lugar común. Por todo esto, el sistema de acogida es relevante más allá de que haya que cumplir con las normas que lo rigen. Por un lado, es la manifestación del Estado para proteger los derechos de los solicitantes y de las personas beneficiarias de la protección internacional, y cumplir así con la normativa internacional, europea y la propia. Por otro lado, el SAPI es el responsable de, como decía, facilitar o dificultar la integración a través de esos factores externos que impactan en la misma.

Es por ello por lo que resulta necesaria la coordinación entre todos los actores públicos con competencias sobre la materia, bien a través de lugares de encuentro, la cooperación o la gestión compartida (Alberti 1985). Las solicitudes de asilo han aumentado en los últimos años en España, así como las llegadas de personas inmigrantes.

**TABLA 1. SOLICITUDES TOTALES Y ACUMULACIÓN EN ESPAÑA**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nuevas solicitudes</i>	15 570	33 035	52 730	115 175	86 380	62 050
<i>Resueltas</i>	10 250	13 350	11 875	60 198	108 070	69 891
<i>Sin resolver</i>	20 365	38 800	78 705	133 020	140 640	104 110

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat, CEAR y Ministerio de Interior

humano, las redes sociales y las oportunidades estructurales (como el acceso al mercado de trabajo o la vivienda). e) Tiene lugar en el nivel local.

En consecuencia, (Montilla Martos y Vidal Fueyo 2015, 60) «la administración regional intentará solventar las dificultades que nacen de determinados hechos objetivos como idiomas diferentes, costumbres y hábitos diversos o necesidades propias de colectivos específicos (menores no acompañados, mujeres maltratadas, inmigrantes irregulares». Todo ello con el objetivo de que las personas extranjeras, también los solicitantes de asilo puedan acceder a los servicios sociales. Se hace necesario elaborar cursos para el aprendizaje del idioma, clases de apoyo en los colegios, planes de asesoramiento específico, etcétera; lo que sin duda incide en el presupuesto de la comunidad y en la normativa autonómica. Dicha incidencia normativa se plasma de dos maneras: elaborando normas para solventar problemas específicos a los que se puedan enfrentar las personas extranjeras y elaborando otras para favorecer su integración.

Esto quiere decir que la inversión que deben efectuar las CCAA y los municipios, titulares de determinados servicios públicos como la asistencia sanitaria, social, educación o la política de vivienda, es cada vez mayor.<sup>12</sup> Si las CCAA no disponen de dichos recursos, se corre el peligro de deteriorar la calidad del servicio o de su prestación e incluso podría contribuir a crear cierta sensación de discriminación de los nacionales beneficiarios de los mismos servicios frente a las personas extranjeras (Montilla Martos 2006, 32). Es cierto que el Estado aporta fondos y que las CCAA prevén sus políticas de integración a través de los planes autonómicos. Sin embargo, no existe una política consensuada de integración social de inmigrantes entre el Estado y las CCAA.

Si no existe una política consensuada de integración social de inmigrantes entre el Estado y las CCAA, tampoco existe con las personas solicitantes de asilo. La principal diferencia que aquí hay que remarcar

---

12 Montilla Martos y Vidal Fueyo (2015, 34 – 35) propone tres actuaciones sucesivas de colaboración entre el Estado y las CCAA para la política de integración: «a) la fijación de un fondo estatal anual; b) la aprobación de un plan o programa conjunto del Estado con todas las CCAA para la distribución finalista de los fondos que aporta, y c) la concreción bilateral a través de los convenios de colaboración a fin de allegar fondos para ayudar en la financiación de las actuaciones económicas».

es que la protección internacional y la figura de solicitante de asilo conllevan aparejados unos derechos que el Estado se ha comprometido a garantizar, a través de la firma de tratados internacionales. Esos derechos que están orientados a su acogida y a su integración, las dos finalidades del SAPI, son los que se corresponden con la titularidad compartida de competencias: educación, asistencia social, sanitaria, asesoramiento, aprendizaje de idioma, etcétera. De nuevo, la diferencia entre el colectivo SBPI y cualquier otro colectivo de extranjeros en situación administrativa diferente es que las personas SBPI —tanto solicitantes como personas refugiadas, en este artículo se incide en tanto que en ellas se dan las condiciones de la Convención de Ginebra— tienen derecho a esas prestaciones por norma.

El Estado se encarga de articular esas prestaciones a través de la financiación a entidades del tercer sector que gestionan la acogida, pero necesariamente ha de colaborar también con las administraciones regionales y locales, pues la acogida y la integración se producen en esos niveles, concretamente en el local. Efectivamente, la integración es un proceso local y, en este sentido, «todas las administraciones deben estar concernidas en el proceso desde que se inicia en sus circunscripciones» (Iglesias *et al.* 2018, 35). Por ello, además de la cooperación estatal y regional o autonómica se hace necesario contar con el nivel local.

De hecho, es entre estos dos últimos niveles, el regional y el local donde se apunta un mayor (Iglesias *et al.* 2018, 34): «déficit de articulación y coordinación». Esto perjudica en última instancia al SBPI porque incide en la calidad de la intervención y pueden producirse duplicidad de intervenciones evitando el desarrollo de dispositivos y programas comunes. Dos momentos clave ocurren cuando la persona SBPI que se encuentra dentro del sistema de acogida pasa a: a) la fase de autonomía procedente de la de acogida y b) cuando salen del sistema. En el momento de pasar a la fase de autonomía puede necesitar de las prestaciones sociales que se ofrecen en su comunidad, primero porque así lo indica el reglamento que regula el sistema de acogida o SAPI, pero

también puede ocurrir que siga necesitando de estas ayudas incluso a la salida del sistema de acogida. En este caso pasan a ser servicios sociales generales, en lugar de los específicos del SAPI, aunque este último las contemple. Las entidades que gestionan la acogida y las administraciones locales, regionales y estatales necesitan estar coordinadas y presentes en el diseño de los itinerarios y su intervención para hacer un seguimiento individualizado y acorde a las necesidades tal y como manda la normativa. (Ferreño y Cruz 2019, 221): «La estrategia organizativa de acogida debe partir del gobierno central atendiendo a las demandas de las regiones, y en concreto, en las demandas de los municipios» porque son ellos los que conocen la realidad de su localidad y saben de qué medios físicos y sociales disponen.

Una vez analizado el contexto normativo político que se produce en las CCAA en cuanto al sistema de acogida en España, con la explicación de lo que supone este reparto competencial en la acogida, cabe profundizar en qué concretamente se traslada a la CV para después pasar, en el punto siguiente, a los recursos del sistema de acogida.

### ***1. Servicios y derechos del SAPI prestados por la CV***

Para establecer el papel de la CV en la acogida de los solicitantes de asilo se va a exponer la relación de los servicios y derechos que forman parte del sistema de acogida y cuya competencia, como ya se advertía en párrafos anteriores, es de titularidad compartida o exclusiva de la comunidad autónoma.

El sistema de acogida enumera una serie de derechos y servicios a los que tiene acceso una persona solicitante de protección internacional en el reglamento mencionado y el artículo 36 de la Ley 12/2009 señala los propios de una persona con el estatuto concedido de protección internacional. En cualquier caso, la mayor parte de esas obligaciones por parte del ente público de ofrecer servicios y garantizar derechos corresponde a otras figuras más allá del estatal.

**TABLA 2. SERVICIOS Y DERECHOS DEL SAPI OFERTADOS POR LA CV**

<b>Servicios o derechos (artículo 36 Lda)</b>	<b>Actor involucrado</b>
Acceso a la información sobre los derechos y obligaciones en una lengua comprensible	CCAA/ayuntamiento/ONG
Acceso a los servicios públicos de empleo	CCAA a través de la red Labora + Estado (prestaciones y subsidios)
Derecho de acceso a la educación, <sup>13</sup> vivienda y asistencia social	CCAA en colaboración ayuntamiento
Derecho de acceso a la asistencia sanitaria <sup>14</sup> y servicios sociales	CCAA y ayuntamiento (en servicios sociales)
Derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que los españoles	CCAA
El acceso a la formación continua y ocupacional y al trabajo en prácticas en las mismas condiciones que los españoles	CCAA a través de la red Labora
Acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan	ONG

Fuente: elaboración propia

13 Artículo 53 del Estatuto de autonomía de la CV: «1. Es de competencia exclusiva de la Generalitat la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el artículo 27 de la Constitución española y las leyes orgánicas que, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 81 de aquella, lo desarrollan, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución española, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. 2. La Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, garantizará el derecho, de todos los ciudadanos a una formación profesional adecuada, a la formación permanente y a los medios apropiados de orientación profesional que le permitan una elección fundada de carrera, ocupación o profesión».

14 Artículo 54 del Estatuto de autonomía de la CV: «1. Es de competencia exclusiva de la Generalitat la organización, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunitat Valenciana. 2. En materia de seguridad social, corresponderá a la Generalitat: a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, a excepción de las normas que configuran el régimen económico de ésta. b) La gestión del régimen económico de la seguridad social [...] 4. La Generalitat podrá organizar y administrar para aquellas finalidades, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes mencionadas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y funciones en materia de sanidad y seguridad social, y se reservará el Estado la alta inspección para el cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo».

En cuanto a cómo se plasman estos derechos en la realidad de la CV y cómo afectan a las personas SBPI, encontramos:

1. Acceso a la información sobre los derechos y obligaciones en una lengua comprensible. Se encuentra regulado en el artículo 36 de la Ley 12/2009 y en los artículos 16 y 19 del Real decreto 220/2022. Esto se delega en las ONG o en personal externo ya que el personal funcionario que trata con el que puede no hablar su idioma ya que solo se exige el castellano y el valenciano para acceder a la función pública.
2. El acceso a los servicios públicos de empleo, así como a la formación continua y profesional (artículo 53.2 Estatuto) se recoge en el artículo 51ª del Estatuto de autonomía donde se dice que se ejecutará la legislación del Estado en esta materia y se traduce en el Programa Labora, aprobado por Decreto 216/2020, que impulsa la Generalitat Valenciana en todo el territorio de la comunidad. Este programa se descentraliza en las tres provincias que estarán dirigidas por una oficina territorial. El objetivo es «impulsar, desarrollar y ejecutar la política de la Generalitat en materia de creación y calidad del empleo, actuando en los ámbitos competenciales de la orientación laboral, la formación profesional para el empleo, el fomento del empleo y la intermediación laboral» (artículo 2 del Decreto 216/2020). Labora ofrece cursos de formación, sesiones grupales, talleres y charlas para mejorar la búsqueda de trabajo, además de gestionar las ofertas de trabajo de las empresas de la CV y dar orientación laboral. Las prestaciones por desempleo y subsidios son competencia del Estado.
3. El derecho de acceso a la educación, vivienda y asistencia social se regulan en los artículos 10.3 (asistencia social); 16 (vivienda)<sup>15</sup> y 53 (educación) del Estatuto de autonomía. En dichos artículos

---

<sup>15</sup> La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas.

se menciona «todos los ciudadanos». Respecto de la asistencia social está enfocada a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social. Se pide estar dado de alta en la seguridad social y tramitar la solicitud de asistencia social a través del ayuntamiento. En cuanto a la vivienda, el SAPI garantiza la acogida en centros y después la ayuda al alquiler a través de la gestión de las ONG. La CV tiene un parque de viviendas de protección pública o con fines sociales que están destinadas a las personas con «vecindad administrativa en la CV», pero como mínimo tienen que haber residido en ella un año. Para la escolarización, si se es menor de 16, la enseñanza es obligatoria. En cualquier caso, solo se pide para acceder y solicitar plaza la tarjeta de extranjero o permiso de residencia. Las convalidaciones corresponden a la administración estatal. Se dice que se necesitara reunir los requisitos de edad y académicos correspondientes. Esto compete a una coordinación estatal y autonómica. Los registran los directores de los centros públicos o concertados.

4. Derecho de acceso a la asistencia sanitaria y servicios sociales. La asistencia sanitaria se recoge en el artículo 54 del Estatuto de autonomía. La asistencia sanitaria en la CV es universal.<sup>16</sup> Se proporciona desde el centro de salud, que está coordinado por la Generalitat Valenciana. El único requisito que se exige es estar empadronado en la CV. En cuanto a los servicios sociales, se especifican en el artículo 49.24<sup>a</sup> del Estatuto de autonomía que la señala como exclusiva de la CV. La Ley 3/2019, de servicios sociales inclusivos de la CV, analizada en el siguiente epígrafe, señala en su artículo 9 que las personas refugiadas podrán acceder al sistema público valenciano de servicios sociales. Esta norma también

---

<sup>16</sup> Si la persona extranjera es mayor de edad y no está registrada ni autorizada como residente en España, tiene que acreditar la residencia efectiva en territorio español durante los últimos tres meses para acceder a la asistencia sanitaria universal y el empadronamiento en un municipio de la CV. Lo mismo ocurre en el caso de los menores de 18 años y de las mujeres extranjeras embarazadas, solo que a ellos solo se les pide el empadronamiento en un municipio de la CV.

reconoce la participación de las entidades privadas tanto en la prestación de los servicios como en la gestión de programas. Esta ley señala en sus artículos 22, 23 y 24 las áreas de actuación de los servicios sociales, estableciendo como zona básica el municipio. Esto guarda sentido con el artículo 33.3.k de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la CV, que señala la prestación de los servicios sociales como competencia de los municipios.

5. Derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que los españoles. En este caso en la Ley integral contra la violencia de género, en su artículo 17, se reconoce que todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta ley. Dichos servicios se prestan también en la CV que ofrece una red de oficinas de asistencia a las víctimas del delito donde ofrece asistencia integral y especializada de manera gratuita. En el acceso a los derechos de asistencia social, seguridad social, económicos, etcétera, simplemente se exige que sean residentes en la CV (para recibir ayudas pecuniarias). Además, los servicios sociales han de contar con plazas específicas para atender a este colectivo y sus hijos.
6. Acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan en la Ley 15/2008, de integración de las personas inmigrantes en la CV. Se recogen en los planes de integración de la CV que se articulan en subvenciones a ONG.

Como puede observarse, está garantizado el acceso a las personas SBPI en la CV. El problema viene derivado del desconocimiento del personal de la administración bien sea a nivel de la autonomía o en la ciudad cuando trata con una persona SBPI. Otra de las observaciones que cabe hacer es la delegación en las ONG de los proyectos de integración, de la gestión de la acogida, así como del asesoramiento

a través de las instituciones para poder acceder a los derechos. De hecho, llama la atención cómo el Real decreto 220/2022, en su título III, reconoce como recursos de acogida los de titularidad pública como los privados dependientes de las ONG y en el título V a partir del artículo 33 reconoce la acción concertada para poder hacer frente a las obligaciones derivadas de las condiciones de acogida establecidas por ley.

## V. El sistema de acogida en la Comunitat Valenciana

Después de todo lo expuesto anteriormente, ¿con qué cuenta efectivamente la CV? La Comunitat cuenta, entre albergues gestionados por la Conselleria de Igualdad, ONG y otras viviendas cedidas por bancos y/o particulares, con 1.400 plazas para la primera acogida de personas refugiadas, siendo las ONG las que más peso tienen en el sistema de acogida.

Sin embargo, la oferta de los servicios que tienen que enmarcarse en el SAPI es competencia de la CV. De hecho, así lo recoge el Estatuto de autonomía en su artículo 10.3 *in fine* al prever que «la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en [...] derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la CV».

En este punto se realizará en primer lugar, un análisis normativo político de las normas que afectan directamente al colectivo SBPI con una metodología expositiva, descriptiva y teleológica que permita establecer y analizar los fines que persiguen dichas normas. A continuación, se plasmará la organización política que existe para gestionar los temas de acogida con un organigrama y se finalizará con la especificación de los recursos destinados a la acogida. Para ello se expondrán las instituciones y los programas específicos que la CV ha diseñado. Por último, se realizará un seguimiento de los servicios que han de prestarse en el sistema de acogida y cómo se desarrollan los mismos dentro del marco competencial de la CV.

## **1. Marco normativo**

En el marco normativo destacan tres normas, que se analizarán cualitativamente de manera que puedan identificarse los fines que persiguen para determinar si son garantistas con el derecho al asilo y con la acogida y posterior integración de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de la protección internacional. De esta manera podrá determinarse el papel de la CV y su incidencia en el sistema de acogida de las personas solicitantes de asilo.

Así, centrando el tema en lo que nos ocupa se estudiarán la Ley 15/2008 y el reglamento que la desarrolla; y la Ley 3/2019. Existe también el Decreto 26/2000 por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la comunidad y se crea la tarjeta solidaria, ya mencionada, complementado también por el Decreto 169/2017 y el Decreto ley 3/2015, que regulan el acceso universal a la atención sanitaria en la CV, pero son áreas que se contemplan en la Ley 3/2019, por lo que no se profundizará en ellas.

### **A) LEY 15/2008, DE 5 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA COMUNITAT VALENCIANA (DOCV NÚMERO 5.911, DE 11 DE DICIEMBRE)**

Esta ley, en su preámbulo, identifica como fin «establecer las bases fundamentales de un modelo que posibilite la efectiva integración social de las personas inmigrantes que se encuentran en la CV», entendiéndose persona inmigrante como aquel nacional de un tercer país que se encuentre en la comunidad y al que no se le aplique el régimen comunitario. Se reconoce que esa integración ha de basarse en los valores constitucionales, lo que implica el reconocimiento de unos derechos, pero también el cumplimiento de unos deberes, y que debe darse en el conocimiento mutuo de la sociedad y de los inmigrantes, así como bajo el respeto de la identidad cultural y religiosa. Se hace eco del tema del reparto competencial mencionado anteriormente cuando afirma que, si bien extranjería es materia del Estado, las necesidades

que se generan en la sociedad de acogida, como los servicios sociales, educación y sanidad, son competencia de la CV.

**TABLA 3. RESUMEN LEY 15/2008**

Destinatarios	Poderes públicos de la CV
Beneficiarios	Personas inmigrantes en la CV a las que no se les aplique el régimen comunitario
Objetivos	Asegurar la plena igualdad y el mantenimiento de las prestaciones reconocidas a los nacionales a las personas inmigrantes en la CV (preámbulo II). Mantener la identidad propia de la CV; garantizar el máximo nivel de desarrollo y aplicación de los valores recogidos en el ordenamiento jurídico español, y la plena incorporación de las personas inmigrantes al desarrollo cultural, laboral, institucional y político.
Objeto	Establecer las medidas que faciliten la integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (artículo 1).
Base jurídica	Directiva 2003/109/CE relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; artículos 10.3 y 59.5 del Estatuto de autonomía; artículo 9.2 CE.
Restricciones de derechos	-

Fuente: elaboración propia

Esta ley, a falta del reglamento que la desarrolle y que se analiza en el siguiente párrafo, es muy ambiciosa. Destaca repetidas veces la dignidad de las personas y la igualdad como hilos conductores de la ley. Además, reconoce el papel de la sociedad de acogida valenciana, entendiendo que las personas extranjeras tienen que aprender sobre ella, y también poniendo instrumentos en manos de las personas extranjeras para que puedan dar a conocer su cultura a la sociedad valenciana. Los pilares en la integración, para los que los poderes públicos de la CV tienen que adoptar medidas, son: la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda y el empleo.

Sumado a esto, reconoce la vulnerabilidad añadida de otros colectivos, como los menores extranjeros no acompañados, las familias

o las mujeres, a los que les reconoce más atención en sus políticas, las cuales se pueden englobar a través de los planes de integración de la Generalitat, la colaboración con entidades locales, el Foro Valenciano de la Inmigración, la mediación intercultural, la Red de Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social y los espacios interculturales.

En definitiva, es una ley que reconoce el proceso bidireccional de la integración y que trata de impactar en todas las esferas de esta, en las que tiene competencia. Aquí podría estar la primera crítica y es la falta de consenso normativo a nivel nacional. Otra sería la falta de concreción de medidas, ya que es una ley de objetivos, no de actuaciones, puesto que le falta el reglamento, que se analizará a continuación.

El fin es claramente favorecer esa integración, teniendo en cuenta derechos y obligaciones, con una visión protectora de la persona extranjera y sin reconocer límites o restricciones de derechos en el desarrollo de esa integración.

**B) DECRETO 93/2009, DE 10 DE JULIO, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY 15/2008, DE 5 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA COMUNITAT VALENCIANA (2009/8340)**

El reglamento desarrolla las medidas que se mencionaban en la Ley 15/2008, que planteaba el modelo de integración de las personas extranjeras en la CV. En este sentido, regula el compromiso de integración que se recogía en el título II de la denominada ley, así como las escuelas de acogida, la figura del mediador intercultural, las agencias de mediación para la integración y la convivencia social (AMICS) y la red que conforman los espacios interculturales, el Foro Valenciano de la Inmigración y el Observatorio Valenciano de la Inmigración.

**TABLA 4. RESUMEN DECRETO 93/2009**

Destinatarios	Administraciones públicas de la CV
Beneficiarios	Personas extranjeras en la CV que no se aplique el régimen comunitario
Objetivos	-
Objeto	Regular los mecanismos e instrumentos que faciliten el establecimiento de las bases fundamentales de un modelo de integración, una integración basada en la convivencia respetuosa con los valores constitucionales, el ejercicio de los derechos y cumplimientos de deberes, el conocimiento mutuo de personas inmigrantes y la sociedad de acogida, plena igualdad de trato, respeto a la diversidad cultural y religiosa (artículo 1).
Base jurídica	Directiva 2003/109/CE, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; Ley 15/2008.
Restricciones de derechos	

Fuente: elaboración propia

En este reglamento tampoco se recogen unas medidas concretas, más allá del establecimiento de foros y otros espacios donde poder fomentar el conocimiento entre sociedad de acogida y personas extranjeras y donde crear canales de participación de la población extranjera en la sociedad de acogida. Destaca la importancia que se le da a respetar, siempre y bajo todo contexto, los principios y valores del ordenamiento jurídico español, especialmente en la manifestación de la diversidad cultural y religiosa de las personas extranjeras. Sigue en la línea de la ley que lo crea, en cuanto al carácter ambicioso de este. Las medidas que plantea la CV buscan un acercamiento entre la sociedad de acogida y las personas extranjeras, que no puede ser más que voluntario.

Se recoge cómo se desarrollarán y el contenido que tendrán los planes de integración, donde predominan también las campañas de formación y sensibilización, en este caso al personal de la administración pública. Se menciona mucho, concretamente 68 veces, el concepto de interculturalidad, siendo este el modelo por el que apuesta la CV, en línea con la Unión Europea que también menciona la interculturalidad

frente a otros modelos de integración como el multiculturalismo o la asimilación.

En general, es un reglamento que tiene como fin regular las medidas que van a facilitar ese proceso de integración, y en la descripción de estas se centran más en su composición y normas de funcionamiento que en cómo facilitarán la integración y fomentarán los canales entre sociedad de acogida y personas extranjeras.

Esta concreción de cómo facilitar la integración se hace a través del Plan valenciano de inclusión y cohesión social (PVICS) 2017 – 2022.

Este plan se estructura en torno a seis líneas estratégicas:

1. Línea estratégica 1. Inclusión sociolaboral: acceso a la ocupación.

Esta línea es parte integrante también del SAPI. Recordemos que una parte importante de la acogida y la integración es el acceso al empleo y, por ello, también el gobierno central, a través del MISSM, subvenciona proyectos destinados a desarrollar itinerarios sociolaborales.

2. Línea estratégica 2. Garantía de prestaciones.
3. Línea estratégica 3. Garantía de protección de derechos y de acceso a los servicios públicos: servicios sociales, educación, salud, vivienda, cultura y sociedad de la información. Esto sería el grueso del SAPI.
4. Línea estratégica 4. Garantía de equidad territorial y cohesión social. Esta línea hace referencia a la igualdad entre administraciones de la CV.
5. Línea estratégica 5. Promoción de la infancia y reducción del empobrecimiento infantil.
6. Línea estratégica 6. Lucha contra la feminización del empobrecimiento.

En dicho plan se menciona específicamente al colectivo de personas refugiadas en varios apartados. En primer lugar, en el de acceso a una vivienda, refiriéndose a la población refugiada como colectivo vulnerable y que puede estar necesitado de recursos habitacionales como herramienta de inclusión.

También se refiere a este colectivo en el apartado de cohesión social al afirmar que la realidad del sistema (pérdida de espacios comunitarios, precariedad laboral, disfunción relacional de las personas unida a la tradicional privación material severa) impacta más gravemente en colectivos vulnerables como las personas refugiadas, aumentando su vulnerabilidad.

Por último, también se menciona en el apartado de empleo, cuando se especifica que se fomentará la inserción laboral de colectivos de difícil inserción o en riesgo de exclusión, como las personas que tengan reconocida la condición de refugiado. Para la consecución de estas líneas estratégicas se convocan subvenciones para delegar en las entidades del tercer sector su ejecución.

### **C) LEY 3/2019, DE 18 DE FEBRERO, DE SERVICIOS SOCIALES INCLUSIVOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

La Comunitat Valenciana es la que tiene la competencia exclusiva en materia de asistencia social, pero son los municipios los que prestan los servicios sociales al evaluar e informar sobre situaciones o riesgo de exclusión social. Sin embargo, en esta ley, la Generalitat reconoce dos errores.

El primero es que la fragmentación del sistema anterior había derivado en una «provisión de servicios sociales en función de la situación financiera, social y geográfica de cada municipio» (preámbulo).

El segundo, es el carácter asistencial del modelo que, unido al desfase tecnológico y organizacional recogido en la ley anterior, hacen que sea necesario el desarrollo de una nueva ley. Para la elaboración de esta, se inspiran en los principios de la Unión Europea, en concreto, en el pilar europeo de derechos sociales, aprobado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. En el preámbulo III enmarcan esta ley en el proceso de construcción de normas de carácter autonómico y de carácter social que denominan un código social valenciano «compuesto por un conjunto de normas que integre y oriente las políticas sociales, cuyo impulso garantice los derechos fundamentales de la ciudadanía».

**TABLA 5. RESUMEN LEY 3/2019**

Destinatarios	Administraciones públicas, entidades que conforman su sector público instrumental y entidades de iniciativa privada que colaboran en el marco del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales
Beneficiarios	Todas las personas con residencia efectiva en cualquier municipio de la CV en condiciones de «igualdad, dignidad y privacidad, sin discriminación alguna por circunstancia personal o social» (artículo 9), personas extranjeras exiliadas, refugiadas o apátridas (artículo 9.2) y personas valencianas residentes en el exterior (artículo 9.4).
Objetivos	«Blindar los servicios sociales declarándolos servicios públicos esenciales» (preámbulo).
Objeto	Configurar el marco jurídico de actuación de los poderes públicos valencianos en el ámbito de los servicios sociales (artículo 1).
Base jurídica	Artículo 31.24.a del Estatuto de autonomía; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (artículos 25.2.e y 26.1.c); Ley 8/2010, de régimen local de la CV; Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público; Decreto 41/2016, del Consell.
Restricciones de derechos	Artículo 11.2: incumplir los deberes que se recogen en el artículo 11 [...] dará lugar a las medidas disciplinarias y sancionadoras pertinentes.

Fuente: elaboración propia

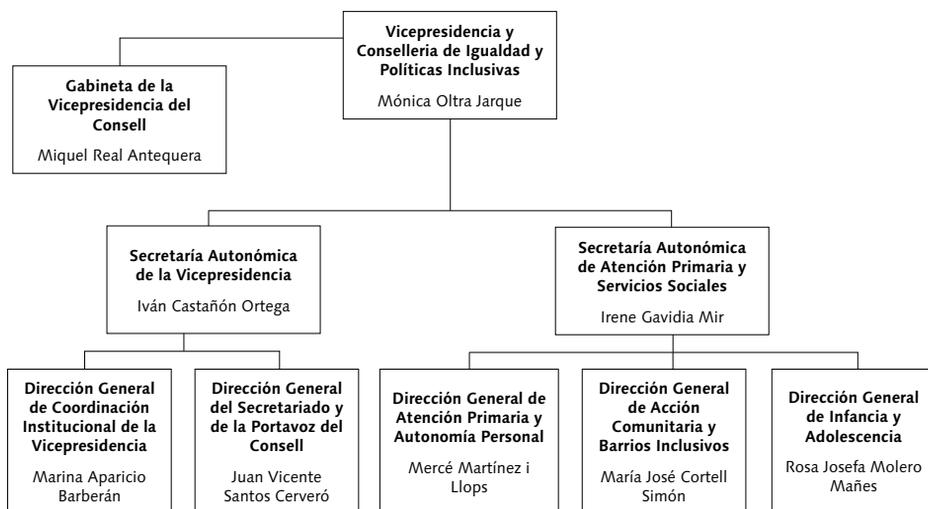
Esta ley busca ser garantista con el derecho de asilo y con el modelo de acogida e integración de las personas a las que afecta, en tanto que afirma pertenecer al grupo de leyes de «tercera generación, asegurando la protección jurisdiccional de los servicios sociales, consolidándolos como el cuarto pilar del estado de bienestar» (preámbulo). También incide sobre el hecho de que en el centro del sistema hay que situar siempre a la persona y reconoce la responsabilidad pública en la provisión de servicios sociales, aunque pueden delegarse en entidades privadas y estas obtener beneficios.

El fin es, claramente, el de atender las necesidades de todas las personas en cuanto a asistencia social, no en función de las posibilidades de la administración, sino en tanto que son derechos de la persona. En este sentido, se regulan todos los servicios y por eso tampoco existe restricción de acceso a estos, pero sí sanciones por un mal uso o un uso indebido de ellos, así como por no cumplir con los deberes que se recogen en el artículo 11.

## 2. Marco organizativo

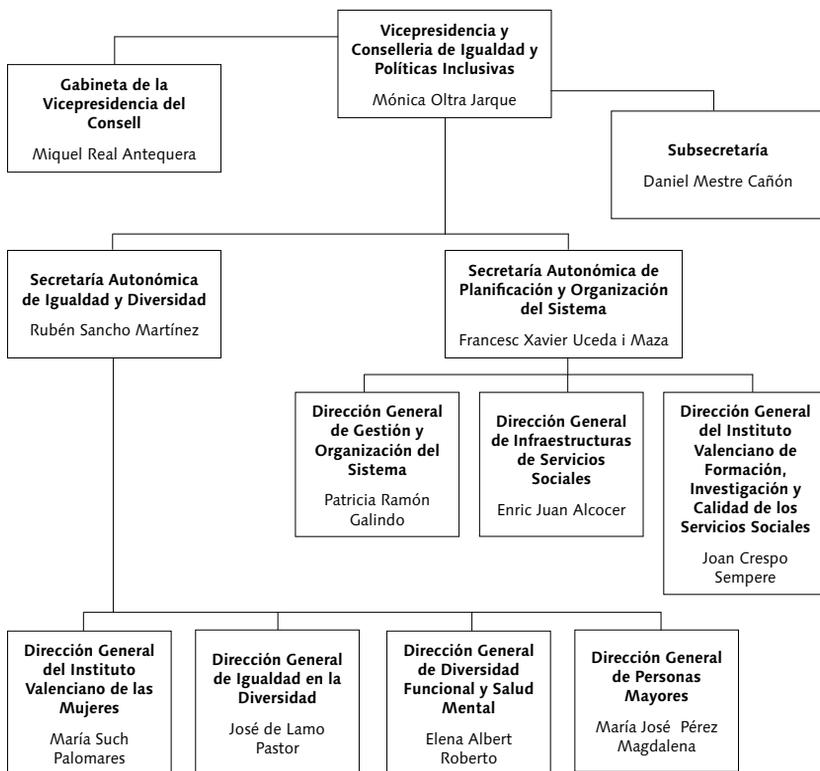
En este punto queda plasmar qué instituciones políticas participan de la gestión del sistema de acogida. En este caso y para el objetivo que interesa, destaca la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas. Si bien, el sistema de acogida engloba servicios tan amplios que también podrían participar otras consellerias como las consellerias de Vivienda y Arquitectura Bioclimática (vivienda); la de Sanidad Universal y Salud Pública (sanidad); la de Educación, Cultura y Deporte (educación); la de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo (trabajo), y la de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática.

FIGURA 2. ORGANIGRAMA VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS



Fuente: web Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas

**FIGURA 2. ORGANIGRAMA VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS (CONTINUACIÓN)**



Fuente: web Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas

### **3. Recursos de acogida**

Dentro de los recursos de acogida específicos que se desarrollan en la CV y que impactan directamente sobre el colectivo SBPI hay que diferenciar entre centros y programas. Respecto de los primeros, encontramos el Centro de Acogida a Refugiados, la red Pangea y las escuelas de acogida. Respecto de los segundos, encontramos el plan Un-i-món, el *agermanament comunitari* y la red de municipios acogedores. A continuación, se explicarán cada uno de ellos.

1. CAR de Mislata: Es el Centro de Acogida a Refugiados, de titularidad estatal, cuenta con 120 plazas para personas refugiadas mayores de 18 años. Es uno de los cuatro CAR que hay en España y se encuentra en el municipio de Mislata, provincia de Valencia.

Los CAR se definen como agentes mediadores en el proceso de integración, ya que su objetivo principal es potenciar la capacidad de integración de los residentes del centro en la sociedad española. En su carta de servicios 2018-2021 se enumeran los servicios que se prestan: alojamiento y manutención; información y asesoramiento sobre la situación de las personas SBPI, y orientación para su incorporación al sistema educativo, sanitario y social; atención psicológica y atención social especializada; información de cursos para el aprendizaje del idioma y de habilidades sociales básicas, así como orientación e intermediación para la formación ocupacional y la inserción laboral; actividades culturales, de ocio y tiempo libre; actividades de sensibilización dirigidas a la sociedad de acogida; actividades de sensibilización dirigidas a residentes en materia de protección del medio ambiente, igualdad de oportunidades y no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres.

2. La red Pangea,<sup>17</sup> tal y como se definen en las memorias de las oficinas Pangea en la Asociación Babelia (2019) es «un instrumento de coordinación de las políticas de atención a las personas

---

<sup>17</sup> Estos recursos antes se conocían como red Amics, haciendo referencia a la red pública municipal de oficinas de atención a las personas migrantes.

migrantes con las entidades locales de la CV que disponen de oficinas». Dependen de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y se enmarcan en la Ley 15/2008.

En 2019, 84 oficinas locales recibieron casi dos millones de euros destinados a financiar los gastos corrientes de las oficinas y los proyectos de interculturalidad que desarrollan. En 2020, con el impacto de la pandemia, estuvieron operativas 83. En la provincia de Valencia hay 33 oficinas, una en la ciudad de València, pero otras muy cerca de la misma como las situadas en Manises, Moncada, Paterna, Alfafar, Meliana, Mislata, Xàtiva o Burjassot.

En todas ellas se desarrolla tanto la atención individualizada al inmigrante (información, primera acogida y acompañamiento a servicios necesarios para su incorporación e integración social), como una atención comunitaria (campañas, acciones de sensibilización, talleres y cursos). Las oficinas están formadas por personal técnico cualificado, como trabajadores sociales, mediadores interculturales, abogados o psicólogos.

En el mismo año 2019, de acuerdo con la propia memoria de la Generalitat,<sup>18</sup> se atendieron a casi 30.000 personas, de las cuales solo el 25% se atendieron en la provincia de Valencia, la mayoría procedentes de África (Marruecos y Argelia, principalmente) y América Latina (Colombia, Venezuela, Ecuador, Honduras, etc.); siendo la marroquí la nacionalidad más recurrente, con un 32%, seguida de la colombiana, con un 14%. Las dos áreas más solicitadas fueron la de información y acogida iniciales, igual que las de garantías jurídicas, suponiendo ambas casi el 70% de las actividades realizadas por las oficinas de la red Pangea. En 2020 el número de personas atendidas descendió a 24.055, lo que tiene sentido atendiendo a las medidas de confinamiento y restricciones de aforo que marcaron ese año y sucesivos. Al igual que el año anterior, África y América Latina seguían siendo las áreas geográficas de

---

18 A la fecha de realización de este artículo no se había publicado la memoria anual 2021.

procedencia mayoritarias con un 36% y un 37% respectivamente. El tipo de atención más demandada era sobre información y acogida iniciales, con un 40% de las consultas, seguidas las consultas por temas de garantías jurídicas, con un 29% de las consultas, y el resto, educación y cultura, empleo y formación, vivienda, salud, igualdad y sensibilización y opinión pública, un 31% entre todas.

3. Escuelas de acogida: estas escuelas, tal y como se definen en la memoria de 2019 de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, son «el recurso que lleva a cabo el Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana». Las escuelas de acogida encuentran su marco normativo en la Orden 11/2010, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, y la Ley 15/2008, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana.

Se trata de ofrecer cursos de formación básica que garanticen a los inmigrantes «el conocimiento de los valores y reglas de convivencia democrática en nuestra sociedad, de sus derechos y deberes, la estructura política y la cultura e idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana».

Pueden ser escuela de acogida los agentes sociales, entidades locales, universidades o colegios profesionales que cumplan con los requisitos de la Orden 11/2010. En 2019 solo impartieron cursos 21 escuelas de acogida, lo que supone el 18% de las escuelas registradas. En 2020 esta cifra descendió a la mitad y solo 10 impartieron cursos correspondiéndose con mayoritariamente entidades sin ánimo de lucro en la provincia de Valencia, mientras que en Castellón y Alicante sólo impartieron cursos entidades locales. La provincia de Valencia es la que más números de personas ha formado siendo la Asociación Bolivia-España Unidas la responsable del 57% del alumnado en 2019 y del 73% en 2020.

En cuanto a los programas cabe destacar, por el impacto en el colectivo SBPI, los siguientes programas:

1. Plan de acción Un-i-món y Observatorio del Refugio: el plan de acción Un-i-món nace en 2007 de la mano de ACNUR y la CV. El

objetivo es sensibilizar a la sociedad de acogida lo que se realiza juntamente con la Universitat de València. Dentro de este plan de acción aparece el Observatorio del Refugio como conclusión de un trabajo de investigación previo que determinó la necesidad de sensibilizar a la sociedad de la CV sobre la situación de las personas refugiadas.

2. Programa *Agermanament comunitari valencià*: es un programa piloto patrocinado por ACNUR y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (estatal) y desarrollado por Caritas y SJM a nivel autonómico con cinco familias en cinco municipios valencianos: València, Alaquàs, Almassora, Calp y Cocentaina. Estos municipios acogen desde octubre de 2020 a 23 personas de edades diversas de cinco familias sirias procedentes de los campos de refugiados que hay en el Líbano. El objetivo del programa es hacer partícipe a la sociedad de acogida en el proceso de inclusión y de la acogida de las personas refugiadas para crear redes de apoyo que permitan que las personas refugiadas diseñen su propio itinerario de vida independiente. Este programa, que nació en Canadá en 2016, ya se ha probado en el territorio nacional, concretamente en la autonomía vasca.
3. Red de municipios acogedores o ciudades-refugio: es una red impulsada por la Vicepresidencia de Igualdad y Políticas Inclusivas en 2015, formada por un total de 133 municipios, de los cuales 70, es decir más de la mitad, corresponden a la provincia de Valencia. La Comunidad Valenciana cuenta con 1.400 plazas preparadas para una primera acogida de personas refugiadas entre instalaciones de ONG, viviendas cedidas por entidades bancarias y personas particulares.

## **VI. Consideraciones finales**

Se ha visto la relación entre la CV y el Estado en el marco competencial del asilo para observar cómo el sistema de acogida y la gestión de gran

parte de lo que comprende corresponde a la comunidad autónoma. Se ha señalado también la participación de la comunidad en la ampliación de derechos que están más restringidos en la normativa estatal como claro ejemplo de querer buscar una cohesión social y favorecer la integración en sus territorios. Se puede concluir que, en el caso de la CV, se busca garantizar el acceso al máximo número de personas a las prestaciones sociales, con lo cual el papel de la CV en el sistema de acogida de las personas solicitantes de asilo y refugiadas es de todo punto relevante y clave en los procesos de acogida e integración.

Así, en este punto cabe señalar a modo de grandes conclusiones:

- I. Existe un entramado competencial complejo donde tanto el Estado como las CCAA inciden en el asilo. Así, mientras el asilo es una competencia exclusiva del Estado, al menos en cuanto al derecho de extranjería, las prestaciones sociales, que se enmarcan en los procesos de integración socioeconómicos, corresponden a las CCAA. Estas ostentan una titularidad compartida con el Estado que ha de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en su territorio.
- II. Resulta necesaria una coordinación entre administraciones y una articulación de políticas en los niveles estatal, regional y local para poder dar respuesta a las necesidades de integración de las personas extranjeras, también de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional. Para ello, un asunto clave es la necesidad de financiar desde el Estado a las CCAA también en las prestaciones sociales sobre las que tienen competencia. Esta coordinación no se produce en la realidad, perjudicando en última instancia la calidad de los servicios sociales e incluso la posibilidad de acceder a los mismos. Habrá que estar pendientes al reglamento aprobado en marzo para ver cómo se articula la acción concertada y la financiación y coordinación interinstitucional que se propone.
- III. Derivada de la consideración anterior, se observa que el SAPI se financia a través de subvenciones del Estado, la comunidad autónoma y el municipio principalmente hacia las entidades. De ahí la importancia de estas como eje vertebrador y gestor del sistema

de acogida. Por otro lado, los servicios y derechos a los que se tiene acceso en el sistema de acogida son presupuestados por la comunidad autónoma si tiene competencia.

En este sentido es en el que se refiere que si esos presupuestos están también orientados a financiar a los SBPI, debería de incluirse una partida al respecto contribuyendo el Estado. Depender de las subvenciones y de un presupuesto no específico es lo que provoca inestabilidad, incertidumbre y puede ocasionar resentimiento con los demás ciudadanos.

- IV. Se observa que el acceso a los servicios y derechos que oferta el SAPI en la CV está garantizado para las personas SBPI, al menos en el nivel jurídico-político. Para averiguar si efectivamente esto se traduce en la práctica, cabría desarrollar un trabajo de campo con las protagonistas de la acogida e intermediarias directa entre la persona solicitante y la administración: las ONG.

## VII. Bibliografía

- Alberti Rovira, E (1985): «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas», *Revista española de derecho constitucional*, 14, 135-177.
- Bolesta-Koziebrodzki, L. (1962): *La droit d'asile*, Leyden.
- Broadhead, J. (2020): «Reframing migration and integration challenges: how the inclusive cities framework is helping to build consensus and capacity on inclusion at the local level», *SymbEU Project Policy Brief*, 1-5.
- Garcés-Mascreñas, Blanca y Rinus Penninx (2016): *Integration processes and policies in Europe*, Cham, Springer Nature.
- Gortázar, Cristina (1997): *Derecho de asilo y no rechazo del refugiado*, Madrid, Dykinson.
- Iglesias Martínez, Juan, Gorka Urrutia, Josep Buades, Cecilia Guerda y Trinidad Lourdes Vicente (2018): *¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes*

- y beneficiarias de protección internacional en España, Madrid, Asociación Claver.
- Montilla Martos, José Antonio (2005): «El fenómeno de la inmigración en el Estado autonómico», *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, Madrid, EINAP-Colex, 391-426.
- (2006a): «Inmigración y comunidades autónomas», *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Barcelona, CIDOB.
- (2006b): «Las funciones y las competencias de las comunidades autónomas en inmigración», *Las comunidades autónomas y la inmigración*, València, Tirant lo Blanch – Institut de Dret Públic, 23-75.
- (2017): «Refugiados y comunidades autónomas», *Observatorio de Derecho Público. IDP*. Recuperado de: <https://idpbarcelona.net/refugiados-comunidades-autonomas/> [Consulta: 23 agosto 2022].
- Montilla Martos, José Antonio y María del Camino Vidal Fueyo (2015): *La distribución de competencias en inmigración del Estado y de las comunidades autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Montilla Martos, José Antonio, Ignacio García Vitoria y José Luis Rodríguez Candela (2017): «Política y normativa española sobre inmigración y asilo: ¿bajo perfil o inacción?», *Anuario CIDOB de la inmigración*, 106-122.
- Orihuela Calatayud, Esperanza (2003): «El derecho a solicitar asilo un derecho en fase terminal por las violaciones del derecho internacional», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 9, 57-112.
- Spencer, Sarah y Katharine Charsley (2016): «Conceptualising integration: a framework for empirical research, taking marriage migration as a case study», *Comparative migration studies* 4, no. 1 (2016).
- Trujillo Herrera, Raúl (2003): *La Unión Europea y el derecho de asilo*, Madrid, Dykinson.

Villaverde Ferreño, Paula e Itziar Cruz Verde (2019): «El papel de las regiones en la acogida de refugiados. Comparativa entre España y Alemania», *Revista Internacional de estudios migratorios*, 2, 197-230.

### **Normativa y jurisprudencia**

Constitución española.

Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana.

Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana.

Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. L 180/96.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 369/2018, de 18 de junio de 2018.

Decreto 216/2020, de 29 de diciembre, del Consell, de aprobación del Reglamento de organización, régimen jurídico y funcional de Labora Servicio Valenciano de Ocupación y Formación.

Real decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.



### **III. NOTAS, DICTÁMENES E INFORMACIONES**



CORTS VALENCIANES

# El parlamento en tiempos de pandemia: lecciones aprendidas

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

Letrada de las Cortes Generales

Profesora de Derecho Constitucional Universidad de Comillas-ICADE

## Resumen

Este artículo recoge la experiencia práctica del trabajo parlamentario durante los momentos más complicados de la crisis sanitaria de la covid-19 y de la respuesta adaptativa de los parlamentos para poder, en el contexto de las restricciones y medidas de prevención, desplegar sus funciones constitucional y estatutariamente atribuidas. Pretende contribuir reflexionando sobre las lecciones aprendidas y los instrumentos que, recuperada la normalidad, resultan útiles a la institución.

**Palabras clave:** pandemia, sesiones mixtas, sesiones telemáticas, voto remoto.

## Resum

Aquest article recull l'experiència pràctica del treball parlamentari durant els moments més complicats de la crisi sanitària de la covid-19 i de la resposta adaptativa dels parlaments per a poder, en el context de les restriccions i les mesures de prevenció, exercir les seues funcions constitucionalment i estatutàriament atribuïdes. Pretén contribuir reflexionant sobre les lliçons apreses i els instruments que, recuperada la normalitat, resulten útils a la institució.

**Paraules clau:** pandèmia, sessions mixtes, sessions telemàtiques, vot remot.

## **Abstract**

This article collects the practical experience of parliamentary work during the most complicated moments of the COVID 19 health crisis and the adaptive response of Parliaments to be able, in the context of restrictions and prevention measures, to deploy their constitutional and statutory functions. attributed. It intends to contribute by reflecting on the lessons learned and the instruments that, once normalcy has been restored, are useful to the Institution

**Key words:** Pandemic, mixed sessions, telematic meetings, remote voting.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Hibernación y desescalada
- III. Nueva normalidad parlamentaria
- IV. Reuniones telemáticas y sesiones mixta de comisión
- V. El voto remoto expansivo
- VI. Conclusiones

## I. Introducción

En la situación de crisis sanitaria que hemos vivido recientemente y por la que aún estamos transitando con distinto nivel de incidencia en los diferentes países en relación con la pandemia se ha puesto de manifiesto la ductilidad del derecho parlamentario, su flexibilidad, nota característica de esta disciplina parlamentaria que se ha visto notablemente incrementada en estos tiempos de incertidumbre, al haber sido la respuesta más efectiva para posibilitar la articulación del trabajo parlamentario en medio de las restricciones. La institución parlamentaria, constantemente amenazada por la crisis y los deseos de dotarla de una mayor centralidad política, ha demostrado ser profundamente resiliente. Se ha hecho fuerte en la dificultad y, tras un desconcierto inicial, ha puesto todo su empeño en poder seguir cumpliendo su función constitucional.<sup>1</sup>

A lo largo de la historia del parlamentarismo han sido numerosos los obstáculos que los parlamentos han tenido que sortear para la celebración de sus reuniones. Por un lado, inicialmente, la desidia regia en sus convocatorias que sólo tenían lugar cuando las arcas del estado necesitaban de su aportación y vinculada después a la máxima revolucionaria del *no taxation without representation*. También, en otras ocasiones largos y penosos viajes con fuego enemigo acechando, caso paradigmático el de los constituyentes españoles de 1812 que dejaron entre parlamentarios y servidores públicos ejemplos de heroica resistencia.

Entre las causas a sortear en la historia de las cámaras de representación está también el ignominioso silencio de las dictaduras del que tenemos tristes ejemplos patrios.

Cuando todos estos obstáculos estaban ampliamente superados, una pandemia, un virus, compromete gravemente la salud, la respuesta

---

<sup>1</sup> Este artículo es tributario de la charla impartida en la sede de las Corts Valencianes bajo idéntico título, «El Parlamento y la Pandemia: lecciones aprendidas» en el marco del Curso de Derecho Parlamentario organizado conjuntamente por las Corts Valencianes y la Universidad CEU Cardenal Herrera, bajo el título Retos y desafíos tras cuarenta años de parlamentarismo autonómico.

sanitaria y la economía de todos los estados y ataca directamente la esencia del parlamentarismo. Lo hace por la imposibilidad física de la presencia que es consustancial a la deliberación parlamentaria. Protegerlos era alejarnos.

Afortunadamente la tecnología sale al encuentro para mitigar la ausencia de presencia física y poner sobre la marcha medios telemáticos que diesen continuidad al trabajo parlamentario deslocalizado de las cámaras.

Las medidas adoptadas fueron necesariamente graduales y fueron pasando por las distintas etapas de mayor a menor intensidad en las restricciones. Siguiendo el símil de las adaptadas a nivel social las hemos clasificado en tres:

- Hibernación o confinamiento
- Desescalada
- Nueva normalidad

## **II. Hibernación y desescalada parlamentaria**

En la primera fase de hibernación o confinamiento asistimos incluso a un cierre físico de algunos parlamentos, pero esto no se tradujo en ningún caso en inactividad.

Los órganos rectores mantuvieron latente la maquinaria para que, cuando se reactivase la actividad, esta estuviera plenamente engrasada. Esto se tradujo en una importante actividad de los órganos rectores de las cámaras que incluso se reunieron fuera de los días laborales para favorecer la presencia de todos sus miembros. Alguna reunión incluso en fin de semana permitía hablar jocosamente de la Mesa dominical. El germen de las mesas prontamente se extendió a las juntas de portavoces y de ahí a los órganos funcionales de los parlamentos.

Todo ello no hubiera sido posible sin la deslocalización a marchas forzadas de gran parte de la administración parlamentaria que servía documental y técnicamente con todo el soporte necesario al trabajo de los órganos parlamentarios.

La función legislativa quedó latente en muchos casos vinculada al estado de alarma declarado y a la imposibilidad del trabajo ordinario del Pleno.

El control parlamentario se vio sustituido en los momentos iniciales y en el mejor de los casos por un control extramuros y por reuniones informativas carentes de formalidades entre presidencia y grupos parlamentarios o entre los consejeros y los portavoces parlamentarios del ramo. Esta información informal era la mejor opción, pues en otro caso fue inexistente. Una solución de emergencia para mantener la comunicación entre gobierno y grupos parlamentarios que obviamente siempre va a ser juzgada insuficiente.

Medidas preventivas, como la prohibición de visitas de terceros ajenos a la cámara, se adoptaron en la práctica totalidad de los parlamentos que dejaron de ser prontamente lugares ajetreados y de concurrencia de personas. De igual modo, la comunicación con la sociedad civil se virtualizó.

En todo momento hay que tener presente que en esos compases iniciales la percepción era de una situación coyuntural que se antojaba, con una mezcla de ingenuidad y esperanza, breve en el tiempo. Lamentablemente, las semanas posteriores en las que se recrudeció la situación epidemiológica evidenció lo errado del planteamiento y que iba a necesitarse mucho más tiempo para controlar el virus y que aún en la fecha en que escribimos estas líneas, enfilando el último trimestre de 2022, dos años y medio más tarde, todavía no podemos afirmar con rotundidad que haya sido completamente doblegado.

No podemos perder de vista que el parlamento, además de órgano constitucional con elevadas funciones, es también un centro de trabajo, y la situación epidemiológica de marzo de 2020 abogaba por la suspensión de las actividades colectivas celebradas en espacios cerrados y con gran afluencia de personas.

Todo se plegó por tanto a la necesidad de garantizar la salud pública que debía de ser cohonestada con el derecho de participación.

### III. Nueva normalidad parlamentaria

El principio de prudencia fue la tónica de la vuelta a la normalidad. Inicialmente, lo aconsejado eran los guantes, mamparas, gel desinfectante y limpieza extrema para ir relajándose en función de la marcha de la pandemia. Cada cámara parlamentaria elaboró su protocolo de actuación ante la presencia de un caso posible o confirmado de covid de la mano en muchos casos de los servicios de prevención o las direcciones de salud pública de las respectivas comunidades autónomas que servían el marco o las directrices sobre las cuales los servicios de la cámara lo adaptaban a la realidad de la administración parlamentaria. Esos protocolos eran documentos vivos que se han ido adaptando según el avance de la pandemia, redefiniendo aforos y distancia social.

Fue todo ello un continuo ensayo-error. No podemos olvidar que, al fin y al cabo, se trataba, como hemos dicho con anterioridad, de cohonestar dos derechos: la salud pública (la vida y la integridad física de las personas) y el derecho de participación y, siendo todos ellos derechos fundamentales, estábamos en un estado de necesidad evidente.

Cambiamos del día a la noche, nos adaptamos y ahora toca preguntarnos si aprendimos y qué aprendimos.

La primera cuestión a tener en cuenta es que los reglamentos no estaban lógicamente preparados para una pandemia: el derecho extraordinario, no estaba contemplado entre los supuestos de hecho. Pero también podemos afirmar que los instrumentos normativos fueron suficientes y, donde no lo fueron, el consenso sirvió para adaptarse. Y nunca fue tan cierto el lema de adaptarse o morir como en esos meses donde, conscientes de la insuficiencia regulatoria ante la magnitud del problema, había que en todo caso dar una respuesta. Así, por ejemplo, bienintencionadas y muy tempranas propuestas de reforma reglamentaria chocaban con la realidad: la imposibilidad de articular totalmente *online* un proceso legislativo y de obtener de tal modo una

mayoría absoluta de la cámara para su aprobación que no podía reunirse con las limitaciones de aforo existentes.

Pero, en vías ya de la superación de la pandemia, cabe plantearse si es necesario incluir algunos de esos aprendizajes también en los textos reglamentarios. Hago referencia aquí, por ejemplo, a la extensión de los supuestos de voto telemático cuyo *numerus clausus* reglamentario fue salvado por la vía de los acuerdos de Mesa. Introduciendo un añadido al supuesto de enfermedad grave, como podría ser la causa de salud pública si no se quiere recoger expresamente la situación pandémica, quedaría formalmente contemplada la imposibilidad del desempeño de la función parlamentaria por restricciones provenientes de criterios de salud pública.

No es catastrofista afirmar que la sociedad actual debe de estar preparada para posibles situaciones pandémicas. Sin más, una amenaza reciente se nos ha presentado a propósito de la llamada viruela del mono, y en la prensa son frecuentes las opiniones médicas y científicas que alertan de posibles nuevas pandemias en el siglo actual. Lo cierto es que la Organización Mundial de la Salud alcanzó en 2021 un consenso para elaborar un convenio para reforzar la prevención, preparación y la respuesta ante pandemias entre sus 194 estados miembros, trabajando los campos de la alerta, los servicios y suministros sanitarios y la investigación e innovación. La intención es que el órgano de negociación intergubernamental presente sus conclusiones en la 76ª Asamblea Mundial de la Salud 2023.

En la sociedad europea, a pesar de las múltiples amenazas reales existentes, podemos afirmar que vivimos en una sociedad de seguridad, y esta pandemia ha ido directamente a la línea de flotación de nuestra forma de vida y nos ha mostrado nuestra debilidad o fragilidad, pero somos olvidadizos y la rutina nos vuelve a situar en la zona de confort. Por eso, es necesaria la activación de protocolos o convenios que sinteticen lo aprendido.

La pandemia ha sido una realidad, pero existen otras amenazas potenciales. No se trata de realizar un esfuerzo imaginativo ingente,

pero sí reclamar cierta previsión o anticipación ante amenazas ahora más creíbles, como por ejemplo un apagón energético. ¿Estarían las cámaras mínimamente preparadas u otra vez sería la sorpresa y el desconcierto? Si bien es cierto que la necesidad hace virtud y agudiza el ingenio, no es menos cierto que el sosiego de una planificación permite dar una mejor respuesta.

No digo que tengamos a día de hoy que tener planes en cada cámara para una tormenta solar, pero sí hay que escuchar a la ciencia e identificar amenazas potenciales para anticipar una respuesta. En este sentido hay comités científicos, lobistas que quieren introducir la ciencia en el parlamento. Sobre la fórmula podríamos debatir su conveniencia, pero yo creo que la necesidad de escuchar es indudable y que ambos sectores deben de interactuar con frecuencia.

Comentaba Fernández de Simón, presidenta de la AELPA y decana entre todos nosotros, que en una visita a un parlamento nórdico le sorprendió conocer la existencia de una comisión de futuro que hacía el ejercicio de imaginar para planificar. Esto se podría hacer en el seno de la administración parlamentaria y protocolizar algunas de esas proyecciones. No es una bola de cristal, sino un ejercicio de previsión razonable que debería tener a mi juicio como principal cuestión en estos días la crisis energética y las afectaciones que la limitación de recursos podría tener en el trabajo parlamentario. No se trata solamente de trabajar en la sede sin calefacción o aire acondicionado por penoso que pudiera resultar en algunos casos, sino por ejemplo la imposibilidad del transporte de los parlamentarios a la cámara o el colapso de alguna infraestructura.

Otra amenaza creíble, de la cual ya ha habido muestras y específicamente en el contexto de guerra entre Rusia y Ucrania con todas sus derivadas, es un ciberataque que comprometa gravemente los equipos de trabajo, y en este caso todos los escenarios de anticipación con barreras de seguridad serán pocos.

Tanto en el período de hibernación parlamentaria como en la desescalada la tecnología ha sido el instrumento catalizador, la

heroína en todo este proceso. Pues bien, esto nos obliga a repensar el parlamento en esa clave y un parlamento digitalizado necesita más informáticos y menos ujieres. Necesitamos, por tanto, tecnología puntera y pilotos que piloten esos *ferraris*.

También hay que darle una vuelta al *hardware* y deslocalizar los equipos. Ir hacia oficinas móviles o escritorios virtuales es la solución. Los parlamentarios ya estaban en esa línea. Ahora toca a la administración parlamentaria seguir su estela. Los puestos directivos sí disponían de equipos para seguir dándolo todo desde sus casas, muchas veces con esfuerzos redoblados, pero en otros niveles de la administración hubo carencias suplidas en algunos casos con la mejor voluntad.

El teletrabajo se convirtió en una realidad obligada. En el momento actual se puede analizar sus ventajas e inconvenientes y hay que llevarlo de lo extraordinario a lo ordinario y bien regulado.

En la Asamblea de Madrid, parlamento regional de la que fui secretaria general hasta octubre de 2021, en el año 2019 hicimos un acuerdo de negociación y se recogió el teletrabajo a modo de experiencia piloto. En honor a la verdad, en ese momento concreto suscitaba dudas y recelos, tanto de la administración como de los sindicatos. En los debates se evidenciaba que se creían muy pocos puestos de la RPT capaces de ser objeto de teletrabajo sin una merma enorme de la productividad. Luego, llegó el teletrabajo a la fuerza con todas las dificultades en los domicilios con los colegios *online*. Cuando la situación se normalizó y los niños volvieron a los centros escolares, se vieron las bondades del teletrabajo que afloraron como una demanda sindical.

Sin duda es muy importante mantener la presencialidad para evitar las desconexiones del departamento y no se puede pretender un parlamento completamente virtualizado, porque salvo que todos los puestos puedan ser medidos por cumplimiento de objetivos, pueden generarse descompensaciones en la carga laboral y además el ritmo de trabajo interno está supeditado a la actividad parlamentaria que no puede renunciar a su esencia y por tanto a la presencialidad.

La nueva normalidad obliga también a una evolución de una concepción del teletrabajo basado en causas subjetivas (criterios de asignación de carácter personal), así como objetivas, considerándolo una forma de desarrollo del trabajo. Es decir, si en los primeros compases primaron para la concesión de un régimen de teletrabajo las causas subjetivas, como la dificultad de movilidad de la persona o las especiales necesidades de conciliación, una situación ordinaria de teletrabajo iría hacia una objetivización de su régimen, siendo una modalidad más de la prestación del trabajo. Dicha generalización debe de venir acompañada necesariamente de la evaluación de objetivos, además debe de cuidarse la posibilidad de rotación y garantizar una presencia mínima obligatoria que mantenga los equipos cohesionados. Huelga decir que el confinamiento también evidenció los puestos de trabajo donde esta reclamación o bien era inútil o no resultaba eficaz para la correcta prestación del servicio, y no hay que descartar la tensiones internas que esto produjo y que puede seguir produciendo.

Obviamente, ya lo hemos indicado, no se puede virtualizar el parlamento o no se debe para no socavar sus cimientos representativos. El parlamento es la casa de la soberanía y no podemos vivir un parlamento de pasillos vacíos.

A los que nos tocó ir en el peor momento de la pandemia con nuestra cédula en la mano y cuando toda España estaba encerrada, esa imagen de pasillos vacíos y apagados es una imagen que difícilmente olvidaremos y que, desde luego, debe quedar en la más absoluta excepcionalidad.

Quizás una de las cosas más difíciles de afrontar desde el punto de vista de la organización del trabajo parlamentario fue la limitación de los aforos. Las decisiones se ponderaron teniendo en cuenta el número total de diputados y la amplitud de las instalaciones. Obvio resulta que es mucho más sencillo reubicar manteniendo la distancia social a 33 diputados que integran las Cortes de Castilla-La Mancha que a los 136 madrileños.

La respuesta a esta encrucijada osciló entre la mayoritaria que contemplaba aforos en Pleno del cincuenta o sesenta por ciento de sus miembros y que en algunos casos introducían el componente rotatorio para garantizar la turnicidad entre parlamentarios, a la presencia completa de los parlamentarios en la Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha y Murcia, decisión esta adoptada en función de lo sobredimensionado de sus espacios en algún caso o la habilitación de espacios inusuales, como en Murcia, que reubicó el hemiciclo en un patio interior y pertrechó a los diputados con mamparas.<sup>2</sup>

Para las sesiones de comisión, su reducida composición permitió que estas se reuniesen en la práctica totalidad de los parlamentos con todos sus miembros.

Las distancias sociales afortunadamente se han ido reduciendo y las cámaras ya se reúnen con la totalidad de sus miembros, pero hasta llegar a este punto hemos tenido plenos hiperreducidos, sesiones telemáticas, etcétera. Las experiencias han ido en este sentido. ¿Debe de permanecer algo o hacemos borrón y cuenta nueva? ¿Ha sido todo un mal sueño del que nos estamos despertando?

---

2 A efectos de dejar constancia en este artículo de cómo se resolvió en el ámbito comparado los aforos recojo en estas líneas lo acordado en los diferentes parlamentos autonómicos. Este listado es tributario de la iniciativa de Francisco Visiedo, letrado mayor de las Corts Valencianes que instó, en el marco de la comunicación fluida entre las diferentes secretarías generales, a una actualización constante de las diferentes medidas de prevención en las cámaras y muy especialmente en materia de aforos.

En las Cortes Generales, por acuerdo de las respectivas mesas del Congreso y del Senado, se recomendaba la asistencia del cincuenta por ciento de los miembros del Pleno y se extendió el voto telemático a los no asistentes. En las comisiones, la presencia era del cien por cien.

En Aragón, Galicia, Extremadura la asistencia al Pleno era del cincuenta por ciento y del cien por cien en las sesiones de comisiones y utilizaban el criterio rotatorio en el pleno en Aragón y Extremadura.

Se elevaba el porcentaje de aforo de la sesión plenaria al sesenta por ciento en Baleares, Madrid y era de un tercio en Andalucía y entre el treinta y cuarenta y cinco por ciento en Navarra, Asturias y Cantabria. En todos ellos en las comisiones asistían la totalidad de sus miembros.

Por su parte, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunitat Valenciana y Murcia celebran sus sesiones tanto de Pleno como de comisión con la totalidad de sus miembros.

#### IV. Reuniones telemáticas y sesiones mixtas de comisión

La presencialidad es consustancial a la deliberación parlamentaria y siempre debe de estar en el centro de gravedad del parlamento tanto en el Pleno y comisiones, ambos órganos deliberantes donde se integra la minoría en la mayoría a través de los procedimientos parlamentarios.

A mi juicio, hemos ensayado con éxito y han de permanecer la posibilidad de reuniones telemáticas de mesa y portavoces de las comisiones y también ocasionalmente de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la cámara que permite dar respuesta rápida a una convocatoria en fechas donde una reunión presencial causaría algún quebranto (imaginemos la necesidad de una convocatoria del órgano rector para adoptar un acuerdo en un periodo estival o vacacional), o cuando uno de los miembros está impedido para desplazarse y se hace una sesión mixta, con la conexión del miembro en remoto. Esta finalidad no sirve en exclusiva a la comodidad del convocado, como malintencionadamente pudiera pensarse, sino que evita el coste asociado al desplazamiento.

En el caso del Senado, por ejemplo, son muy habituales las reuniones telemáticas de la mesa y portavoces de una comisión, lo que permite que puedan realizarse desde las respectivas circunscripciones provinciales evitando todos los inconvenientes de los desplazamientos y ampliando la posibilidad, por tanto, de horarios para estas reuniones que no se reducen al momento en que sus señorías se encuentran en la cámara.

La posibilidad de las ruedas de prensa *online* puede simplificar en algunos casos el trabajo de los medios de comunicación que, si bien perderían la frescura de los canutazos en donde se suele obtener información muy jugosa y no siendo por tanto una opción preferente, tampoco debe de ser desechada si puede servir al trabajo de la prensa. En honor a la verdad, cumple decir que los periodistas fueron uno de los colectivos que más intensamente demandó su desconfinamiento

y del que el órgano rector tomó buena cuenta para favorecer la transparencia en los tiempos de la pandemia.

Al inicio de la pandemia, en los tiempos del confinamiento duro, se celebró en la Asamblea de Madrid una sesión de comisión enteramente telemática. Se demandó una solución completamente telemática y los servicios de la cámara tuvieron que echar mano a contrarreloj de sus recursos y suplementar las nuevas necesidades. Todos los integrantes, incluido el presidente de la misma y el compareciente, se encontraban fuera de la sede parlamentaria. Se trataba de la Comisión de Sanidad y el consejero de Sanidad madrileño iba a dar cuenta de la marcha de la pandemia, por lo que el interés era máximo hasta el punto que Telemadrid la retransmitió en directo.

A la dificultad del aprendizaje sobre la marcha de la solución implementada, tanto por los servicios de la cámara como por los diputados miembros, se unía el riesgo de inestabilidad o la caída de las comunicaciones que estaban soportadas por conexiones domésticas. Lo cierto es que el resultado fue muy satisfactorio y se celebraron otras sesiones de comisión, y se requirió de los servicios de la cámara que se exportase esa solución al pleno. Como relata Marazuela Bermejo,<sup>3</sup> el escaso tiempo previsto para poder controlar y configurar la aplicación avocaba a la incertidumbre sobre el éxito de la solución (situación que, en honor a la verdad, ya había sido advertida por los servicios, pero la decisión sobre la celebración de la sesión plenaria era irrevocable). El salto cualitativo de asistentes a la sesión y por tanto conexiones, la saturación, alguna imprevisión consecuencia de la premura o quizás un sabotaje hizo fracasar el intento, provocando una suspensión de la sesión y una la reanudación de la misma en la jornada siguiente si bien con carácter presencial.

Como hemos tenido ocasión de manifestar, creemos que la presencialidad es consustancial a los órganos deliberantes parlamentarios —Pleno y comisiones—, por lo que estas experiencias,

---

<sup>3</sup> Marazuela Bermejo A. «La tecnología contra la covid en el ámbito parlamentario» en *El Parlamento en tiempos de pandemia*. Ed. Dykinson. 2021. Páginas 65-88.

lejos de ser algo exportable en el día a día, quedarán en el acervo de lo vivido en la pandemia y de meritorio tienen cuantos medios inusuales se pusieron al servicio de la institución para que pudiera dar cumplimiento a su fin constitucional o estatutario, y conviene su estudio por si en alguna ocasión hubiera que volver a innovar no fuese ya sobre la nada sino partiendo de ensayos y pruebas anteriores.

Diferente cuestión son comisiones o sesiones mixtas. La covid nos puso en la tesitura de un compareciente que se encontraba en su domicilio, pero con disposición de comparecer por ser asintomático. Se articuló entonces una sesión mixta en la que el compareciente lo hacía *online*, pero su intervención se integraba en el sistema de conferencias para su seguimiento por los parlamentarios desde la sala y su emisión por el canal parlamentario. En definitiva, el único deslocalizado era el compareciente, y su intervención se realizaba con todas las garantías reglamentarias y con la necesaria publicidad.

Una solución esta para los supuestos de incomparecencia por covid, pero también para otras comparecencias de personas que residan fuera del área territorial próxima y que permitiría no sólo ahorrar costes sino que daría la posibilidad de que personas con agendas apretadas o dificultades pudieran participar en *hearings* de parlamentos remotos. Creo que hay que normalizar esta posibilidad dando preferencia a la vía *online* en aquellas comparecencias donde el compareciente resida fuera de la comunidad autónoma o región como opción incluso preferente. La comparecencia *online* de un experto no le resta frescura a la misma ni toda la potencialidad del despliegue de las intervenciones de los grupos. Obviamente, lo estamos circunscribiendo a las comparecencias informativas y no de control *strictu sensu*, pensadas por tanto a sujetos ajenos al binomio gobierno-parlamento.

## V. Voto remoto expansivo

Otra de las cuestiones capitales del trabajo parlamentario en tiempos de la covid fue el voto remoto.

El voto remoto es otra de las cuestiones a evolucionar. La toma de decisiones en el parlamento se conforma a través de la votación y, por tanto, dar respuesta a la necesidad de emitir el voto en un concepto de no presencialidad resultaba capital para poder afirmar que el parlamento estaba cumpliendo sus funciones. Si bien es cierto que, por ejemplo, en el ámbito madrileño se reinició la actividad parlamentaria con sesiones de control con presencia hiperreducida, limitada en exclusiva a los preguntantes y preguntados o en el ámbito de las comisiones con comparencias que salvaban la necesidad de emitir el voto. El avance de las semanas y de los meses hacía imposible omitir la necesidad de votar, y sobre la mesa había que articular soluciones.

Los parlamentos tenían en este caso escenarios diferentes, pues en aquellos en los que se contemplaba la posibilidad de voto delegado en sus reglamentos resultaba fácil de suplir la presencia de un numeroso grupo de diputados que delegaban su voto en uno de los asistentes. La fórmula del voto delegado que puede resultar de peor encaje con la idea del voto personal e intransferible de los diputados no es mayoritaria en el ámbito de los parlamentos de nuestro entorno que optan por la regulación del voto telemático para los supuestos de imposibilidad de asistencia de un parlamentario a la sesión. Esta situación de voto delegado se articuló en Andalucía, Navarra, Cataluña y País Vasco, y ello permitía que los diputados no asistentes se vieran representados y emitieran su voto a través de alguno de los diputados asistentes. Usualmente es el portavoz del grupo parlamentario sobre el que pesará esta sobrerrepresentación.

En las regulaciones comparadas del voto telemático se recogen una serie de supuestos tasados que son habitualmente la enfermedad grave, la maternidad y la paternidad. Todos ellos supuestos que impiden el normal desempeño de la función parlamentaria. El ejercicio de esta modalidad de votación es rogado. Es decir, debe de ser solicitado por el diputado que quiere ejercerlo y por parte de la Mesa de la cámara, en atención a la documentación justificativa que se acompañe a la solicitud, se acordará o denegará su concesión.

La solicitud obedece, por un lado, a la necesaria preparación técnica y, por otro, y no menor, a que la forma ordinaria de votación es la presencial porque, como hemos indicado en sobradas ocasiones, la presencialidad es consustancial al parlamento. La presencialidad simultánea, la reunión de todos los miembros es uno de los atributos que se destacan en la definición que la Real Academia Española nos ofrece de asamblea y más concretamente de asamblea parlamentaria. De tal modo, con la exigencia de la solicitud previa y su examen por la Mesa de la cámara, se garantiza el control de su ejercicio evitando desbordamientos en su uso.

La existencia del voto remoto tiene, pues, una función facilitadora que no sustitutiva por sí misma de la presencialidad.

Siendo una necesidad sentida por todos que era preciso extender el voto telemático a todos parlamentarios no asistentes a la sesión, la respuesta de cada parlamento dependió en gran parte de los recursos presupuestarios y del nivel de autoexigencia sobre la solución planteada.

La primera cuestión que se dilucida era generalizar la posibilidad del voto remoto, al considerar que a consecuencia de la pandemia el impedimento para el desempeño de la función parlamentaria concurría en todos ellos, excepcionando la solicitud previa y la justificación pormenorizada, pues obedecía a criterios de salud pública. Así se interpretó en el Congreso y en el Senado, que hicieron sendas extensiones del voto telemático a la totalidad de los diputados y senadores facilitando a los parlamentarios que no podían asistir la emisión de su voto mientras durasen las restricciones de aforo. De igual manera, en Castilla y León y Madrid se produjo esa interpretación extensiva y facilitadora.

Se viralizaron en pleno confinamiento unas imágenes de unos diputados en una comisión del parlamento de Baleares que emitían su voto escribiéndolo en un folio que mostraban a pantalla a través de una de las aplicaciones más populares de reuniones telemáticas. Bromas aparte, sobre la validez de algunos de los votos en los que en

lugar de «sí», acentuado y afirmativo, se reflejaba el «si» no acentuado y condicional, esta opción no sofisticada resultó admisible en el parlamento balear y se juzgó suficiente en garantías para la finalidad de emitir el voto de manera personal y con publicidad, pero en otros parlamentos como en el de Madrid se rechazaron sistemas que *a priori* podemos considerar más garantistas que habían sido propuestos por los servicios informáticos de la cámara, por lo que resulta obvio que el nivel de aceptación de las soluciones posibles era muy variado. Para juicio comparativo del lector, la solución propuesta en Madrid consistía en la realización de un acto de votación de los diputados no deliberantes previo a la votación de la iniciativa presencialmente que permitiera realizar el sumatorio de ambos y proclamar los resultados totales.<sup>4</sup> A pesar de la bondad de la propuesta, se agradeció el intento pero se desechó al no encontrar unanimidad entre los portavoces. Se optó entonces por el establecimiento de turnos de votación. De tal modo que, establecido un cupo de asistencia por cada uno de los grupos parlamentarios hasta llegar al máximo recomendado por salud pública y acordado en la Junta de Portavoces, de modo que se garantizase en todo caso en ese aforo reducido la representatividad inherente a la composición de la cámara, los grupos parlamentarios previamente a cada sesión plenaria comunicaban a los servicios de la cámara la

---

4 En concreto se formuló una propuesta para recoger remotamente el voto de 62 diputados no deliberantes. Se realizaría ante la Presidencia de la cámara, la Mesa y la Secretaría General. Este acto de votación de los diputados no deliberantes se desarrollaría de la siguiente manera. Los diputados no asistentes accederían a una reunión de Zoom con la cámara y el micro desactivado. Llegada la hora del inicio de la votación y estando en la sala virtual uno de los secretarios de la mesa sentado en el escaño más próximo a la TV de la sala, haría el llamamiento del primer diputado. Al ser llamado el diputado, activaría la cámara y el micro y enunciaría el sentido de su voto en la concreta iniciativa sometida a votación. Posteriormente volvería a apagar su cámara y su micro. Esto se realizaría con la totalidad de los diputados no deliberantes. Finalizado el acto de votación se cerraría la sesión que habría sido grabada en una única toma de vídeo y se transferiría al archivo audiovisual. La proclamación de los resultados se realizaría con el sumatorio de las votaciones presenciales en el hemiciclo. Para dotarlo de todas las garantías, la propuesta comprendía que los servicios de gestión parlamentaria deberían de introducir el sentido de las votaciones en el sistema para evitar lagunas en la base de datos de votaciones y el vídeo del acto de votación se colgaría en la mediateca de la web de la Asamblea vinculado a la sesión plenaria al término de esta.

relación de diputados asistentes y la relación de diputados que asistirían exclusivamente al acto de votación.

Para reducir los desplazamientos y de manera operativa, se acordó que las votaciones se realizasen todas ellas al finalizar el debate de todos los puntos del orden del día. Los diputados no deliberantes (aquellos que sólo asistían al acto de votación) votaban en primer lugar y, tras la finalización, se procedía a la desinfección de los escaños y con una nueva llamada a votación entraban al hemiciclo los diputados deliberantes, es decir, aquellos que habían estado presentes durante la sesión plenaria. Por cada punto del orden del día, se procedía al sumatorio de los resultados arrojados con cada turno que eran objeto de proclamación por la presidencia de la cámara.<sup>5</sup>

La anticipación de estos listados de asistentes era a los efectos informativos y organizativos. Como no puede ser de otro modo, en ningún momento hubo prohibición de asistencia a las sesiones y los parlamentarios se plegaron allá donde se redujeron los aforos a las recomendaciones y siguieron la disciplina dentro de cada grupo parlamentario respecto a quién asistía a cada uno de los turnos o sesiones plenarias.

En la Asamblea de Madrid existía, como en la práctica totalidad de los parlamentos con reconocimiento del voto remoto, un sistema de voto remoto anticipado y el hecho de tener un numeroso grupo de diputados que no podrían asistir a la sesión y que, en algunos casos, una vez pasadas las grandes restricciones de movilidad asistirían solo al acto de votación, llevó a evolucionar hacia el voto en tiempo real, en red, es decir un voto simultáneo, con sonido e imagen del hemiciclo y volcando los datos de votación obtenidos de la App a tiempo real en

---

5 Este farragoso proceso se adoptó inmediatamente después de una sesión plenaria acaecida el 1 de octubre de 2020 en el que prevaleciendo de algunas medidas anti-covid, como la ausencia de ujieres o las puertas abiertas, se generaron intencionadamente cuestionamientos de quorum en la votación de una iniciativa. Cumple decir que estos lamentables acontecimientos venían precedidos por el rechazo en la junta de portavoces inmediatamente anterior a algunas de las soluciones expuestas y que de manera proactiva se habían presentado por la Presidencia y los servicios de la cámara.

las pantallas del hemiciclo. Con un *delay* inapreciable los diputados asistentes y los no asistentes emitían, abierta la votación, el sentido de su voto en los escasos veinte segundos concedidos a todos ellos de manera sincronizada.

Este voto remoto anticipado era y es lo habitual en la práctica totalidad de los parlamentos. Se abre una ventana de votación y los parlamentarios no asistentes emiten en remoto su voto, que es luego computado en el global en el momento de la proclamación de las votaciones.

En el ámbito madrileño, el precepto reglamentario que regula el voto remoto contemplaba una previsión de desarrollo hacia la votación telemática simultánea, cuando los medios técnicos lo permitieran. Esta cautela *ad futurum* se había introducido en la última reforma reglamentaria que data de 2019 y expresamente se había optado por el órgano rector y consultados los grupos parlamentarios, por la regulación clásica de voto remoto anticipado cuando se procedió a la contratación del sistema. De repente, lo que era una previsión se convirtió en una necesidad y se exigió el esfuerzo ímprobo de posibilitar los medios tecnológicos.

Era este un sistema pionero que abría la posibilidad a no tener que limitar el voto en ninguna iniciativa y a propiciar la deliberación con la posibilidad de enmiendas transaccionales en todo momento hasta la emisión del voto, como se produciría en un pleno ordinario con presencialidad. Era precisamente esta limitación la que se antojaba inaceptable cuando era, *de facto*, la práctica habitual y tolerada como una regla más del juego.<sup>6</sup>

La articulación de la simultaneidad en el voto remoto a marchas forzadas y sometidos a gran presión por la obtención de resultados óptimos es un supuesto paradigmático de cómo se trabajó internamente en los parlamentos en tiempos de la pandemia. Ejemplo de innovación

---

<sup>6</sup> Ciertamente es que el acuerdo sobre el voto remoto anticipado limitaba su emisión a los supuestos a la votación de los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones plenarias con votación ordinaria o pública por llamamiento en las que sea previsible el modo y el momento en que se llevará a cabo.

y de impulso coordinado por los servicios de la cámara para poder poner a disposición de los parlamentarios las necesidades que nos demandaban.

Las bondades del voto remoto también se han interiorizado para facilitar la votación de parlamentarios desplazados en el seno de una delegación oficial y representando a la cámara. Este supuesto que no se encontraba en el catálogo habitual de causas se ha normalizado en la cámara alta por ejemplo.

## **VI. Conclusiones**

Teníamos que innovar. Ahora toca reflexionar sobre la efectividad de la respuesta dada con premura y bajo presión. El parlamento es dúctil, resiliente y siempre adaptativo, pero la inercia del día a día es poderosa y la rutina deja poco espacio para la visión a largo plazo. Todo lo vivido no tiene sentido si no hemos aprendido y cambiamos aquello que haya que cambiar fruto de la experiencia y la reflexión.

Es perfectamente exigible el necesario ejercicio de anticipación, de planificación a la administración parlamentaria. No se trata de tener un plan para cada una de las posibles tipologías de catástrofes ni convertir el derecho extraordinario en el impulso tanto normativo como de organización, sino de pensar respuestas posibles ante hipótesis plausibles y razonables.

Como toda gran sacudida a nuestra cotidianidad, hay que ver qué cambios ha promovido y cuáles de ellos son exportables a lo ordinario. En estas líneas hemos dado muestra de algunos que a nuestro juicio deben de permanecer. Tales son la potenciación de reuniones telemáticas de mesas y portavoces de las comisiones y, como alternativa en supuestos justificados para evitar ausencias, las comparecencias informativas telemáticas de expertos residentes fuera de área territorial del parlamento solicitante o la extensión del voto remoto tanto reglamentariamente como evolucionándolo técnicamente hacia la simultaneidad. Nunca dejar de aprender porque la historia nunca deja de enseñar.



# El Estatuto de Galicia de 1981 como ejecución del bloque de constitucionalidad de 1978

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Letrado mayor del Parlamento de Galicia

Profesor del Departamento de Derecho Público y Teoría del Estado. USC

## Resumen

El transcurso de los años hace que la valoración de la práctica real de las previsiones normativas se presente como una exigencia de realismo. La vida política y parlamentaria de la Constitución y del Estatuto de autonomía de Galicia se abordan desde el centro del legislativo, planteando posibles vías de evolución para dejar atrás ciertas rémoras existentes.

**Palabras clave:** constitución, autonomía, parlamento, derechos fundamentales, Galicia.

## Resum

El transcurs dels anys fa que la valoració de la pràctica real de les previsions normatives es presente com una exigència de realisme. La vida política i parlamentària de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia de Galícia s'aborden des del centre del legislatiu i es plantegen possibles vies d'evolució per a deixar arrere unes certes rèmores.

**Paraules clau:** constitució, autonomia, parlament, drets fonamentals, Galícia.

## **Abstract**

The passing of the years makes the assessment of the actual practice of normative provisions appear as a requirement of realism. The political and parliamentary life of the Constitution and the Statute of autonomy of Galicia are addressed from the center of the legislature, proposing possible ways of evolution to leave behind certain existing hindrances.

**Keywords:** constitution, autonomy, parliament, fundamental rights, Galicia.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. El bloque de la constitucionalidad desde una perspectiva parlamentaria gallega
- III. El bloque de constitucionalidad desde una mirada gallega a los 40 años del estatuto de 1981
- IV. Reflexiones conclusivas
- V. Bibliografía

## I. Introducción

La ambiciosa labor que supone hacer una valoración acerca del bloque constitucional a lo largo de un período de tiempo ya dilatado como son cuarenta años se puede ver matizada y por lo tanto ser más acertada si el análisis se limita a una visión más particularizada como puede ser lo que se pretende en las presentes líneas: la perspectiva de la vivencia constitucional desde un parlamento autonómico y, más en concreto, desde el desarrollo legislativo del Estatuto de Galicia como comunidad autónoma que materializa una de las nacionalidades históricas reconocidas en el texto constitucional.<sup>1</sup> Se trata obviamente de una observación que, como ha afirmado la doctrina más solvente,<sup>2</sup> mezcla éxitos con carencias evidentes y por ello merece un análisis pormenorizado en distintos ámbitos del funcionamiento institucional que en nuestro caso centraremos en el escenario parlamentario y en los momentos más difíciles del funcionamiento del autogobierno: la crisis económica y la pandemia en el siglo XXI.

Resulta común en la doctrina del derecho público español ahondar en los problemas históricos que los textos constitucionales han encontrado en los dos largos siglos de experiencia en la materia. Así se suele decir que la nuestra es una experiencia constitucional con notables defectos en el ámbito del respeto democrático ya que en puridad tan solo la constitución de la Segunda República de 1931 reconoce un sufragio universal que incluya también el sufragio femenino. Esta línea argumental obviamente quiebra cuando hablamos de la vigente Constitución de 1978, pues la práctica de participación democrática que

---

1 Desde una visión estrictamente jurídica he analizado la cuestión en *O Estatuto de Galicia: 20 anos de parlamento e xustiza constitucionais*. Vigo: Edicións Xerais de Galicia, 2003. Una visión más parlamentaria en «Las instituciones parlamentarias en el siglo XXI». *El notario del siglo XXI: Revista del Colegio Notarial de Madrid*, N.º 69, 2016, págs. 32-35.

2 Francisco J. Visiedo Mazón. «La realidad de los parlamentos autonómicos desde la aprobación de la Constitución española de 1978». *Revista Derecho del Estado* n.º 28, enero-junio del 2012, pp. 143-169. Afirma que: «Transcurridos ya más de treinta años desde la aprobación de la Constitución española de 1978, nos encontramos con un desarrollo autonómico amplio, importante y sugerente, pero un relativo fracaso en los mecanismos de relación entre las partes y el todo a través de instrumentos de cooperación y coordinación que, sin lugar a duda, se centran en el fracaso del Senado y de las conferencias sectoriales».

deriva del texto constitucional y el bloque de constitucionalidad que lo desarrolla ha posibilitado un marco de participación política a través de las garantías procedimentales consagradas a partir de nuestras normas básicas, fundamentalmente en los reglamentos parlamentarios y la Ley orgánica de régimen electoral general,<sup>3</sup> y en la concretización puntual a través de las numerosas resoluciones aplicativas de las juntas electorales estatal y territoriales al respecto.<sup>4</sup>

Desde una perspectiva más general, y desde el punto de vista valorativo más relevante, no hay duda de que el plano de los derechos fundamentales y libertades públicas<sup>5</sup> es uno de los que mejor nota consigue cuando nuestra legalidad constitucional actual se examina en el ámbito comparado y así se constata desde observadores internacionales prestigiosos como el Consejo de Europa,<sup>6</sup> aun

---

3 Como posibles mejoras en 2009, el Consejo de Estado propuso elevar el número de diputados y considerar la comunidad autónoma como circunscripción electoral, con la supresión de la representación mínima inicial por cada una, el establecimiento de una circunscripción nacional para la elección de parte de los diputados y la distribución de restos a nivel nacional para compensar las penalizaciones que sufren los partidos de implantación estatal menos votados.

4 Tal y como documenté en su día: «Para terminar, y sin ánimo exhaustivo, la Constitución fruto de ese debate mayoritario consensual asume de forma clara un sistema genuino de democracia representativa, descartando aspectos relevantes de democracia directa que figuraban en el anteproyecto de la ponencia. De hecho, durante nuestro proceso constituyente se dejaron marginados los debates teóricos de la Europa de entreguerras sobre las vías de potenciación de planteamientos demagógicos que pueden llevar consigo los instrumentos de participación directa. Así mismo, la democracia representativa que se incorpora en la Constitución respeta con carácter general el principio mayoritario, si bien existen algunos aspectos nada desdeñables que requieren mayorías cualificadas como mecanismos de participación de las minorías, pensemos en la aprobación de las leyes orgánicas, los procedimientos para elegir Defensor del Pueblo, vocales del Consejo General del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional» en *O debate constituïnte*. Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense, N.º. 1, 2004, págs. 471-482.

5 «En el régimen constitucional de 1978 los derechos fundamentales y las libertades públicas constituyen su eje, la parte más esencial del mismo que condiciona el funcionamiento de todos los órganos constitucionales (y de todo servidor público) que, no en vano, deben orientarse a la efectividad de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, así como de los pronunciamientos del preámbulo constitucional. «Cuarenta años de Derechos Fundamentales. Un ejemplo de culminación de su eficacia: el derecho a la información como fundamento del deber de transparencia de la actuación pública». Remedio Sánchez Ferriz. *Corts 31. Número extraordinari. 40 aniversari de la Constitució espanyola*. Página 39.

6 Sobre la evaluación por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en lo referido al respecto en el artículo 33, se puede consultar mi trabajo: «A institución expropiatoria:

reconociendo con Guerrini<sup>7</sup> la dificultad que presenta en ocasiones la aplicación en el escenario nacional de los criterios supraestatales.

En este orden de cosas el examen de la práctica política y jurídica del Estatuto de autonomía para Galicia ha servido a la efectivización y garantía de los derechos de los ciudadanos en cumplimiento de las previsiones del artículo 9.2 del texto constitucional, pues los poderes autonómicos han colaborado en este período notablemente a su cumplimiento y muy especialmente el Parlamento de Galicia que es sin duda el centro del funcionamiento de la democracia autonómica.<sup>8</sup> Para esta finalidad debe destacarse el carácter institucional y proactivo que los parlamentarios autonómicos han tenido en favor del fortalecimiento del sistema democrático de Galicia, una idea que a mi juicio resulta esencial para que el devenir autonómico haya resultado exitoso<sup>9</sup> y que es el cumplimiento directo de las previsiones del artículo 4 del Estatuto de autonomía para Galicia.

El segundo problema que las constituciones históricas españolas no fueron capaces de abordar con satisfacción fue el referido al papel de la Iglesia católica en el ámbito de sus relaciones con el poder político. De nuevo aquí la valoración del texto de 1978 debe ser francamente positivo ya que su artículo 16.3, partiendo de la afirmación de que ninguna confesión tendrá carácter estatal y mandando al poder

---

reflexions sobre a *causa expropriandi e os dereitos fundamentais*». *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, N° 1, 2012, págs. 299-318. Un derecho que como gallegos nos afecta especialmente es el referido a la situación de los emigrantes de los que he destacado los problemas actuales en «La efectividad de los derechos fundamentales y el fenómeno emigratorio». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2005, págs. 11-31. Una interesante reflexión en el caso francés por Élise Fraysse «Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat» Retour(s) sur la révision constitutionnelle de 2008. *Revue française de droit constitutionnel*, N° 129, 2022, págs. 17-39.

7 «Le contentieux constitutionnel des dispositions législatives interprétées conformément aux engagements internationaux de la France». Marc Guerrini. *Revue française de droit constitutionnel*, N° 129, 2022, págs. 65-90.

8 Así lo han contrastado en un ámbito tan próximo para nosotros como el de Portugal las colegas Ana Vargas y Cláudia Ribeiro, «El reparto del poder legislativo. el caso portugués», *Revista de las Cortes Generales* N° 112, Primer semestre (2022): pp. 211-248.

9 Ideas que para el caso estadounidense justifica Steven J. Bolen «The Democracy Enablers», *Parliamentary Journal*, 63, 1, 4, 2022.

político para establecer relaciones de cooperación con la Iglesia católica y demás confesiones, ha posibilitado un marco normativo estable que no tiene generado conflictos relevantes entre el poder religioso y el civil.<sup>10</sup> En palabras de Antonio López Castillo: «En el art. 16.3 CE confluye la asertiva declaración de principio sobre la aconfesionalidad del Estado (poniendo así distancia con respecto al precedente confusionismo del confesionalismo, estricto o tolerante, según se modula el enfático nacionalcatolicismo inicial mediante el reconocimiento vaticano de la libertad religiosa) con un mandato a los poderes públicos de articular relaciones de cooperación con iglesias y confesiones en atención a las creencias religiosas de la sociedad española (actitudes de animadversión o indiferentismo oficial quedan así, normalizada ya la cuestión religiosa que subyace a la expresa mención de la Iglesia católica, neutralizadas)».<sup>11</sup>

Las políticas públicas autonómicas que desarrollaron el Estatuto de Galicia tomaron en cuenta las creencias religiosas de la sociedad gallega, pero la separación con la institución religiosa fue respetada. Competencias exclusivas en el ámbito estatutario como la educación, la sanidad, los servicios sociales o la cultura no han planteado problemas de alcance constitucional, sino que las que han podido surgir se han limitado al plano administrativo y sin haber creado problemas relevantes. El tratamiento legislativo autonómico de estas materias no ha devenido en conflictividad jurídica alguna y por ello puede calificarse como exitoso el nivel de convivencia entre ambos poderes, el religioso y el político.

Resulta además tradicional describir la historia constitucional española como una sucesión de pronunciamientos militares que

---

<sup>10</sup> Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa. Como he afirmado, la formulación del artículo 16 de nuestra Constitución posibilita un camino de delimitación de los espacios propios de la Iglesia católica y del Estado superando la confusión que entre ambos se produjo tradicionalmente en nuestras constituciones. «Las decisiones constituyentes y su revisión tras XXV años de jurisprudencia y vida constitucional». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, N.º 2, 2004, págs. 1355-1372.

<sup>11</sup> Aconfesionalidad del Estado y cooperación con las confesiones religiosas. *Diario La Ley*, N.º 9316, Sección Tribuna, 12 de diciembre de 2018, Editorial Wolters Kluwer.

pusieron de manifiesto el destacado papel que en el ámbito político tuvieron las fuerzas armadas. Después de superados los incidentes de los primeros años de la transición democrática, la aplicación en la práctica política y constitucional del artículo 8 ha llevado a que las fuerzas armadas sean una parte de la administración militar sometida con naturalidad a la dirección de la política interior y exterior que el gobierno tiene atribuida conforme al artículo 97 de la Constitución.<sup>12</sup> La coordinación del poder público autonómico con el ámbito militar ha permitido la participación del ejército en aspectos claves para la vida de los gallegos. El medio ambiente y su grave afectación por los incendios forestales son problemas que se han afrontado con la colaboración de la milicia, lo que indudablemente ha colaborado a mejorar su valoración social. Ni que decir tiene que en ningún momento se ha podido rastrear influencia alguna de los ámbitos castrenses en la ordenación de la vida política autonómica, de modo semejante a lo expresado en los últimos años en el plano estatal.

Por último, también el problema territorial ha sido una constante de difícil solución en el plano de la Constitución ya que los dos intentos de descentralización política producidos con motivo de las experiencias republicanas no llegaron a consolidarse en ningún momento. Por lo contrario, puede hacerse una valoración positiva del buen funcionamiento general del estado autonómico contenido en el título VIII de la Constitución de 1978. Los conflictos entre niveles territoriales son habituales en los estados descentralizados políticamente y alcanzan como en nuestro caso una correcta resolución por un órgano competente y que se encuentra al margen de las partes en conflicto: el Tribunal Constitucional.<sup>13</sup> Como señala Carro Fernández-Valmayor,

---

12 Una manifestación clara del desarrollo legislativo de esta materia con sujeción a la primacía del poder civil es la Ley orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las fuerzas armadas.

13 Distinta naturaleza tiene obviamente la problemática surgida en la comunidad autónoma de Cataluña en los últimos años, que no cabe valorar dentro de un funcionamiento del estado autonómico sino como un conflicto político institucional que va más allá de los mecanismos de compartición de las competencias de un estado descentralizado.

las propuestas de mejora en este ámbito pasan por contribuir a un diálogo necesario que puede tomar como ejemplo el funcionamiento de modelos que sirvieron de referencia para nuestro diseño institucional como el alemán.<sup>14</sup> En Galicia el nivel de conflictividad con el Estado, otras comunidades autónomas y las entidades locales ha sido escaso. El amplio respaldo del marco estatutario ha conducido a la ausencia de materialización de procedimientos de reforma y ello, a pesar de alguna sentencia constitucional limitadora del ámbito competencial como en el caso del derecho civil propio que han causado desconcierto en la doctrina jurídica de Galicia.

## **II. El bloque de la constitucionalidad desde una perspectiva parlamentaria gallega**

Para hacer algunas reflexiones acerca de esta cuestión atenderé fundamentalmente a los criterios que aporta el bloque de constitucionalidad constituido por la propia carta magna, los estatutos de autonomía y las leyes que los desarrollan. Además, se debe tomar en cuenta a mi juicio también la práctica constitucional entendida en sentido amplio y que por lo tanto comprende tanto la jurisprudencia del máximo intérprete de la Constitución como de las actuaciones políticas de los poderes constituidos a lo largo de estos últimos cuarenta años.

Un parlamento, y también un parlamento autonómico, es ante todo un poder constituido que debe promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en los que se integra sean reales y efectivos, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2 de la Constitución española). Desde esta perspectiva, la Constitución española ha proporcionado un marco de opciones legislativas amplio

---

14 «Algunas proposiciones sobre la reforma del título VIII de la Constitución. Contribución a un diálogo necesario». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N.º. 76, 2018, págs. 16-23

en el que el pluralismo legislativo previsto en los artículos 66 y 152 ha podido materializarse.<sup>15</sup> En el ámbito de los derechos fundamentales, obviamente el defecto más pronunciado se ha dado en lo tocante a la efectividad de los derechos sociales. Como se apunta con acierto: «En los Estados fuertes de Occidente, que han organizado tradicionalmente también fuertes sociedades (capitalistas), el binomio «libertad y propiedad» constituyó, en su momento, todo un símbolo cargado de contenido ideológico en torno al cual se crearon los instrumentos técnico-constitucionales que dieron forma al estado de derecho en su origen liberal individualista: derechos fundamentales, reserva de ley, división de poderes y control judicial del poder».<sup>16</sup> Este punto de partida condiciona la efectividad de los derechos sociales que están muy determinados por la situación económica general que viva el país y las disponibilidades presupuestarias existentes. Son ideas que afectan muy directamente al cumplimiento de los objetivos estatutarios, puesto que la comunidad autónoma es la principal responsable del cumplimiento del conocido como estado de bienestar y las carencias de recursos financieros dificultan la prestación de los servicios más caros, sanitarios, educativos y de servicios sociales, a los ciudadanos. Por ello, la persona titular del Valedor do Pobo, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del estatuto, ha demandado reiteradamente la dotación de estas políticas públicas por parte de las arcas de las administraciones

---

15 De hecho, en ocasiones más ajustado que en modelos presidenciales como documento en: «Las relaciones entre poder legislativo y el poder ejecutivo en Estados Unidos». *El control del gobierno en democracia*, coord. por Francesc Pau i Vall, 2013, págs. 217-228.

16 José María Rodríguez de Santiago. *Diario La Ley*, 25 de mayo de 2018, Editorial Wolters Kluwer. El autor recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional respecto de los límites del derecho de propiedad: «La Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir» (SSTC 37/1987, de 26 de marzo (La ley 781-TC/1987), FJ 2 y 89/1994, de 17 de abril, FJ 4).

competentes en una línea que por lo demás supone una constante en la evolución histórica de los poderes públicos en Europa.<sup>17</sup>

Los objetivos de representación que el derecho fundamental de participación política reconoce en el artículo 23 de la Constitución han alcanzado de manera razonable en el plano electoral, en el que siendo mejorable el objetivo de la proporcionalidad sobre todo provocado por la diferencia de tamaño entre las circunscripciones electorales, en ningún momento se ha podido afirmar que las cámaras legislativas estatales o autonómicas mostraran una composición ajena a las demandas de la masa electoral. Paralelamente, este marco de participación institucional ha provocado con carácter general estabilidad gubernamental, de modo que las disoluciones anticipadas de las cámaras legislativas no han sido causa de desestabilización del sistema político,<sup>18</sup> sino que se puede hablar de una razonable continuidad parlamentaria.

Pero sin duda ha sido el Tribunal Constitucional quien, en su interpretación de los artículos 108 y siguientes, ha posibilitado la comprensión de los parlamentos en España como foros de debate primando en todo caso la libertad de expresión de los representantes públicos sobre las limitaciones procedimentales. Como señala Martínez Corral: «La Constitución de 1978 situó al parlamento en el centro del nuevo sistema político e institucional: el estado autonómico, configurado a partir de los preceptos del texto constitucional y articulado efectivamente con la aprobación de los distintos estatutos de autonomía. El parlamento es el corazón de un nuevo Estado, edificado en torno a los diversos elementos que constituyen lo que se ha denominado la fórmula política de la Constitución: la monarquía parlamentaria, la instauración de un criterio democrático de legitimidad del poder público, el principio de división de poderes, el sistema

---

17 Andrea Fernández Benéitez. «Élites, responsabilidad y transparencia». *Revista de Occidente* 492, 2022, página 34.

18 Así lo he explicado en «La territorialidad y sus repercusiones en los grupos parlamentarios». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Extra 1, 2007 (ejemplar dedicado a los grupos parlamentarios), págs. 159-178.

de gobierno parlamentario y la descentralización política del poder mediante el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. El desarrollo constitucional ha expandido en las comunidades autónomas el modelo definido en los títulos III y V de la Constitución y sitúa al parlamento en el vértice de la pirámide institucional del Estado y de las comunidades autónomas». <sup>19</sup> En el caso gallego la centralidad parlamentaria en el sistema institucional es evidente y ha sido capaz de superar las críticas que se han planteado en derecho comparado respecto de los aspectos simbólicos y representativos de la política. <sup>20</sup> Además de ser un sistema parlamentario de gobierno que respeta el esquema del artículo 152 de la Constitución, la propia práctica política autonómica ha reforzado este diseño de ingeniería constitucional a través de aspectos como el reforzamiento de la participación directa de los ciudadanos en el legislativo, el aprovechamiento de las facultades legislativas de urgencia del parlamento (ante la inexistencia de decretos leyes autonómicos, se ha hecho uso del procedimiento de lectura única en pleno con debate de enmiendas) o el fructífero trabajo de impulso y control que la cámara ha ejercido a lo largo de estos últimos 40 años (fortalecido por la inmediatez de los debates que se ha instaurado tras la reforma del reglamento y la rápida y mayoritaria inclusión de iniciativas de las minorías en los órdenes del día del pleno que abandonó los retrasos *sine die* de las proposiciones de ley que se producían hasta la VII legislatura).

Estas ideas nos hacen relativizar las opiniones doctrinales <sup>21</sup> que suscitan recelos a la centralidad parlamentaria, cuanto menos en el

---

19 «La autonomía parlamentaria en el marco constitucional: una mirada crítica». *Corts 31 número extraordinari 40 aniversari de la Constitució espanyola*, página 175.

20 Pierre Musso. «La dégradation du symbolique en politique». *Revue Politique et parlementaire* 1102 (2022), página 59 y ss.

21 Así se ha dicho que «las nuevas atribuciones del Estado en la economía como estado regulador, así como los retos generados por el avance científico dentro del contexto de la denominada *sociedad del riesgo*, propician un desplazamiento de las Cortes Generales en la definición del interés general en beneficio de fórmulas tecnocráticas». Baamonde Gómez: «Representación vs. tecnocracia en el sistema parlamentario español». *RGDC* núm. 36, Iustel, Abril (2022). Página 22.

ámbito gallego y ello sin perjuicio del destino al que nos pueda llevar la línea jurisprudencial contenida en sentencias como la 75/2022, de 15 de junio, que a pesar de referir la inaplicabilidad de las disposiciones constitucionales referidas a las Cortes Generales a los parlamentos autonómicos, acaba fundamentando ciertos elementos esenciales del régimen parlamentario para todas las asambleas legislativas que coinciden con las previsiones del título III (voto personal e indelegable).<sup>22</sup>

Siendo la centralidad parlamentaria la idea vectorial que la jurisprudencia ha asentado,<sup>23</sup> resulta digno de mención el *ouerruling* que el Tribunal ha llevado a cabo en lo relativo a la impugnabilidad de las resoluciones parlamentarias sin contenido legislativo. En efecto, la doctrina tradicional que impidió el control jurisdiccional de estas resoluciones políticas en aplicación de lo dispuesto en la ley orgánica ha cambiado de manera que a partir de las decisiones del Parlamento de Cataluña relativas al proceso soberanista se admiten con normalidad.<sup>24</sup> Aunque en el caso de Galicia no ha habido ocasión de testar ese cambio interpretativo, sí es relevante tomar cuenta de ello por lo que puede suponer de limitación a la función representativa del parlamento autonómico en un futuro.

---

22 Sentencia 75/2022, de 15 de junio de 2022. Recurso de amparo 2496-2018. Promovido por Xavier García Albiol y otros tres diputados del subgrupo parlamentario del Partit Popular de Catalunya en el Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos de la mesa de la cámara que admitieron la delegación de voto de Carles Puigdemont i Casamajó y Antoni Comín i Oliveres.

23 En contra de esta idea se pronuncian Sánchez Medero, G., Pastor Albadalejo, G. y Ruiz Rodríguez, L. (2022): «La relación entre el gobierno y el Congreso de los Diputados en España (1989-2019)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124, 107-139.

24 Por ejemplo, la Sentencia 136/2018, de 13 de diciembre de 2018. Impugnación de disposiciones autonómicas 4039-2018. Formulada por el gobierno de la nación en relación con los apartados 1 a 5 de la Moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la normativa del parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, aprobada en la sesión de 5 de julio de 2018. Soberanía y unidad de la nación, principio democrático y primacía incondicional de la Constitución, lealtad constitucional y fidelidad a la Constitución; procedimiento de reforma constitucional: nulidad de los apartados de la moción parlamentaria que contravienen la STC 259/2015.

Desde los parlamentos podemos afirmar que las potestades de calificación que las mesas de las cámaras tienen se limitan a aspectos de carácter formal sin que existan censuras que impidan que los debates sociales puedan producirse con naturalidad e inmediatez en el seno de los legislativos. Esta idea se ve gratamente completada con el desarrollo reglamentario que consagra, en aplicación del artículo 111, la existencia de un tiempo mínimo semanal amplio para que el control a través de interpelaciones y preguntas posibilite la dación de cuentas de los ejecutivos en las cámaras.<sup>25</sup> Además, en el ámbito de la función legislativa la libertad con que cuentan los representantes de la ciudadanía es especialmente amplia, resaltando el Tribunal Constitucional la perfecta viabilidad de las iniciativas legislativas que puedan ser sospechosas de contrariar la Constitución ya que el control de estas se producirá solo una vez que la disposición legislativa se publique en el boletín oficial correspondiente y en ningún caso con carácter previo al debate parlamentario. La aplicación de estos principios por los órganos rectores de la cámara autonómica ha sido constante y ha evitado la necesidad de interposición de recursos de amparo por parte de diputados, a la vez que ha enriquecido el pluralismo de los debates parlamentarios que, como es bien sabido, resulta ser un testigo claro de la calidad del funcionamiento democrático de un país.<sup>26</sup>

En definitiva, podemos hablar de que la Constitución de 1978 diseñó un parlamento cercano y útil para la sociedad, lo que lleva a que no exista un debate público que no genere un debate parlamentario. La Constitución demanda, a mi juicio, una mejor apertura social de

---

25 Como ya he explicado: «El establecimiento en los reglamentos de las cámaras de un tiempo mínimo dedicado a ciertas iniciativas, es claramente excepcional, siendo el caso de interpelaciones y preguntas uno de los más destacados. Sin duda, ello se debe a la importancia que al control político dieron los constituyentes cuando diseñaron las relaciones entre poderes en nuestra carta magna». *Diccionario de términos de derecho parlamentario*. Coordinadoras: Rosa Ripollés Serrano y Raquel Marañón Gómez. La Ley. 2014. Página 580.

26 Para un estudio de las garantías de la oposición como manifestación del pluralismo puede consultarse Simone Wegmann (2022) «Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective», *The Journal of Legislative Studies*, 28:1, 1-25.

las cámaras que lleve a cabo una función de educación constitucional que puede estar en el substrato de cierta desilusión en algunas capas de la sociedad y sin la cual no se puede alimentar el espíritu crítico y democrático de los ciudadanos. Por otro lado, el Estatuto de Galicia también ha sabido ser marco de juego de los actores parlamentarios y ha posibilitado el juego de las distintas mayorías con el respeto del papel de la oposición y las minorías consustanciales a la alternancia política.<sup>27</sup>

### **III. El bloque de constitucionalidad desde una perspectiva gallega a los 40 años del Estatuto de 1981**

Como acabo de describir, el texto constitucional de 1978 diseña un sistema institucional de poderes constituidos en el que el parlamento es el centro de la vida política, pero con una preponderancia manifiesta —como señala Pérez Sola— de la democracia representativa.<sup>28</sup> Esta idea de parlamento vivo es asumida en el caso gallego cuando en aplicación del artículo 152 de la Constitución se establece la cámara autonómica. Desde el Parlamento de Galicia se ha posibilitado que los mecanismos de participación previstos en la Constitución española, entre otros en los artículos 87.3 y 92, consigan una virtualidad dinamizadora de la ciudadanía sin que se cuestione la esencia de la democracia representativa afirmada en el artículo 1.3 del texto constitucional. La práctica de desarrollo legislativo ha sido singularmente afortunada con la aprobación de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa

---

<sup>27</sup> Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Sentencia 766/2022, de 16 de junio, Rec. 6382/2021 ha resaltado el criterio general de funcionamiento mediante mayoría de las cámaras parlamentarias de modo que solo mediante ley puede imponerse la unanimidad.

<sup>28</sup> «La concepción constitucional dual del derecho fundamental a la participación política (art. 23 CE (La ley 2500/1978)) está manifiestamente descompensada en favor de la representación, lo que muestra la insuficiencia real de la participación directa en nuestro sistema jurídico, situándonos ante la verdadera dimensión del problema: la escasa virtualidad de este derecho fundamental frente a la excesiva formalización de la representación política y los órganos de representación de los ciudadanos.» *Diario La Ley*, N.º 9320, Sección Documento on-line, 18 de diciembre de 2018, Editorial Wolters Kluwer.

popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia,<sup>29</sup> a través de la que se vigorizó notablemente el mecanismo de la iniciativa legislativa popular mediante dos cambios substanciales: la reducción a 10.000 firmas de ciudadanos para subscribir la iniciativa y la obligada inclusión en un plazo máximo de dos plenos del debate en el órgano parlamentario.

En este mismo orden de cosas, la ley introduce novedades en el ejercicio del derecho de participación del artículo 23 de la Constitución<sup>30</sup> cuando posibilita que las personas mayores de edad y con la condición política de gallegos participen en la tramitación parlamentaria de las leyes remitiendo sus sugerencias y aportaciones, impulsen acción del gobierno gallego a través de proposiciones no de ley (en este caso, con tan solo 2.500 firmas) o dirijan preguntas con el ruego de que sean formuladas a la Xunta de Galicia. Se trata de novedades que no pueden valorarse como debilitadoras del sistema representativo en la crítica recogida con carácter general por Matía Portilla.<sup>31</sup>

La institución parlamentaria gallega ha asumido con gran vigor el mandato constitucional de ejercer sus funciones con plenitud, lo que puede comprobarse por el trabajo parlamentario intenso tanto en el cómputo de la duración de sus reuniones como en la ingente labor de refundición y mejora normativa a lo largo de todos estos años.

---

29 Desarrollé estas ideas en: «Presentación dos novos instrumentos de participación no Parlamento de Galicia». *O Parlamento ante o reto da participación cidadá*. Jornada: Santiago de Compostela, 1 de julio de 2016 / coord. por José Julio Fernández Rodríguez, 2016, págs. 75-93.

30 Sobre el que se puede consultar: «Artículo 23 CE: El Derecho de participación». Xosé Antón Sarmiento Méndez. *Derechos fundamentales: aspectos básicos y actuales*, coord. por Alejandro Villanueva Turnes, Ana Aba-Catoira, 2017, págs. 361-388.

31 «La pretensión de contraponer, en definitiva, el modelo representativo del Estado con la democracia directa subyace en muchas de las propuestas en esta dirección, que están al servicio de un populismo que cuestiona el estado constitucional.» Artículo 108 CE: Responsabilidad del Gobierno en su gestión política ante el Congreso de los Diputados. *Diario La Ley*, N.º 9320, Sección Documento on-line, 18 de diciembre de 2018, Editorial Wolters Kluwer.

La autonomía que como ente territorial tiene la comunidad autónoma conforme al artículo 137 de la Constitución, se ve reforzada por su consideración de nacionalidad histórica según lo dispuesto en la disposición transitoria segunda. Esta previsión dio lugar a lo que podemos denominar como bloque de constitucionalidad resistente, que se manifestó en dos planos diferenciados. Con motivo de la crisis económica la comunidad autónoma y su parlamento afianzaron su apuesta constitucional por la autonomía política, dando la espalda a ciertos intentos de laminación del autogobierno como los conocidos en el informe CORA. Además, y frente a lo que se pudo plantear como una línea de debilitamiento de la autonomía política por el importante papel a llevar a cabo por la Unión Europea, el Parlamento de Galicia optó por una posición activa mediante su participación en organismos como la CALRE (Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de Europa) y su preocupación por el respeto del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad en el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de la Comisión Europea.<sup>32</sup>

La segunda ocasión en la que la arquitectura jurídica autonómica demostró su fortaleza fue la crisis sanitaria derivada de la pandemia. En este sentido los equilibrios institucionales entre los interlocutores que hubieron de resolver el aplazamiento electoral por motivos sanitarios funcionaron correctamente, de modo que el diálogo responsable entre parlamento, Xunta de Galicia y Xunta Electoral de Galicia propició que lo que podría haber conducido a una situación política difícil — pensemos en unas elecciones con muy escasa participación que aporten un resultado electoral poco representativo— se resolvió con una posposición de la fecha de elecciones que por lo demás no fue insólita en el derecho comparado. Paralelamente no menos afortunada fue la decisión del legislativo autonómico de mantenerse abierto en todo momento y aún más incrementar las funciones que la Diputación

---

32 Como puede apreciarse en mi exposición: «Mejora institucional y cooperación europea: crónica del segundo período de sesiones del año 2011 en el Parlamento de Galicia». *REGAP: Revista galega de administración pública*, N.º 43, 2012, págs. 277-288

Permanente tiene atribuidas para asegurar el control y la legitimación de las decisiones que se tomaron hasta la constitución de la nueva legislatura. Como han señalado Anna M. Palau Roque y Yaiza Moreno,<sup>33</sup> puede el parlamento contribuir a mejorar la capacidad administrativa en España y así argumentan que puede contribuir en dos aspectos. En primer lugar, reforzando los mecanismos de rendición de cuentas del aparato administrativo. En segundo lugar, fomentando la participación de autoridades y funcionarios en el diseño y análisis de políticas públicas, aspectos ambos que, como he documentado, han sido afrontados con decisión por el Parlamento de Galicia.

#### IV. Reflexiones conclusivas

Estas valoraciones de la salud de la Constitución en el ámbito gallego merecen ser matizadas cuando analizamos el plano de la garantía de los derechos ciudadanos recogidos en el artículo 3.2 del Estatuto de autonomía y normas concordantes. En efecto, aspectos como el derecho de los gallegos de acceso a la cultura propia y el ejercicio de los derechos lingüísticos que nos autoidentifican<sup>34</sup> requieren la necesaria lealtad constitucional de los poderes públicos para que los principios solemnemente proclamados en el preámbulo constitucional sean efectivos en la práctica política de nuestra comunidad autónoma. La discutible restricción de la competencia gallega en materia de derecho

---

33 «El papel del parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 103-120.

34 Pocos avances sustantivos se pueden señalar desde mi trabajo «A lingua e o seu tratamento lexislativo e xurisprudencial: estado da cuestión». *REGAP: Revista galega de administración pública*, N.º 32, 2002, págs. 171-187. Sobre los elementos autoidentificadores opina Solozábal que «Las cláusulas identitarias presentarían a la comunidad autónoma en relación con su sustrato político, más precisamente como su correspondencia institucional, estableciendo sus símbolos y fijando los rasgos privativos de su personalidad. Estas cláusulas identitarias contribuyen a la legitimación de los estatutos, que en absoluto son exclusivamente normas de organización, y dan expresión al pluralismo territorial que nuestro Estado autonómico hace posible». *Diario La Ley*, N.º 9312, Sección Tribuna, 5 de diciembre de 2018, Editorial Wolters Kluwer.

civil<sup>35</sup> es un ejemplo reciente de cómo las incompreensiones recíprocas de las realidades autonómicas pueden socavar la lealtad constitucional del pacto constitucional y merecen ser repensadas desde el pluralismo ínsito en la carta magna. Otra vía de profundización democrática que no puede olvidarse en la participación directa de la ciudadanía que en países de nuestro entorno es un mecanismo potente de legitimación, aunque encuentre — como en nuestro sistema— obstáculos en los poderes constituidos que merecen ser removidos.<sup>36</sup>

El valor de la Constitución española se fundamenta en el estado de derecho que su artículo primero proclama, de tal manera que la actuación de todos los poderes públicos debe tener como fin último la garantía de las libertades ciudadanas como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia de 13 de diciembre de 2018 en relación con las actividades de control llevadas a cabo por un parlamento autonómico. En palabras del máximo intérprete de la Constitución: «La teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. La decisión del pueblo organizado en poder constituyente se sitúa en el origen histórico de la Constitución y la legitimación democrática, con la atribución al mismo de la titularidad de la soberanía, se constituye en *prius* lógico para poder pensar en el Estado como Estado constitucional» (Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre de 2018. Conflicto entre órganos constitucionales 3102-2016.).<sup>37</sup> Este entendimiento de la legalidad, también estatutaria, servirá para

---

35 Vid. «Derecho civil autonómico y seguridad jurídica: su técnica normativa: el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2006, de 14 junio (LG 2006, 2), de derecho civil de Galicia». Xosé Antón Sarmiento Méndez. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, ISSN 0212-2855, N.º 14, 2007, págs. 13-26. En parecidos términos también críticos me posiciono en «A casación galega: analizando en clave autonómica una polémica decisión do Tribunal Constitucional». *Dereito: Revista jurídica de la Universidad de Santiago de Compostela*, Vol. 13, N.º 1, 2004, págs. 397-413.

36 Antonin Gelblat. «Un référendum d'initiative partagée... avec le gouvernement ?». *Revue française de droit constitutionnel*, N° 129, 2022, págs. 41-64.

37 «Promovido por el Congreso de los Diputados en relación con el rechazo de comparecencia urgente del ministro de Defensa en funciones para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de ministros de defensa de la OTAN».

comprender institutos como la inviolabilidad o la inmunidad y alejarlos de su crítica como privilegios personales para darles el necesario sentido de prerrogativas institucionales perfectamente válidas en la actualidad.<sup>38</sup>

Dentro del marco legal, como recuerda Miquel Roca<sup>39</sup> la dinámica política institucional es muy amplia y por eso el texto constitucional debe concebirse como un instrumento de colaboración y no de agresión entre ciudadanos y colectivos en los que se integra. Estas reflexiones son particularmente precisas cuando evaluamos los efectos del programa constitucional en la efectividad de las libertades de las mujeres y los pasos que aún nuestra sociedad tiene por andar respecto a la efectiva tutela de sus derechos.<sup>40</sup>

Desde una observación tuitiva de los derechos ciudadanos, resulta cada vez más preocupante la relajación con la que los poderes constituidos (gobiernos y parlamentos)<sup>41</sup> abordan la buena técnica legislativa con un abuso de las leyes ómnibus y de acompañamiento que perjudican el respeto de la seguridad jurídica como principio básico para tener en cuenta. Como señala Ignacio Astarloa: «se han relajado límites valiosos que permitían mantener el orden constitucional deseado de las instituciones y, concretamente, el protagonismo que en materia normativa otorga de manera consciente y querida la Constitución al parlamento, en lógica coherencia con la posición de cada poder

---

38 Así lo entiende en el ámbito supranacional Ana Gemma López Martín. «Sobre inmunidades (de los jefes de estado y de gobierno) en tiempos de pandemia». *Foro*, Nueva época, vol. 23, núm. 2 (2020): 21-54.

39 Recogida su opinión en la *Revista del Consejo General de Procuradores*. Número especial de diciembre de 2018, página 10.

40 En este sentido resulta de interés la jurisprudencia del Tribunal Constitucional «Tal tipo de discriminación comprende sin duda aquellos tratamientos peyorativos que se fundan no solo en la pura y simple constatación del sexo de la víctima, sino en la concurrencia de razones o circunstancias que tengan con el sexo de la persona una conexión directa e inequívoca, como sucede con el embarazo, elemento o factor diferencial que, por razones obvias, incide de forma exclusiva sobre las mujeres» (STC 182/2005, de 4 de julio, Sala Primera, FJ 4, Ponente: M. E. Casas Baamonde).

41 Reflexiones al respecto pueden consultarse en «A función legislativa, unha perspectiva na práctica parlamentaria comparada galega e asturiana». Xosé Antón Sarmiento Méndez. *REGAP: Revista galega de administración pública*, N.º. 38, 2004, págs. 175-202. Más recientemente en «La función legislativa». *Manual de derecho parlamentario autonómico*, coord. por Salvador Iglesias Machado, Raquel Marañón Gómez, 2016, págs. 243-286.

derivada de la división de poderes, de la superioridad de las decisiones adoptadas por los representantes del pueblo, de los principios de jerarquía y de legalidad, y del valor del procedimiento de debate público y plural en la elaboración de las normas.»<sup>42</sup> Además en el plano autonómico gallego es reseñable que la ausencia de reforma del texto de 1981 ha impedido que nuestro Estatuto contenga un elenco de derechos de nueva generación con lo cual se ha perdido la oportunidad — como señaló Jove<sup>43</sup> — aprovechada en otras nacionalidades: «A pesar de la escasez de derechos subjetivos, las declaraciones de derechos autonómicas han enriquecido el patrimonio jurídico de los ciudadanos, en tanto que la presencia de los derechos en los estatutos de autonomía les proporciona un nuevo estatus jurídico, además de suponer un impulso al desarrollo del estado social».

Resulta también mejorable el desarrollo de prácticas políticas que mediante mutaciones confrontadoras traten de modificar la dinámica de conciliación que la Constitución española estableció en 1978.<sup>44</sup> En el derecho anglosajón se ha apuntado<sup>45</sup> el coste legitimador que tiene para las instituciones democráticas la adopción de decisiones por el ejecutivo sin el respaldo contrastado del parlamento y ello es todo un aviso para los abusos que se han apuntado en los sistemas parlamentarios de gobierno en España. Las novedades que la legislación ordinaria estatal y autonómica ha incorporado al ordenamiento español en materia

---

42 «Parlamento, gobierno, ley y reglamento, cuarenta años después». *Corts 31. Anuari de Dret Parlamentari* núm. 31, any 2018. Número extraordinari 40 aniversari de la Constitució espanyola. Págin 171.

43 «Naturaleza y exigibilidad de los derechos recogidos en los estatutos de autonomía». *Dereito* Vol.26, nº2:43-74 (Xullo-Decembro, 2017).

44 Ideas como las propuestas por Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio que postulan la colaboración institucional en la conexión directa entre la información de las webs del gobierno y los parlamentos resultan de particular interés para la gestión de situaciones de excepción en las que la rapidez de la respuesta y la transparencia cara a la ciudadanía son claves. Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio. Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y del estado autonómico: *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. 125 instrumentos de apertura parlamentaria, Zaragoza, 2017.

45 Andrew Reeves y Jon c. Rogowski. «Unilateral Inaction: Congressional Gridlock, Interbranch Conflict, and Public Evaluations of Executive Power». *Legislative Studies Quarterly*, 47, 2, mayo 2022, págin 427.

de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana merecen ser valoradas para constituir aspectos a constitucionalizar para evitar caminos de vuelta en materias substanciales para la construcción democrática.<sup>46</sup> En este sentido, no parece que sea un mal punto de partida la reflexión que el dictamen del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2016 hizo acerca de los cuatros grandes aspectos sobre los que hablar en relación con la reforma de la Constitución, referidos en aquel momento a la reformulación del Senado, la introducción de la denominación de las comunidades autónomas, la presencia de la Unión Europea en el texto constitucional y una regulación más acertada de los criterios de la sucesión a la corona.<sup>47</sup> En el derecho autonómico de Galicia se ha profundizado a lo largo de estos 40 años en facetas de participación ciudadana que todavía no están extendidas en el derecho estatal, singularmente la obligatoria inclusión y debate en el orden del día de los plenos parlamentarios de las iniciativas legislativas populares como ha demandado la doctrina.<sup>48</sup>

---

46 Ideas que son comunes en la doctrina constitucional y que desarrollo en: «Delimitación del buen gobierno autonómico en el contexto comparado: transparencia y gobierno en funciones en el ordenamiento jurídico de Galicia». *El parlamento y el defensor del pueblo: XXII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Seminario Internacional: Modernización e Institucionalidad en el poder legislativo*, coord. por Francesc Pau i Vall, 2016, págs. 33-72. En parecido sentido se pronuncia Sánchez Ferriz: «la interpretación llevada a cabo durante 37 años por el Tribunal Constitucional viene a confirmar la necesidad del reconocimiento de las diferencias entre la libertad de expresión y el derecho a la información por cuanto inciden en regímenes jurídicos bien diferentes. Siendo ello así, y sin perjuicio de la puntual restricción legal de la vigente Ley 9/2013, las posibilidades de evolución del deber de transparencia hacia su eficacia real y su directa incidencia en la vivencia de una democracia avanzada exigen un cambio de perspectiva en su análisis, y de paradigma, que permitirá conclusiones menos pesimistas que las lamentadas por la doctrina. La condición, en mi opinión, es retomar como eje y motor de estas nuevas técnicas al derecho a la información consagrado en el art. 20.1.d de la Constitución». *Corts 31. Anuari de Dret Parlamentari núm. 31, any 2018. número extraordinari 40 aniversari de la Constitució espanyola*.

47 Sin perjuicio de la crítica respecto del procedimiento: «El procedimiento de reforma constitucional que se ha instaurado en nuestro ordenamiento cuenta con diversas lagunas y falta de claridad, lo que hace que en la práctica existan una multitud de posicionamientos, consideraciones e interpretaciones de su contenido, produciéndose notables discrepancias». Nerea Grana Chevaux «Análisis crítico del procedimiento de reforma constitucional en España». *Diálogos Jurídicos*. Vol. 7 (2022) 271-291.

48 «Democracia y promesa electoral». Ángel B. Gómez Puerto. *Actualidad Administrativa* nº 4, abril 2022, Nº 4, 1 de abr. de 2022, Editorial Wolters Kluwer. Página 6.

Señala Muñoz Machado<sup>49</sup> que la Constitución española ha superado con brillantez todos los defectos e insuficiencias de nuestras constituciones históricas y esta opinión favorable —entiendo— debe servir de impulso para la mejora del marco institucional de convivencia también en el ámbito autonómico, pues solo las sociedades que se preocupan por ello avanzan y dejan las generaciones futuras mejores expectativas de progreso. El desarrollo estatutario debe continuar la senda que permita —como señaló Sartori—<sup>50</sup> la convertibilidad de las minorías en mayorías, pues de ello depende el futuro de una democracia y además ello debe producirse con respeto a la ley que se halla —como apunta Juan Claudio de Ramón—<sup>51</sup> siempre por encima de los funcionarios y representantes públicos. Desde la perspectiva del programa estatutario autonómico gallego, resulta particularmente deficitario el logro de la normalización lingüística, especialmente en el ámbito de la administración de justicia. Es un problema poliédrico, pero cuyas causas ya han sido identificadas<sup>52</sup> y merecen ser abordadas para que ese poder clave del estado de derecho no se deslegitime también por ese aspecto esencial de nuestra cultura.

## V. Bibliografía

- Baamonde Gómez, Laura (2022): «Representación vs. tecnocracia en el sistema parlamentario español», *Revista General de Derecho Constitucional*, 36.
- Bolen, Steven J. (2022): «The Democracy Enablers», *Parliamentary Journal*, 63, 1, 4.

---

<sup>49</sup> *Comentario mínimo a la Constitución española*. Preámbulo. Cortes Generales. 2018. página 16.

<sup>50</sup> Diego S. Garrocho Salcedo. «El privilegio de la responsabilidad». *Revista de Occidente* 492, 2022, página 9.

<sup>51</sup> Juan Claudio de Ramón. «Los mejores y los iguales». *Revista de Occidente* 492, 2022. Página 21.

<sup>52</sup> Iñigo Urrutia Libarona. «Administración de Justicia, doble oficialidad lingüística y derecho fundamental a la tutela judicial efectiva». *REAF-JSG* 35, junio 2022, p. 283-342.

- Claudio de Ramón, Juan (2022): «Los mejores y los iguales», *Revista de Occidente*, 492.
- Fernández Benítez, Andrea (2022): «Élites, responsabilidad y transparencia». *Revista de Occidente*, 492.
- Fraysse, Élise (2022): «Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. Retour(s) sur la révision constitutionnelle de 2008». *Revue française de droit constitutionnel*, 129.
- Garrocho Salcedo, Diego S. (2022): «El privilegio de la responsabilidad». *Revista de Occidente*, 492.
- Gelblat, Antonin (2022): «Un référendum d'initiative partagée... avec le gouvernement?». *Revue française de droit constitutionnel*, 129.
- Gómez Puerto, Ángel B. (2022): «Democracia y promesa electoral», *Actualidad Administrativa*, 4.
- Grana Chevaux, Nerea (2022): «Análisis crítico del procedimiento de reforma constitucional en España». *Diálogos Jurídicos*, 7.
- Guerrini, Marc (2022): «Le contentieux constitutionnel des dispositions législatives interprétées conformément aux engagements internationaux de la France». *Revue française de droit constitutionnel*, 129.
- Jove, Daniel (2017): «Naturaleza y exigibilidad de los derechos recogidos en los estatutos de autonomía», *Dereito*, vol. 26, 2, 43-74.
- López Martín, Ana Gemma (2020): «Sobre inmunidades (de los jefes de estado y de gobierno) en tiempos de pandemia». *Foro*, Nueva época, vol. 23, 2.
- Palau Roque, Anna M. y Yaiza Moreno (2022): «El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29.
- Musso, Pierre (2022): «La dégradation du symbolique en politique», *Revue Politique et parlementaire*, 1102.

- Pulido Quecedo, Manuel (2001): *La Constitución española con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Editorial Aranzadi.
- Reeves, Andrew y Jon C. Rogowski (2022): «Unilateral Inaction: Congressional Gridlock, Interbranch Conflict, and Public Evaluations of Executive Power», *Legislative Studies Quarterly*, 47, 2.
- Sánchez Medero, Gema, Gema Pastor Albadalejo y Leticia Ruiz Rodríguez (2022): «La relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados en España (1989-2019)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124.
- Sarmiento Méndez, Xosé Antón (2016): *Dereito estatutario de Galicia*, Editorial Guiverny, Santiago de Compostela.
- Urrutia Libarona, Iñigo (2022): «Administración de Justicia, doble oficialidad lingüística y derecho fundamental a la tutela judicial efectiva», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals-Journal of Self-Government*, 35.
- Vargas, Ana y Cláudia Ribeiro (2022): «El reparto del poder legislativo. el caso portugués», *Revista de las Cortes Generales*, 112.
- Visiedo Mazón, Francisco J. (2012): «La realidad de los parlamentos autonómicos desde la aprobación de la Constitución española de 1978», *Revista Derecho del Estado*, 28.
- Simone Wegmann (2022): «Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective», *The Journal of Legislative Studies*, 28, 1.



# Algunas reflexiones sobre las políticas públicas culturales en los sistemas políticos

ADELA ROMERO-TARÍN

Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante (España)

JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante (España)

## Resumen

La sociedad del conocimiento y la libertad de expresión, tan comentada durante las últimas décadas del siglo xx, han generado una interacción de pensamiento y una creatividad que han dado como resultado la innovación constante, lo que hace complicada su definición concreta. Este texto plantea un análisis sobre las políticas públicas culturales como instrumentos portadores de unos valores y expresiones culturales que deben planificarse e implementarse de forma meditada y con los recursos necesarios para su ejecución. Para dicha acción, la cultura debe ser puesta en práctica por profesionales, técnicos y gestores especializados en este contenido transversal tan primario como es la cultura y su patrimonio. **Palabras clave:** cultura, creatividad, diversidad cultural, políticas culturales, gestor cultural, democracia, pensamiento crítico, gobierno local.

## Resum

La societat del coneixement i la llibertat d'expressió, tan comentada durant les últimes dècades del segle xx, han generat una interacció de pensament i una creativitat que han donat com a resultat la innovació constant que fa complicada la seua definició concreta. Aquest text planteja una anàlisi sobre les polítiques públiques culturals com a instruments portadors d'uns valors i unes expressions culturals que han de planificar-se i posar-se en pràctica de forma meditada i amb els recursos necessaris per a la seua execució. Per a aquesta acció, la cultura ha de ser posada en pràctica per professionals, tècnics i gestors especialitzats en aquest contingut transversal tan primari com és la cultura i el seu patrimoni.

**Paraules clau:** cultura, creativitat, diversitat cultural, polítiques culturals, gestor cultural, democràcia, pensament crític, govern local.

## Abstract

The knowledge society and freedom of expression, much talked about during the last decades of the 20th century, have generated an interaction of thought and creativity that have resulted in constant innovation that makes its concrete definition complicated. This paper proposes an analysis of cultural public policies as cultural instruments that must be planned and implemented in a thoughtful way and with the necessary resources for their execution. For this action, culture must be put into practice by professionals, technicians and managers specialized in this primary and transversal content as culture and its heritage.

**Keywords:** culture, creativity, cultural diversity, cultural manager, democracy, critical thinking, local government.

## **Sumario**

- I. Breve introducción y planteamiento teórico
- II. Las políticas públicas culturales y la democracia en la actualidad
- III. Las principales características de las políticas públicas culturales
- IV. La dirección y la gestión de las políticas culturales
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

## I. Breve introducción y planteamiento teórico

El presente texto con un contenido y orientación metodológica profundamente descriptivos y preceptivos, como su título expresa, intenta hacer unas reflexiones aproximativas dada la complejidad y la amplitud del tema objeto de estudio a las políticas públicas de la cultura o culturales, y a su interdependencia dialéctica con los sistemas políticos, especialmente en la actualidad.

La cultura está unida a la historia y al devenir de la humanidad y, al mismo tiempo, al contexto histórico. Se manifiesta como expresión de un sistema de ideas integradas a su propia época y circunstancias, como ya subrayó, entre otros Ortega y Gasset (2016).

Existen numerosas definiciones de cultura, así Alfred Kroeber y Clyde Kluckhohn (1954) seleccionaron un total de 164, de las múltiples existentes. Desde el punto de vista de la etimología, la palabra o el término cultura tiene su origen en el latino *cultus* y hace referencia al cultivo del saber y del alma, frente a la agricultura o cultivo de algo. No obstante, el amplio contenido del término cultura y su compleja definición y delimitación, hace que utilicemos deliberadamente en esta publicación, la definición institucional propuesta por la Real Academia Española de la Lengua, que reza así en sus acepciones: «3) resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos o de afinarse por medio del ejercicio de las facultades intelectuales del hombre; y 4) conjunto de modos de vida y costumbres, conocimiento y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época o grupo social; conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo» (1992, 624).

A esta propuesta conceptual se suma la desarrollada por la Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural (2002), que dice: «la cultura es el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y de las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias». De la definición transcrita precedentemente

se deduce, en nuestra opinión, las siguientes características esenciales: a) la cultura es una manifestación fruto del conocimiento y de los modos de vida o costumbre; b) es la manifestación o expresión de una sociedad o comunidad, pero también de grupos sociales de esa sociedad; c) es una manifestación o expresión en un momento y sociedad histórica dada o concreta, y es, por tanto, d) cambiante y plural.

Además de lo anterior, la cultura en la actualidad está influida sustancialmente por un contexto estructural de sociedad digitalizada y globalizada. El papel de las redes sociales y las nuevas tecnologías es relevante y determinante en la cultura actual.

El término cultura es de contenido amplio y poliédrico; y se ha vinculado, en ocasiones, a una cosmovisión cercana a la Ilustración y al Humanismo, donde el conocimiento a través de la educación y el aprendizaje juegan un papel relevante de transformación social. A su vez, la antropología ha completado y enriquecido esta visión haciendo hincapié en la importancia de los símbolos, tradiciones, mitos, ritos, normas de conducta y convivencia, valores, principios, etcétera, de una sociedad dada. Junto a la psicología, esta nos ha aportado también una visión complementaria, añadida en base a la personalidad, conductas, motivaciones de las personas y de los grupos sociales.

El carácter diverso o múltiple del contenido de la cultura se ha caracterizado por Antonio Ariño (2000) en base a cuatro dimensiones o aspectos importantes: a) la ontológica; b) la fenomológica; c) la carismática, y d) la sociohistórica. Esto hace sin duda, que pueda afirmarse también que existe, por tanto, un pluralismo intelectual, histórico y social de la cultura en el que el proceso de la elaboración y contextualización de esta sea relevante y condicionada por su transmisión y permanencia.

La cultura y el cambio cultural implican también un proceso de mejora, ampliación y actualización. La cultura es la voz a la que están llamados todos los actores e instituciones públicas y privadas y, en especial, las élites. Para Greppi (2022) hacen falta élites culturales

nuevas y transformadoras. El contenido temático de la cultura es amplio, diverso, donde se encuadran entre otros sectores o ámbitos: el cine, el teatro, la música, el patrimonio, la animación a la lectura y las bibliotecas, la divulgación, la danza, la poesía, los festivales, las artes plásticas, la literatura, la producción editorial, etc.

A su vez, el patrimonio cultural está integrado por diversos bienes muebles e inmuebles con un valor histórico, artístico antropológico, documental, arqueológico, entre otros, incluyendo también a la cultura popular identitaria de los grupos humanos y los bienes intangibles de interés, como son las costumbres y las fiestas tradicionales de una zona geográfica o de un país. Pero junto a esas dimensiones varias y complementarias de la cultura, no se puede dejar de mencionar que hay una dimensión no solo social, histórica e institucional de la cultura, sino también personal e individual. Las personas constituyen e integran los grupos sociales y la sociedad y, por tanto, esta es una dimensión también digna de consideración.

La personalidad humana, en este aspecto de la cultura que estamos analizando, está a su vez muy vinculada a la creatividad personal. Esta se trata de una condición humana de gran complejidad en cuanto a su funcionamiento y a su anclaje biológico de una enorme relevancia, aplicada tanto en nuestra vida cotidiana, en aquellos «pequeños pasos para un hombre, como sobre todo en nuestros proyectos más innovadores y colosales, en grandes saltos para la humanidad» (Corbalán 2022, 9-10) La creatividad y su desarrollo van vinculados a la del *Homo sapiens* y no a una persona robotizada. «La creatividad es el motor del cambio, la esencia de la innovación, el procedimiento de avance, la línea en que esos dos mundos, lo hecho y lo que queda por hacer, se tocan y el proceso creativo radica en un fenómeno tan fascinante como complejo, relacionado simultáneamente con la personalidad y la inteligencia de la persona, de carácter plenamente multidimensional, que es capaz de expresarse en un amplio número de ámbitos y cuyo producto, más allá de su destino histórico final, puede resultar subjetivo en cierto momento y en cierto grado» (Corbalán 2022,18 y 135-136).

La creatividad es, por tanto, importante y relevante como ha subrayado, entre otros autores, Alonso Monreal (2001), que la define como una característica que se puede impunemente tener o no, sino que es una forma de ser, sin la que la vida humana no puede realizarse plenamente. Sin creatividad, el individuo es solo un robot, un conjunto de mecanismos. Sin duda la creatividad, además, está unida a la curiosidad, a las ganas de saber y, por tanto, está ligada a la libertad de pensamiento y expresión. La creatividad es fruto de la persona, pero con una dimensión y un impacto social y político añadido. La suma de creatividades personales generará la cultura grupal y societal.

La cultura es también hoy un aspecto determinante de una serie de fenómenos y de tendencias ya mencionados en líneas superiores, que no podemos profundizar por las limitaciones de la extensión de este texto, pero que serían fundamentalmente las siguientes: a) el nacionalismo; b) las identidades; c) el multiculturalismo; d) la perspectiva de género, y e) la industria y la producción cultural.

Por otro lado, la mente humana y algunas de sus disfunciones como la neurosis afectan sin duda a las personas determinando sus creencias y comportamientos individuales y colectivos (Horney 1981). A esta cuestión se añaden las políticas culturales, o de la cultura, siendo un tipo de política pública con un ámbito y especialidad propias dentro de la pluralidad y de la diversidad del conjunto de políticas públicas existentes en la actualidad. Estas comparten de forma genérica unas características comunes, además de sus propias características e idiosincrasias más esenciales como su peculiares y propios procesos, contenidos y finalidades. Para Innerarity (2011) las políticas del conocimiento se han convertido en un asunto de la ciudadanía democrática donde nos jugamos los problemas teóricos, pero principalmente la calidad de nuestro espacio público.

Hoy el conocimiento, la cultura y sus políticas constituyen el contenido y la finalidad esencial de la sociedad de la información o de la sociedad del conocimiento. La información es la principal materia prima de la creatividad humana. En la sociedad de la información,

el pensamiento y la transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder (Castells 2000).

Obviamente, la cultura y las políticas culturales están ligadas a la transparencia y al derecho a la información y no se puede olvidar en absoluto el carácter político de la cultura. Así, entre otros, Barbieri (2014, 109) ha señalado que: «la cultura como proceso político quiere decidirla, pensarla como un proceso de confrontaciones que se dan justamente porque participamos en contextos comunes y porque imaginamos aquello que compartimos». La cultura implica conocimiento y cambio de pensamiento y valores a través del diálogo y del consenso.

## **II. Las políticas públicas culturales y la democracia en la actualidad**

La cultura, como anteriormente se mencionaba, necesita de creatividad y del desarrollo de una libertad de pensamiento y expresión. El hombre libre puede y debe expresar su pensamiento sin restricciones, siendo este es un derecho humano. La historia de la humanidad y del pensamiento nos ilustra los diversos modos de intento de control del pensamiento y de su expresión, el cual además de ser un derecho humano como antes se ha puesto de relieve, es una manifestación de una democracia real, no simbólica y de calidad. No obstante, sin perjuicio de lo anterior y de los métodos de dominación cultural, la democracia cultural tiene una dimensión y características diferentes. Se pretende controlar a la sociedad y su pensamiento sin violencia a través de la cultura y de los medios de comunicación, a través del marketing político, utilizando, si es preciso, la mentira como medio de logro del poder, banalizando, simplificando e infrutilizando la opinión pública.

Citando a Isaías Berlin, Javier Cercás (2022, 6) ha señalado respecto a lo anterior que «la lengua, la literatura, y la cultura solo pueden prosperar en pro de la libertad, sin pautas o directrices donde los poderes públicos están obligados a promoverlas, a no abandonarlas a su suerte, porque forman parte esencial del patrimonio de un

país». Por tanto, la dominación cultural será el medio prioritario de la dominación social y política. En ese sentido, Antonio Gramsci (2019), autor inspirador y pionero de los populismos de izquierda actuales, ya señalaba al respecto que el poder de las clases dominantes no solo se ejerce mediante instrumentos coercitivos o relaciones económicas derivadas del proceso productivo, sino también a través del control del sistema educativo, la religión y los medios de comunicación, y por todo ello la cultura es un terreno crucial de la lucha política.

La cultura y el conocimiento «más que un medio para saber, es un instrumento para convivir» (Innerarity 2011); y, por tanto, hay una ligazón esencial entre la cultura y la sociedad, siendo un medio para la democracia y logro de la felicidad ciudadana. Una buena gobernanza del conocimiento y de la cultura serán pues instrumentos de mejora y cambio social democrático. Por todo lo anteriormente comentado, estimamos de gran interés citar el proyecto de la UNESCO de la Declaración Universal de la Democracia, inspirada a su vez en las declaraciones y recomendaciones del Consejo de Europa y de otras organizaciones internacionales, especialmente la Declaración Universal sobre la Democracia,<sup>1</sup> del 16 de septiembre de 1997, aprobada por el Consejo Interparlamentario, y que reza así en sus artículos 19, 20, 21, 22 y 25:

19. Para que el estado de democracia sea duradero se necesita un clima y una cultura democráticos nutridos constantemente y reforzados por la educación y por otros medios culturales y de información. Por ello, una sociedad democrática debe comprometerse en beneficio de la educación en el sentido más amplio del término y, en particular, de la educación cívica y la formación de una ciudadanía responsable.

20. Los procesos democráticos se ven impulsados por un entorno económico favorable; por consiguiente, en su esfuerzo general de desarrollo, la sociedad debe comprometerse a satisfacer las necesidades económicas fundamentales de los más desfavorecidos, logrando así su plena integración en el proceso democrático.

---

1 Véase para mayor información la URL:

[https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/es\\_-\\_ddeclaration-web1.pdf](https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/es_-_ddeclaration-web1.pdf)

21. El estado de democracia supone la libertad de opinión y de expresión, lo que implica el derecho a expresar opiniones sin interferencia y a buscar, recibir e impartir información e ideas por cualquier medio informativo y sin consideración de fronteras.

22. En las sociedades tanto homogéneas como heterogéneas, las instituciones y los procesos de la democracia deben favorecer la participación popular para proteger la diversidad, el pluralismo y el derecho a ser diferente en un clima de tolerancia.

25. Los principios de la democracia deben aplicarse a la gestión internacional de los problemas de interés mundial y del patrimonio común de la humanidad, en particular el medio ambiente humano».

La democracia cultural es un aspecto complementario de la democracia y, a la vez, necesaria junto a la económica, social y medioambiental. Por otro lado, el desarrollo económico se vincula, y es interdependiente, con el cultural y el sostenible.

### **III. Las principales características de las políticas públicas culturales**

Como antes hemos señalado, las políticas públicas culturales tienen sus propias y peculiares características dentro del marco teórico de las políticas públicas, y que citaríamos por enumeración, sin prelación expresa, las siguientes:

- a) En todo el proceso y en las distintas fases integrantes del mismo, hay una gran diversidad y pluralidad de actores e instituciones públicas y privadas participando con una cultura de gobierno, de gestión pública y gestión en red (López Camps y Leal Fernández 2002).
- b) En la actualidad dentro del conjunto de las instituciones públicas participantes y artífices de la institucionalidad de las políticas públicas (Gomà y Subirats 1998), cada vez logran tener mayor presencia en los gobiernos y en las administraciones regionales y locales frente a los federales y las centrales, como han señalado entre otros Barbieri (2014). Hoy cuando se habla de una ciudad

abierta, innovadora e inteligente implica una ciudad cultural con un estilo propio y novedoso. El caso de Barcelona, entre otras, es un posible modelo a tener en cuenta (Rius Ulldemolins 2014), siendo los objetivos culturales claves en el modelo y en el futuro de la ciudadanía.

La planificación estratégica local es, por tanto, más amplia y diversa que la mera planificación urbanística. Los equipamientos culturales son un aspecto relevante sin duda. En este ámbito de la cultura, el liderazgo regional o local es un factor clave también a considerar. Además, hay que subrayar que el Ministerio de Cultura no abarca ni todas las dimensiones del concepto de cultura, ni toda la política cultural del Estado. Partimos del carácter multidimensional de la cultura (Rubio Arostegui 2008). La cultura de un Estado es, por tanto, amplia y plural y no centralista ni centralizada.

- c) La colaboración y la participación público-privada, y en especial del tercer sector, es una realidad y una necesidad hoy en día para la gobernanza democrática. Por otro lado, la tendencia a la delegación o incluso a la privatización en la gestión de bienes y servicios públicos culturales, especialmente en el nivel local, ha producido éxitos notables de eficacia, calidad y satisfacción en la ciudadanía. Existen a su vez varios modelos de políticas culturales en función del papel del tercer sector y del ámbito privado, siendo estos básicamente los siguientes: 1) el modelo liberal centroeuropeo, y 2) el modelo anglosajón (Rius Ulldemolins 2014). En este ámbito, la participación ciudadana es muy necesaria y relevante.
- d) Los bienes y servicios públicos que se implementan y desarrollan a través de las políticas públicas son calificados y considerados como *bienes comunes* o de lo común, conforme la definición clásica de Elinor Ostrom (1990).

Esa idea de bienes comunes conlleva implícita una visión de participación y propiedad ciudadana compartida y solidaria, frente a una visión individualista y mercantilista de la cultura. Por otro lado, esa visión considera dar mayor presencia y relevancia a la gestión de

los gobiernos regionales y locales (Barbieri 2014; Ortega Varcárcel 1998).

- e) Las políticas públicas de la cultura y sus diversas manifestaciones (artísticas, musicales, literarias, poéticas, etc.) son un instrumento del saber y del conocimiento para hacer una sociedad y una ciudadanía más libre, crítica y participativa.
- f) Las políticas públicas culturales son también un instrumento para promover y fomentar la *regionalidad social corporativa empresarial*, para coadyuvar e impulsarlas desde los propios actores y recursos, para generar un valor añadido que apueste por el capital social y equilibre la relación entre economía y sociedad, contribuyendo al desarrollo integral y, por ende, al beneficio empresarial añadido.
- g) El término cultural está asociado a un nuevo aspecto y contenido tradicional del turismo de masas (Moulin 1992; Urfalino 1996), lo que ha provocado un erróneo entendimiento de la cultura como reclamo e instrumento para la especulación en beneficio del mercado.
- h) Las políticas públicas culturales deberán contemplar las industrias culturales y creativas, definidas por la UNESCO (2002) como aquellos sectores de actividad organizada que tienen como objeto principal la producción o la reproducción, la promoción, la difusión y/o la comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial.
- i) La dimensión territorial de la cultura debe considerarse como un factor decisor de las políticas públicas culturales. La consideración del territorio como un recurso cultural y económico deriva de su reciente y progresiva valoración como parte del patrimonio histórico y cultural (Bianchini y Parkinson 1993). La propositiva definición de lo que se entiende por cultura del patrimonio es un rasgo destacado del mundo moderno que moldea así los vínculos que le unen al mundo antiguo y que pretende con ello recuperar los signos más relevantes de esa tradición histórica (Dewey 2004). La cultura es ante todo una herencia, un patrimonio. La cultura surge de esta

relación permanente del presente con el pasado como integrante y sugestión (Ortega Valcárcel 1998). Hay un cambio desde una cultura estética y monumental hacia la consideración del territorio y de su historia.

- j) Existe una correlación relevante entre desarrollo socioeconómico y cultural. La cultura es un valor inmaterial cada día más importante. La industria cultural es un factor sin duda que coadyuva al desarrollo y la regeneración urbana. El territorio, a su vez, no solo es un capital fijo o inmovilizado, sino también un factor económico relevante. La UNESCO, en la convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, aprobada en la conferencia de 2005, proclamó los ocho principios rectores, siendo:
- a) Principio de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales
  - b) Principio de soberanía
  - c) Principio de igual dignidad y respeto de todas las culturas
  - d) Principio de solidaridad y cooperación internacionales
  - e) Principio de complementariedad de los aspectos económicos y culturales del desarrollo
  - f) Principio de desarrollo sostenible
  - g) Principio de acceso equitativo
  - h) Principio de apertura y equilibrio

A su vez, la Carta Cultural Iberoamericana, aprobada en Montevideo el 4 y 5 de noviembre de 2006, en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (OEA 2006), señalaba lo siguiente:

Convencidos igualmente de que la cultura se debe ejercer y desarrollar en un marco de libertad y justicia, reconocimiento y protección de los derechos humanos, y de que el ejercicio y el disfrute de las manifestaciones y expresiones culturales deben ser entendidos como derechos de carácter fundamental [...] Considerando que el ejercicio de la cultura, entendido como una dimensión de la ciudadanía, es un elemento básico para la cohesión y la inclusión social y que genera al mismo tiempo confianza y autoestima no solo a los individuos, sino también a las comunidades y naciones a las cuales pertenecen.

Por tanto, serán fines de esta Convención esencialmente:

- a) Afirmar el valor central de la cultura como base indispensable para el desarrollo integral del ser humano y para la superación de la pobreza y de la desigualdad;
- b) Promover y proteger la diversidad cultural que es el origen y fundamento de la cultura iberoamericana, así como la multiplicidad de identidades, lenguas y tradiciones que la confirman y enriquecen.
- c) Consolidar el espacio cultural iberoamericano como un ámbito propio y singular, con base en la solidaridad, el respeto mutuo, la soberanía, el acceso plural al conocimiento y a la cultura, y el intercambio cultural.

Por último, cabría decir también, que las políticas públicas culturales se han estructurado mucho más en torno a la cultura que a *lo* cultural, a aquello que es la esencia del patrimonio, de la creatividad o de la innovación. Para Barbieri (2014) en la actualidad se desarrollan políticas de la cultura sustantiva y no de la cultura adjetiva.

#### **IV. La dirección y la gestión de las políticas culturales**

Dada la interdependencia existente entre gobiernos y administraciones públicas, y de estos con la iniciativa privada empresarial y el tercer sector, se han dado lugar diferentes y novedosas fórmulas de colaboración conjunta, como son la colaboración, la cooperación y la coordinación dentro de la planificación estratégica integral y participativa con el objetivo de ser más eficaces y eficientes.

La gestión de las políticas culturales requiere de una complejidad y profesionalización que deberá ser de contenido multidisciplinar y desde una visión humanista (Camacho Ruiz 2021). El profesional a desarrollar estas tareas de decisión, planificación y gestión diseñará e implementará políticas culturales desde las particularidades de aquellas realidades y comunidades donde actúe, siendo llamado en ese caso gestor cultural.

La Federación Estatal de Asociaciones de Profesionales de la Gestión Cultural (2019) define al gestor cultural como el profesional que hace

posible y viable en todos los aspectos un proyecto u organización cultural que desarrolle y dinamice los bienes culturales, artísticos y creativos dentro de una estrategia social, territorial o de mercado, realizando una labor de mediador entre la creación, los bienes culturales, la participación, el consenso y el disfrute cultural.

## **V. Conclusiones**

Las principales ideas que identifica y reflexiona este texto, son fruto del complejo y diverso escenario actual que la cultura asimila y transforma a un ritmo acelerado. A su vez, se ha observado como los conceptos de cultural, identidad, innovación y creatividad han ido incidiendo con mayor intensidad en los procesos de cambio económico, político y social. La cultura, hoy, se entiende desde la multiplicidad de acepciones que deben ir adaptándose a los nuevos contextos, mostrando su capacidad de resiliencia en cada una de las dificultades o vicisitudes a la que se enfrentan las colectividades humanas. La cultura sigue siendo el gran baluarte de las sociedades y de la democracia participativa, por lo que debemos valorar su importancia y capacidad transformadora para adaptarnos a los diferentes contextos.

La pandemia ha marcado una nueva orientación en la cultura y lo cultural, ubicando a los gobiernos locales en una posición prioritaria para el diseño, implementación y evaluación de las políticas de este ámbito. La proximidad a la ciudadanía hacia este nivel político y administrativo los legitima para aportar nuevas soluciones y planteamientos.

Aunque no debemos olvidar el contenido múltiple de la cultura no solo de actores, sino también de instituciones y ámbitos, no solo públicos, sino también privados que colaborativa o cooperativamente desarrollan actividades conjuntamente.

Durante los últimos años un actor que ha tomado un gran impulso en la implementación de las políticas públicas es el tercer sector, compuesto por fundaciones, asociaciones y organizaciones no

gubernamentales sin ánimo de lucro que aportan su ilusión, estructura y *expertise*, entre otros elementos, para desarrollar políticas públicas de ámbito social y, en especial culturales, ocupando un espacio que el sector público no ejerce.

La cultura es expresión de la identidad cultural y, además, un factor o medio de cohesión social que desarrolla y legitima a la democracia. Por este motivo, la cultura no debe ser elitista, sino accesible desde la misma base de la sociedad hasta arriba y, obviamente, incluida en una democracia integral que favorezca el desarrollo social y económico de forma equilibrada.

Estas últimas décadas, aunque con mayor intensidad en estos últimos años, se han incrementado las manifestaciones, los pensamientos críticos y el aumento de una conciencia social mucho más sensible a todo aquello que se relaciona con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, como resultado de nuevas reflexiones y transformaciones en los valores de nuestras sociedades. Las políticas culturales y las problemáticas medioambientales deben alinearse bajo unos objetivos comunes, dando respuesta a los nuevos valores cívicos, y abriendo el debate social y la participación ciudadana a estas problemáticas sobre las que se debe actuar de forma inmediata. Esta situación antedicha resitúa a los actores en escenarios, sobre todo de ámbito local y distrital, que reclaman nuevos instrumentos, recursos y funciones, emergiendo un nuevo elemento, el capital social y la participación ciudadana a través de la coproducción de políticas públicas en sus diferentes fases de elaboración.

## **VI. Bibliografía**

Alonso Monreal, Carlos (2001): *Qué es la creatividad*, Madrid, Biblioteca Nueva.

Ariño, Antonio (2000): *Sociología de la cultura. La constitución simbólica de la sociedad*, Barcelona, Ariel.

- Asociación Española de Gestores de Patrimonio Cultural (2019): *Gestión y gestor cultural*. Disponible en: <http://aegpc.org/gestion-y-gestor-cultural#lagestion>
- Barbieri, Nicolás (2014): «Cultura, políticas públicas y bienes comunes: hacia unas políticas de lo cultural», *Revista Ágora*. Vol. 1, 1, 101-119.
- Bianchini, Franco y Michael Parkinson (eds.) (1993): *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester, Manchester University Press.
- Camacho Ruiz, Antonio (2021): *Manual del gestor cultural*, Córdoba, Editorial Almuzara S.L.
- Castells, Manuel (2000): *La era de la información*. Volumen I: La sociedad en red, Madrid, Alianza Editorial.
- Cercas, Javier (2022): «Vargas Llosa, el español y los poderes públicos», *El País Semanal*, 2385, 6.
- Corbalán, Javier (2022): *Creatividad. Desafiando la incertidumbre*, Barcelona, Prisanoticias colecciones y EMSE EDAPP S.L.
- Dewey, Patricia (2004): «From arts management to cultural administration», *International Arts Management*, 6, 13-22.
- Federación Estatal de Gestores Culturales (2009): *Código deontológico de la gestión cultural*, Madrid.
- Gomà, Ricard y Joan Subirats (1998): *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Gramsci, Antonio (2019): *Antología*, Madrid, Akal.
- Greppi, Andrea (2022): *Nuevas élites. Elitismo viejo*, Madrid, Círculo de Bellas Artes.
- Horney, Karen (1981): *La personalidad neurótica de nuestro tiempo*, Barcelona, Paidós.
- Innerarity, Daniel (2011): *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*, Barcelona, Paidós.
- Kroeber, Alfred y Clyde Kluckhohn (1954): «Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions», *The Journal of Philosophy*, Vol. 51, 19, 559-563.

- Moulin, Raymond (1992): *L'artiste, l'institution et le marché*, París, Ed. Flammarion.
- López Camps, Jordi e Isaura Leal Fernández (2002): *E-gobierno. Gobernar en la sociedad del conocimiento*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEA) (2006): *Secretaría General Iberoamericana. Carta Cultural Iberoamericana*. XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo (Uruguay).
- Ortega Varcárcel, José (1998): «El patrimonio territorial: El territorio como recurso cultural y económico», *Ciudades*, 4, 33-48.
- Ortega y Gasset, José (2016): *La deshumanización del arte*, Barcelona, Austral.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: the evolution of Institutions for Collective Action*, Londres, Cambridge University Press.
- Real Academia de la Lengua Española (RAE) (1992): *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, Madrid, Tomo I, 624.
- Rius Ulldemolins, Joaquim (2014): «Modelos de política cultural y modelos de equipamientos culturales: de los modelos nacionales a los modelos locales. Análisis del caso de Barcelona», *Política y Sociedad*, vol. 51, 2, 399-422.
- Rubio Arostegui, Juan Arturo (2008): «Génesis, configuración y evolución de la política cultural del Estado a través del Ministerio de Cultura: 1997-2007», RIPS, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 7, 1, 55-70.
- UNESCO (2002): *Declaración Universal sobre la diversidad cultural: una visión, una plataforma conceptual, un semillero de ideas, un paradigma nuevo*. Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127162\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127162_spa)
- UNESCO (2005): *La Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*. Disponible en: <https://>

es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/2811\_16\_passport\_  
web\_s.pdf

UNESCO (2015): *Repensar las políticas culturales*, Paris, UNESCO Press.

Urfalino, Philippe (1996): *L'invention de la politique culturelle*, Paris, Ed. Hachette.



# La ruralización de la legislación y las políticas públicas en España. Especial referencia al estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana

MARTA PÉREZ GABALDÓN

Profesora adjunta de la Universidad Cardenal Herrera-CEU,  
CEU Universities

## Resumen

La despoblación de las zonas rurales en España es un problema del que derivan importantes consecuencias sociales, económicas y políticas. De entre las medidas orientadas a hacerles frente, parece especialmente significativa en términos jurídico-políticos el mecanismo de garantía rural. Dicho mecanismo, que persigue que se tenga en cuenta la visión rural en toda ley o política pública que se vaya a desarrollar por parte de los poderes públicos, se ha convertido en un reclamo para la llamada España vaciada.

El artículo se plantea, de un lado, cuáles son el origen y la realidad del *rural proofing* en España —a nivel estatal y autonómico—, y si el desarrollo de medidas de este tipo en beneficio de los territorios rurales podría verse influenciado por el mayor o menor impacto electoral de las formaciones políticas que están surgiendo en los territorios más despoblados de nuestro Estado.

De otro lado, centra la atención sobre la realidad valenciana para plantear cuáles han sido las principales medidas desarrolladas en dicho contexto para afrontar los problemas derivados de la despoblación y para ruralizar las leyes y las políticas públicas. Si bien no parece que la España vaciada vaya a tener siglas propias en los próximos comicios en la Comunitat

Valenciana, estamos ante un problema que también ha calado en la agenda política valenciana, dando pie al Anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación en la Comunitat Valenciana, cuya culminación parlamentaria debería ser ágil para evitar verse afectado por el decaimiento de la actividad parlamentaria que, a más tardar, tendrá lugar en abril de 2023.

**Palabras clave:** *rural proofing*, España vaciada, mecanismo de garantía rural, legislación, políticas públicas, ruralización, Comunitat Valenciana.

## Resum

La despoblació de les zones rurals a Espanya és un problema del qual deriven importants conseqüències socials, econòmiques i polítiques. D'entre les mesures orientades a fer-los front, sembla especialment significativa en termes jurídicopolítics el mecanisme de garantia rural. Aquest mecanisme, que persegueix que es tinga en compte la visió rural en tota llei o política pública que desenvolupen els poders públics, s'ha convertit en un reclam per a l'anomenada Espanya buidada. L'article es planteja, d'un banda, quin són l'origen i la realitat del *rural proofing* a Espanya —a nivell estatal i autonòmic—, i si el desenvolupament de mesures d'aquest tipus en benefici dels territoris rurals podria ser influenciat pel major o menor impacte electoral de les formacions polítiques que estan sorgint als territoris més despoblats del nostre Estat.

D'altra banda, centra l'atenció sobre la realitat valenciana per a plantejar quines han sigut les principals mesures desenvolupades en aquest context per a afrontar els problemes derivats de la despoblació i per a ruralitzar les lleis i les polítiques públiques. Si bé no sembla que l'Espanya buidada tindrà sigles pròpies els pròxims comicis a la Comunitat Valenciana, estem davant un problema que també ha calat en l'agenda política valenciana, i ha donat peu a l'Avantprojecte de llei integral de mesures contra la despoblació a la Comunitat Valenciana, la culminació parlamentària del qual hauria de ser àgil per a evitar que l'afecte el decaïment de l'activitat parlamentària que, a tot tardar, tindrà lloc a l'abril de 2023.

**Paraules clau:** *rural proofing*, Espanya buidada, mecanisme de garantia rural, legislació, polítiques públiques, ruralització, Comunitat Valenciana.

## Abstract

The depopulation of rural areas in Spain is a problem with important social, economic and political consequences. Among the measures aimed at dealing with them, the rural proofing especially significant in legal and political terms. This mechanism, which seeks to take into account the rural vision in any law or public policy that is going to be developed by the public powers, has become a claim for the so-called España vaciada.

The article considers, on the one hand, the origin and reality of rural proofing in Spain —at regional and regional level—, and if the development of measures of this type for the benefit of rural territories could be influenced by electoral impact of the political formations that are emerging in the most depopulated territories of our State.

On the other hand, it focuses attention on the Valencian reality. It analyses the main measures developed in that context to face the problems derived from depopulation and to ruralize laws and public policies. Although it does not seem that the España vaciada is going to have its own political party in the next elections in the Community, the problem has also permeated the Valencian political agenda, giving rise to the preliminary law on integral measures against depopulation in Comunitat Valenciana. Its parliamentary culmination should be agile to avoid being affected by the decline in parliamentary activity that, at the latest, will take place in April 2023.

**Keywords:** rural *proofing*, España vaciada, legislation, public policy, ruralization, Comunitat Valenciana.

## **Sumario**

- I. Introducción: el mecanismo rural de garantía
- II. El mecanismo rural de garantía en España: la ruralización de las políticas públicas y la legislación
- III. El modelo de desarrollo de la Plataforma de la España vaciada
- IV. La estrategia de la Comunitat Valenciana
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

## I. Introducción: el mecanismo rural de garantía

Durante el siglo XX, la mayoría de los países industrializados —y España no fue una excepción— experimentaron cambios drásticos en lo que a la concentración de su población se refiere: en la mayor parte de ellos, en torno a 1950 y por primera vez en su historia, la población del espacio rural era menor que la población urbana, vaciándose los campos y expandiéndose las ciudades (Collantes y Pinilla 2011, 11-26). Se estima que, actualmente, en España, la población urbana (y periurbana) ronda el 85%, frente a un 15% de población rural (Ministerio de Agricultura 2020).

En el caso concreto de la Comunitat Valenciana, que cuenta con 542 municipios, se pueden enumerar algunos datos muy reveladores (Instituto Nacional de Estadística):

- Un 25% de sus municipios (alrededor de 135) vienen perdiendo población de manera continua en las últimas décadas.
- Un 40% de sus municipios (215 aproximadamente) tienen menos de mil habitantes (143 de ellos tienen menos de 500 habitantes).
- En 172 municipios valencianos el índice de envejecimiento supera el 250%, esto es, hay 25 personas mayores de 64 años por cada 10 menores de 16.
- En 200 municipios, el índice de dependencia (es decir, el número de habitantes menores de 16 y mayores de 64, respecto a los que se encuentran en la franja intermedia —esto es, entre 16 y 64 años—), supera el 60%.

Esta realidad ha llevado a que cobre cada vez más fuerza en el debate social y académico el concepto de la España vaciada, a fin de tratar el problema de la despoblación de las zonas rurales. El análisis de la doctrina se centra, más allá de su conceptualización, en llamar la atención sobre sus causas (entre otros, puede verse: Pinilla y Sáez 2011, Fernández 2019), sobre sus consecuencias o sobre cómo se puede actuar ante este problema —bien para frenarlo o hacer frente a sus consecuencias, bien para que la realidad del ámbito rural sea tenida en cuenta en la toma de decisiones políticas— (entre otros, puede

verse: Velázquez-Gaztelu 2017, Federación Española de Municipios y Provincias 2017, Fernández 2019, Plaza Gutiérrez y Molina de la Torre 2019, Tornos Mas 2021).

En ese contexto de la España vaciada, el protagonismo casi absoluto de lo urbano ha propiciado, en paralelo, un importante problema debido a «la creciente desconexión entre la concepción de las leyes y las realidades y necesidades del inmenso, pero ahora escasamente poblado, territorio rural. Un divorcio con la realidad rural que, para la opinión pública y para nuestros gobernantes, ha pasado casi desapercibido a pesar de que sus efectos se han ido haciendo notar cada vez más claramente en las sociedades y las economías rurales durante las siete últimas décadas» (El Hueco, Gobierno de Navarra y FEMP 2021a, 8).

Como explica García Jiménez «esta situación está provocando una profunda fractura entre el mundo rural y el urbano, creando ciudadanos de primera y de segunda clase. Los poderes públicos parecen olvidarse de los pequeños municipios y focalizan las inversiones y las políticas públicas en las áreas urbanas, mientras que los pequeños municipios no disponen de financiación para sostener los servicios públicos más básicos, lo que agrava la despoblación rural» (García Jiménez 2020, 36). El propio Defensor del Pueblo ha sido claro al decir que esta situación genera una brecha de desigualdad que es incompatible con los principios constitucionales de equidad e igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos (Defensor del Pueblo 2018). De ahí que el problema de la despoblación sea una cuestión de derechos y libertades pues lo que está en debate es el principio mismo de igualdad, y eso afecta a todos los españoles, vivan donde vivan.

Se comenzó a hacer frente a dicha realidad y a incidir en la necesidad de recuperar la conexión con el mundo rural a finales del pasado siglo, siendo particularmente relevante en este camino de visibilización de la ruralidad la conferencia celebrada en Cork (Irlanda) organizada por la Comisión Europea en noviembre de 1996. El propósito de esta fue sentar las bases de una nueva política integrada de desarrollo rural, dando como resultado una declaración que tuvo un

notable impacto mediático, pero una escasa influencia en la evolución normativa y de actuación política y estratégica de los estados de la Unión.

Al amparo de la conferencia de Cork, pero también de otras iniciativas,<sup>1</sup> los estados han comenzado (tímidamente, salvo contadas excepciones)<sup>2</sup> a establecer fórmulas que propicien que se escuche y se tenga en cuenta, a la hora de elaborar normas y desarrollar políticas públicas, al medio rural. Es lo que se ha dado en llamar el *rural proofing* o mecanismo rural de garantía.

El mecanismo rural de garantía pretende obtener la visión rural de toda norma que se vaya a aprobar o toda política pública que se vaya a implementar por parte de los poderes públicos. Es una medida que, bien planteada, podría resultar «una herramienta esencial para afrontar la despoblación y dinamizar las áreas rurales de España y garantizar los derechos de toda la ciudadanía con independencia del lugar en el que residan [...] con el fin último de promover los cambios que contribuyan a la repoblación rural. Y asegurando al mismo tiempo que las comunidades rurales sean escuchadas y garantizando una simetría en la igualdad de derechos a la hora de formular la normativa, las políticas

---

1 Por ejemplo, el «Informe sobre el cambio demográfico y sus consecuencias para la futura política de cohesión de la Unión Europea», de 14 de diciembre de 2011.

2 Las modalidades son variadas, existiendo casos como el de Austria, en el que la propia Constitución establece detallados mecanismos de consulta a las asociaciones de municipios rurales para cualquier norma, nacional o europea, que les afecte; el de los Países Bajos, donde existe un mecanismo muy sofisticado de consulta y elaboración de políticas conjuntas entre el gobierno y las asociaciones de municipios y provincias; los de Finlandia y Suecia, estados pioneros del *rural proofing*, que cuentan con organismos creados por el gobierno para evaluar el impacto de las políticas públicas en el mundo rural y agrario (el Consejo Nacional Rural y el Comité de Áreas Rurales, respectivamente); el de Canadá, con su *rural lens*, o el de Reino Unido, con singularidades distintas para Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte por un lado, y para Escocia por otro, contando este último territorio con el Parlamento Rural escocés (una especie de Consejo Económico y Social para actores rurales copiado del modelo sueco), donde sí existe un mecanismo de *rural proofing* (o más bien *island proofing*). En todo caso, la eficacia de dichos mecanismos —buenas prácticas en muchos casos— depende y se sustenta en una cultura social y política basada en la participación y el consenso, con una multiplicidad de actores y partidos políticos implicados, así como en una menor preponderancia de la cultura jurídico-administrativa en la toma de decisiones en favor de un mayor rol del análisis socioeconómico.

y elaborar los presupuestos. En especial, en un momento en el que la transición digital está aumentando la brecha de desigualdad entre unos territorios y otros» (Consejo Consultivo de Castilla y León 2020, 5).

## **II. El mecanismo rural de garantía en España: la ruralización de las políticas públicas y la legislación**

Como punto de partida, coincidimos con la posición mantenida en el informe «Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España» respecto a la necesidad de crear un mecanismo de *rural proofing* español que refleje la cultura política e institucional española, y no simplemente la traslación mimética de otros modelos. En el citado documento, se explicita que dicho mecanismo debería enmarcarse en los procesos de *rural proofing*, «análisis de impacto territorial y legislar mejor» de la Unión Europea, habida cuenta de que buena parte de las políticas y la normativa que más afectan al mundo rural (PAC, fondos estructurales, normativa ambiental, contratación pública, ayudas de estado, etc.) proceden fundamentalmente de la legislación comunitaria (El Hueco. Gobierno de Navarra y FEMP 2021a, 38-39). A ese modelo se le podría llamar de «inteligencia territorial».

Un paso fundamental en ese camino se dio el 29 de marzo de 2019, cuando el Consejo de Ministros aprobó el acuerdo sobre las directrices generales de la Estrategia nacional frente al reto demográfico, elaboradas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, adscrito al Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Mediante dicho acuerdo, el Gobierno de España se comprometió, a:

- Avanzar en la simplificación normativa y administrativa, para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos.

- Incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial en favor de una mayor cohesión social.

En enero de 2020 se reunió en Mérida (Badajoz) la Conferencia de Presidentes/as de Parlamentos Autonómicos, aprobando una declaración que, entre otros extremos, incluía el acuerdo de trabajar conjuntamente ante retos como «la lucha contra la despoblación de las zonas rurales, la cohesión territorial, el envejecimiento de la población y la diversidad cultural y lingüística» (2020, 3).

Profundizando en esa línea, el Congreso de los Diputados debatió y aprobó el 18 de marzo de 2021, a iniciativa de Teruel Existe, una proposición no de ley para la creación de un mecanismo rural de garantía. El texto definitivo, fruto de una enmienda transaccional firmada por los grupos parlamentarios Socialista, Unidas Podemos, Ciudadanos y Mixto (donde se integra Teruel Existe), fue aprobado por 197 votos a favor, 147 abstenciones, y ningún voto en contra, registrándose 4 ausencias en dicha sesión. El texto aprobado por el Congreso de los Diputados (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. 246, 2021, 9), que no coincide con el inicialmente presentado por Teruel Existe (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. 229, 2021, 14), pero sí cuenta con su beneplácito al firmar una enmienda transaccional, es el siguiente:

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

La creación de un mecanismo de garantía rural, que debe lograr la adaptación de las políticas públicas al medio y a las sociedades rurales, atendiendo al impacto de la acción política y al diseño y aplicación de leyes y desarrollos normativos.

- Que permita evaluar los efectos territoriales de toda medida legislativa, presupuestaria y de acción política, de ámbito estatal, autonómico o local, sobre el medio y la sociedad rural.
- Que integre los principios, las recomendaciones y las herramientas relativas al *proofing rural* que está desarrollando la Unión Europea.
- Que promueva, mediante la colaboración y cooperación con todos los niveles de gobierno, la definición legal de un mecanismo rural de garantía, en las

políticas públicas, en la acción del gobierno, las comunidades autónomas y las entidades locales.

- Que incorpore la participación de las comunidades locales, en el diseño y aplicación del mecanismo de garantía rural.

La aprobación de dicha proposición no de ley se encuentra en la hoja de ruta de la plataforma España Vaciada —en la que se integra Teruel Existe—, plataforma que aboga por la creación, antes de 2023, de un mecanismo rural de garantía en cuyo diseño se cuente con representación de todos los niveles de la administración, de la sociedad civil de la España vaciada, de las comunidades locales, de los grupos de acción local y de expertos académicos, y que en su contenido tenga en cuenta tanto las herramientas establecidas en la Unión Europea como las buenas prácticas llevadas a cabo en otros estados o regiones. Además, plantean que la aplicación del mecanismo rural de garantía lo lleve a cabo una agencia independiente (la Agencia contra la Despoblación Estatal), en coordinación con otras agencias y administraciones (España Vaciada 2021, 82). Como se observa, algunas de estas cuestiones aparecen en la proposición no de ley, que, sin embargo, no llega a alcanzar otros aspectos de los pretendidos por la plataforma.

Otros actores entienden que la clave de ese futuro mecanismo rural de garantía español pasaría por tener cuatro características fundamentales: tener espíritu reformista y capacidad de transformación, ser transversal, ser plural y asegurar la justicia territorial. Esas características, que lo dotarían de un enfoque omnicompreensivo, permanente y participativo, se complementarían, siempre en el marco de las medidas adoptadas por la Unión Europea, con un sistema:

- que lograra coordinar a todos los departamentos ministeriales, a la Comisión Delegada de Reto Demográfico del Consejo de Ministros y a las comunidades autónomas;
- que posibilitara la integración de los impactos rurales en los informes de los diferentes organismos (Consejo de Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Estudios Fiscales,

Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social de España, Ocesx autonómicos, etc.);

- que diese pie a la creación de un mecanismo participativo permanente especializado en el mundo rural que provea la infraestructura para la consulta activa a la ciudadanía, expertos y grupos realmente residentes en el mundo rural;
- que generase el establecimiento de un mecanismo de interlocución con los trabajadores y trabajadoras de los distintos parlamentos, y
- que facilitara la introducción en las memorias de impacto normativo de las nuevas normas de la necesidad de evaluación *ex ante* de sus efectos en el mundo rural y en las comunidades rurales.

Algunas comunidades autónomas se han anticipado a la estrategia estatal y, sin hablar específicamente de un mecanismo rural de garantía, sí recogen medidas que merecen tal consideración. Así, por ejemplo, la reciente Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, establece en su artículo 5 (incorporación de la perspectiva demográfica y territorial) que «1. La Junta de Extremadura incorporará la perspectiva demográfica y territorial en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de su competencia, velando, en la medida de lo posible, por el equilibrio en la aplicación de medidas e inversiones en aquellas comarcas donde la despoblación sea más acentuada. 2. En la elaboración de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura se tomarán en consideración indicadores que permitan integrar la perspectiva demográfica y territorial en las políticas presupuestarias. Para ello, la memoria de objetivos, actuaciones e indicadores identificará aquellas partidas presupuestarias que constituyan políticas activas de lucha frente a la despoblación. En todo caso, se elaborará un informe de impacto territorial en relación con los créditos destinados a transferencias e inversiones, debiendo incorporar el criterio de distribución territorial».

Uno de los aspectos que convendría integrar en el mecanismo de garantía rural que se adoptara en España (y que en ocasiones se

confunde con el todo, aunque no sea más que una parte —relevante, eso sí— del mismo) sería la adopción de informes de impacto demográfico en la elaboración de las normas. La idea sería que, así como actualmente las normas cuentan con informes de impacto de diferente tipo (entre ellos de género, de afectación sobre la infancia y la adolescencia, sobre las personas con discapacidad, sobre la sostenibilidad y el cambio climático, etc.), se incorporara un nuevo informe de impacto, el informe de impacto demográfico, lo que nos aproximaría a la ruralización de la legislación.

Como dice un informe del Consejo Jurídico Consultivo de Castilla y León sobre la materia, la conveniencia de un informe de impacto demográfico en la elaboración de las normas y/o de los instrumentos de planificación de las políticas públicas «parte del supuesto de que dichas normas y políticas pueden tener un efecto diferente y un impacto normalmente negativo o discriminatorio en territorios con retos demográficos, según su grado y características específicas». Y ello es así porque «los territorios con problemas demográficos presentan dificultades y costes de acceso a las políticas y servicios públicos que impiden un aprovechamiento equitativo de los beneficios, recursos y ventajas que pueden derivarse de la aplicación de las normas y de la práctica de las políticas públicas. La diferente posición de partida de estos territorios *periféricos* y de sus residentes —ciudadanos, empresas, organizaciones e instituciones— puede determinar que una aplicación formalmente igualitaria de aquellas produzca materialmente un efecto discriminatorio, profundizando la fractura territorial y las desigualdades personales y sociales [...] El objeto del informe previo de impacto demográfico es identificar esas desigualdades y prevenirlas en la aplicación de la norma, de modo que se eliminen sus efectos negativos en la población, así como facilitar la evaluación posterior sobre los resultados obtenidos en esta materia» (Consejo Consultivo de Castilla y León 2020, 5).

En definitiva, se trata de dar voz en el procedimiento de elaboración de las normas a territorios con circunstancias particulares que, de

otra forma, contarían —de hecho, cuentan— con escasa visibilidad, resultando conveniente entender sus condiciones de vida y prever los impactos que una determinada norma puede tener sobre las mismas.

Esta idea ya venía recogida en el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de 16 de junio de 2016, relativo a la respuesta de la Unión Europea al reto demográfico (2017/C 017/08), que en su apartado 42 solicita que «en el marco de la iniciativa «Legislar mejor», se incluya en el análisis de impacto previo a cualquier iniciativa legislativa europea su posible incidencia en materia demográfica». En esa misma idea incide el Informe del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245(INI)). En este sentido, no se debe olvidar que el artículo 174 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea establece que «La Unión deberá proponerse, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas deberá prestarse especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padezcan desventajas naturales o demográficas graves o permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

En el ámbito nacional, se manifiestan de modo similar, entre otras instituciones, la Federación Española de Municipios y Provincias, el Consejo Económico y Social o el Senado de España. Nuestra cámara alta, en el informe de la Comisión Especial sobre la Evolución Demográfica en España (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, núm. 360, 2019), apuesta en una de sus conclusiones por «incluir en la elaboración de normativa e instrumentos de planificación del Gobierno de España, con carácter general, un informe de impacto territorial, que permita valorar las consecuencias de cada decisión sobre el equilibrio en la distribución de la población y el desarrollo económico en las

diferentes zonas de España» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, núm. 360, 2019, 50).

Todos esos planteamientos han tenido finalmente su reflejo en la exigencia, en determinados territorios autonómicos,<sup>3</sup> de dichos informes de impacto demográfico. Puede verse, al respecto, el artículo 8 de la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia; el artículo 8 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha; o el artículo 6 de la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, que, en una línea similar a las anteriormente citadas, apunta, en su párrafo 1, que «en los procedimientos de elaboración de proyectos de ley, de decretos y de documentos de planificación sectorial que se tramiten por la Junta de Extremadura, el centro directivo que inicie el expediente incorporará un análisis de su impacto demográfico y territorial, en el marco de lo que establezca la Estrategia ante el reto demográfico y territorial de Extremadura».

Este tipo de análisis (Galicia y Extremadura se refieren así) o informes (tal y como lo recoge Castilla-La Mancha), que deberían tener carácter obligatorio —pues aun así generarían reticencias en la administración hasta que vayan calando sus bondades y beneficios—, se podrían establecer —como en los dos ejemplos que hemos visto— en una ley específica que aborde los distintos factores relacionados con los retos demográficos, o bien en la ley que regula el procedimiento de elaboración de las normas o incluso en el tratamiento reglamentario de la misma. En cualquier caso, lo cierto es que pueden suponer una mejora formal y material de la calidad normativa, un incremento de la eficacia de las políticas públicas, un tratamiento más justo y

---

3 La Comunidad Autónoma del País Vasco aprobó recientemente la Ley 7/2022, de 30 de junio, de desarrollo rural. Sin embargo, dicha norma, que en su artículo 1 indica que tiene por objeto «regular y establecer el marco normativo que oriente las actuaciones para el desarrollo sostenible del medio rural vasco, de forma que este se posicione en un plano de igualdad respecto al resto del territorio como un factor fundamental en el desarrollo y la cohesión económica, social y territorial del país», no recoge este tipo de mecanismos.

equitativo a los destinatarios de las mismas, una mejor evaluación *ex post* de la eficacia de las normas, una visión holística de las políticas públicas sectoriales, etc. En suma, tratándose de un informe de carácter transversal, podrían suponer un instrumento eficaz para detectar las desigualdades que provocan las distintas situaciones y circunstancias de los núcleos de población, y para avanzar, sobre esa base, hacia un mayor equilibrio territorial, al posibilitar un estudio sobre «si la norma puede tener directa o indirectamente un impacto diferencial —positivo o negativo— con trascendencia demográfica, y estimar su alcance en territorios con retos demográficos, núcleos de población en función de su tamaño y/o especialización funcional, entornos y sectores económicos, grupos sociales o políticas públicas, de acuerdo con el diagnóstico y la política de población de la Comunidad». Sería especialmente determinante «identificar todas aquellas cuestiones que tienen que ver con el acceso a infraestructuras, servicios, información, oportunidades, etc., con los costes diferenciales en determinados territorios y contextos, o para determinados grupos sociales y con su eventual compensación» (62), evitando que se acabe convirtiendo en un mero formalismo, esto es, «en la cumplimentación descomprometida de una lista de comprobación». Y, por supuesto, una vez «identificados los impactos no deseados de acuerdo con la política de población de la Comunidad, se trata de formular propuestas para evitarlos o mitigarlos, con las modificaciones o adaptaciones necesarias para una aplicación con criterios de equidad de resultados, de manera que se consideren las necesidades y dificultades de acceso y aplicación de la regulación en los territorios con desafíos demográficos, y entre los grupos sociales y operadores económicos e institucionales más sensibles y estratégicos desde el punto de vista de la política de población» (61-68). En consecuencia, habría que formular en el informe propuestas de mejora en la norma, recomendaciones sobre su posterior aplicación e, incluso, valorar propuestas de discriminación positiva para evitar o paliar impactos negativos u optimizar los positivos.

### III. El modelo de desarrollo de la plataforma España Vacuada

Algunos de los aspectos a los que nos hemos referido en las páginas anteriores han cobrado cierto auge en España. Esto se debe al hecho de que el problema derivado de la España vaciada ha logrado entrar de lleno en la agenda política, no solo por el apoyo social y mediático (Díez Gutiérrez 2021) hacia el movimiento social y las plataformas en defensa de las zonas rurales en tiempos recientes, sino también a raíz del éxito electoral de Teruel Existe en las elecciones de noviembre de 2019,<sup>4</sup> y a que su único diputado, D. Tomás Guitarte, apoyara la investidura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno de España. Se firmó así un acuerdo de investidura entre el Partido Socialista Obrero Español y Teruel Existe (2020), que incluía aspectos como la consecución de un pacto de estado por la repoblación y el reequilibrio territorial; la creación de un ministerio que se encargue específicamente de abordar este reto de forma consciente, decidida e inmediata; el establecimiento de un mecanismo estable de financiación que acabe con las desigualdades territoriales internas entre las «dos Españas»; o el impulso a la desconcentración territorial del Estado, trasladando total o parcialmente las sedes de diversas instituciones y organismos a distintas ciudades, mediante el diálogo y consenso con las comunidades autónomas y ayuntamientos concernidos, por poner algunos ejemplos.

Probablemente al calor de estos buenos resultados, en el otoño de 2021 comenzó a fraguarse la idea de reproducir la experiencia de Teruel

---

4 En las elecciones celebradas el 28 de abril de 2019, el Partido Socialista Obrero Español ganó las elecciones en la provincia de Teruel obteniendo un escaño; los otros dos que se atribuían en dicha provincia se adjudicaron uno al Partido Popular y otro a Ciudadanos. Cuando, ante la imposibilidad de elegir presidente del gobierno, se convocaron nuevas elecciones siete meses después, el 10 de noviembre de 2019, en la provincia de Teruel compareció un nuevo actor político, Teruel Existe, que, de forma sorprendente, ganó las elecciones en dicha provincia obteniendo el 26,8% de los votos y un escaño; los dos restantes fueron para el PSOE y el PP, siendo Ciudadanos, como en otras muchas provincias de España en esos comicios, el partido que quedó fuera del reparto de escaños en la circunscripción de Teruel. Teruel Existe obtuvo, además, dos de los cuatro senadores en liza en la circunscripción de Teruel.

Para conocer más sobre las medidas para hacer frente a la despoblación en los programas electorales de las diferentes candidaturas en los comicios celebrados en 2019, puede consultarse la obra de Abellán y Pardo (2020).

Existe en otros territorios, en principio en las elecciones autonómicas que iban a comenzar a celebrarse en 2022 y, por supuesto, con la mirada puesta en las elecciones generales previstas para 2023. Así surgió España Vacuada y su Revuelta. En el ámbito que nos ocupa, entre las propuestas de España Vacuada se encuentra:

- Un nuevo modelo de cohesión social y equilibrio territorial, que incluya la financiación y el fortalecimiento de los entes locales y organismos comarcales, lo que conllevaría el establecimiento en todo el territorio nacional —allí donde no las hubiese o no se correspondieran con lo requerido— de demarcaciones territoriales inferiores a la provincia para la prestación de estos servicios. Ese desarrollo comarcal<sup>5</sup> (o de mancomunidades) debe ir acompañada, desde su punto de vista, del refuerzo tanto de la cooperación entre municipios como de la potenciación de creación de redes de asociaciones y vecinos (España Vacuada 2021, 46-48).
- La reforma del artículo 138 de la Constitución española, solicitando «la inserción del texto que aparece resaltado, o cualquier otro equivalente que recoja, junto a las singularidades insulares, las singularidades derivadas de la estructural despoblación que sufre gran parte del territorio español, precisada de una legislación muy adaptada y recuperadora de sus desequilibrios: artículo 138.1. El

---

<sup>5</sup> Esta posición no es pacífica, existiendo posiciones encontradas respecto a la comarcalización. Los documentos elaborados por El Hueco, el Gobierno de Navarra y la Federación Española de Municipios y Provincias (2021a y 2021b) sugieren que los mecanismos de coordinación a nivel comarcal no tienen en cuenta la necesaria descentralización a los municipios pequeños, que son los que detectan en origen las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de sus poblaciones, produciéndose los mismos problemas de centralización entre capital de provincia y capital de comarca que entre capital de comarca y los municipios que la integran: las decisiones se toman en los centros de poder y lejos de la ciudadanía, teniendo entre sus consecuencias una inadecuación entre lo que finalmente se desarrolla o implementa y las condiciones y circunstancias de la población destinataria. Desde su punto de vista, debería apostarse por una revisión de la política municipal, por un reforzamiento de la sociedad civil y la comunidad vecinal, para tratar de llegar a consensos entre sus habitantes y evitar enfrentamientos, y por el establecimiento de herramientas de gobernanza innovadoras a nivel comarcal, como por ejemplo, la implementación de instituciones de carácter técnico que no dependan del partido político que esté en el poder, sino que se centre en resolver los problemas de la ciudadanía más allá de la ideología (modelo gerencial).

Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular *tanto* a las circunstancias del hecho insular *como al hecho de la despoblación que sufren diversos territorios o comarcas*.

2. Las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales» (España Vacía, 68).

- Diferentes reformas de la legislación ordinaria a efectos de introducir el principio de discriminación positiva o ajustar la legislación a la realidad del mundo despoblado. Dichas reformas afectarían, entre otras, a la normativa reguladora del estatuto de los funcionarios públicos;<sup>6</sup> de la contratación pública,<sup>7</sup> urbanística<sup>8</sup> y educativa —a los efectos de mantener abiertos o reabrir centros educativos con el cumplimiento de determinadas condiciones—; además de reformas transversales que hicieran efectivo el principio de descentralización. También se plantea la promulgación de una ley de apoyo a la mujer en el mundo rural (cuyo objetivo es la introducción de forma transversal de la perspectiva de género en todas las políticas, leyes y programas vinculados a las comarcas despobladas) y otra ley de programa nacional sobre bonos sociales que permita financiar operaciones de emprendimiento en el mundo rural, con fijación de un determinado tipo de interés atractivo y la garantía del Estado o de alguna entidad financiera.

---

6 Se propone, por ejemplo, conceder complementos económicos y laborales al funcionariado público que preste servicios en municipios pequeños o con riesgo de despoblación, siempre que residan efectivamente en dichos municipios.

7 Sugiriéndose una modificación de la Ley de contratos del sector público a los efectos de discriminar positivamente a las empresas o autónomos que liciten a una contratación pública y estén domiciliadas en comarcas despobladas o en municipios de menos de 5.000 habitantes, o, bien que, al menos, el 50% de su plantilla, resida en esas zonas.

8 Se plantea la creación de un derecho urbanístico específico para los municipios pequeños y/o con problemas actuales o potenciales de despoblación.

El adelanto electoral de las elecciones autonómicas de Castilla y León supuso un revés para España Vacuada, que no obtuvo ningún escaño, siendo sus resultados más bien discretos; únicamente en la provincia de Burgos, donde obtuvo un 5.57% de los votos válidos emitidos, estuvo relativamente cerca de obtener un escaño. Además, en Soria se presentó, de forma independiente, al margen de España Vacuada, Soria ¡Ya!, cuyo resultado fue todo un éxito al vencer las elecciones en su circunscripción (42,5% de los votos válidos emitidos), obteniendo 3 de los 5 escaños en liza. En todo caso, su éxito ha resultado un tanto difuminado por el hecho de no haber sido una formación decisiva en la investidura del presidente castellanoleonés, frente a la que, de hecho, votó en contra.

De cara a unas futuras elecciones generales, en las circunscripciones de Castilla y León sólo parece posible para estas candidaturas la obtención de un escaño (o hasta dos, si los resultados fueran similares) en la provincia de Soria (que únicamente reparte dos escaños), sin que, a día de hoy, parezca plausible ningún otro rédito electoral.

Posteriormente, en las elecciones andaluzas celebradas en junio de 2021, España Vacuada no presentó candidatura con dichas siglas, sino que únicamente Jaén Merece + se presentó por dicha circunscripción. Su resultado, sin embargo, no siguió el camino del éxito soriano: obtuvo 18.865 votos (5,88%), resultado que le situó como el cuarto partido más votado de su provincia (tras PP, PSOE y Vox) y que no le permitió obtener escaño alguno, para lo que hubiera necesitado al menos 21.531 votos.

Tampoco parece posible, en este momento, pensar que la España Vacuada, en cualquiera de sus formatos, pueda obtener representación en las Cortes Generales en ninguna de las provincias andaluzas en 2023, toda vez que el número de escaños a repartir es inferior al que se ha producido en las elecciones andaluzas (así, por ejemplo, mientras que Jaén ha repartido 11 escaños en las elecciones andaluzas, tendrá 5 —pudiendo variar uno al alza o a la baja— en las generales, lo que incrementaría mucho el número de votos necesarios para acceder al reparto).

El futuro electoral de la España Vacuada de cara a las elecciones autonómicas de mayo de 2023 es una incógnita, pudiendo anticiparse únicamente la posibilidad de buenos resultados en esa convocatoria de Teruel Existe (que, muy probablemente extenderá su candidatura al resto de Aragón como Aragón Existe). Del mismo modo, en cuanto a las elecciones generales, teniendo en cuenta los resultados electorales hasta la fecha, únicamente Teruel (o Aragón Existe) y Soria ¡Ya! parecen estar en condiciones de obtener representación en el Congreso de los Diputados y el Senado de España.

La cuestión que nos corresponde plantearnos es si el desarrollo de medidas en beneficio de los territorios rurales, iniciado con el éxito electoral de Teruel Existe, puede verse frenado si dicho impacto electoral no supera las fronteras aragonesas (más allá de algún eco en Soria). Es cierto, en todo caso, que también dependerá de la relevancia que los votos de estos partidos puedan tener en la posible investidura del futuro presidente o presidenta del Gobierno de España, pero si no tienen dicha relevancia, ¿se mantendrá este tipo de apuesta en la política nacional? A este respecto se podría reflexionar, pero excede el objeto de este trabajo, sobre la paradoja que supone que la España rural esté sobrerrepresentada en el Congreso y el Senado, pero ello no signifique una actuación más decidida en lo que al reto demográfico se refiere (Moreno 2021, 89-110).

#### **IV. La estrategia de la Comunitat Valenciana**

No parece que la plataforma España Vacuada o ningún partido de esas características vaya a concurrir (o a poder hacerlo con unas mínimas opciones de éxito electoral) en las elecciones que, de cualquier ámbito territorial, se celebren en la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, ello no impide que la Generalitat Valenciana haya asumido que la despoblación tiene carácter estructural y afecta a buena parte de su territorio, siendo necesaria una actuación integral, multisectorial y estable en el tiempo por parte de los poderes públicos.

Por ello, la lucha contra la despoblación se ha convertido en una línea de acción política prioritaria, dentro de la cual podemos destacar los siguientes hitos:

1. En 2017 se creó una comisión interdepartamental del Consell de la Generalitat (Decreto 58/2017, de 28 de abril, modificado por el Decreto 169/2020, de 30 de octubre) para hacer frente a la despoblación y reforzar los servicios públicos de los municipios más afectados.

El artículo 3.1 del decreto apunta que corresponde a la comisión interdepartamental: «a) Elaborar el diagnóstico, la identificación y definición de las zonas o municipios con riesgo de despoblamiento, y someterlo a la consideración del Consell. b) Elaborar y proponer al Consell la aprobación de un plan integral, con un horizonte como mínimo de cuatro años, para el impulso demográfico, económico, social y cultural de los municipios considerados en riesgo de despoblamiento. c) Coordinar los programas sectoriales de los distintos departamentos que intervengan en el plan. d) Hacer el seguimiento y controlar las actuaciones que se derivan del plan. e) Cualesquiera otras funciones vinculadas al cumplimiento de los fines encomendados a la Comisión».

2. En 2018 se constituyó, con el apoyo de la administración local, un fondo de cooperación municipal que ha posibilitado llevar a cabo actuaciones directas en beneficio de los municipios en riesgo de despoblación (Decreto 182/2018, de 10 de octubre).
3. En 2019 se plasmó, en la Estrategia Avant 20-30, elaborada en colaboración con las universidades públicas de la Comunitat Valenciana, un marco estratégico a largo plazo para hacer frente a este fenómeno, constituyéndose la Cátedra Interuniversitaria Avant, que cuenta con cuatro sedes: en la Universitat Jaume I, que es la sede coordinadora; en la Universitat de València; en la Universitat Politècnica de València, y en la Universidad de Alicante. En el marco de la cátedra Avant se trabaja para desarrollar actividades de investigación, docencia y difusión. Con ello se

persigue, como fin último, hallar un espacio de encuentro entre los actores sociales, políticos y económicos del medio rural valenciano, así como de la academia especializada, con el objeto de potenciar la gestación de propuestas de acción para el desarrollo de políticas públicas contra la despoblación en la Comunitat Valenciana

4. En 2021 el 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, recogió la estrategia territorial de la Comunitat Valenciana sobre la materia, en el marco de los principios y directrices de la estrategia territorial europea y la agenda territorial europea 2030.
5. Ese mismo año 2021, unos meses antes de la aprobación del referido decreto legislativo, el 28 de abril de 2021 (*Diari de Sessions*), las Corts Valencianes aprobaron, a propuesta del Grupo Parlamentario Ciudadanos, la creación de una comisión especial de estudio para la lucha contra la despoblación en las zonas rurales de la Comunitat Valenciana. Dicha propuesta obtuvo 79 votos a favor (de diputados/as de cinco grupos parlamentarios —Socialista, Popular, Compromís, Ciudadanos y Unides Podem— y 10 votos en contra —del Grupo Parlamentario Vox—. Pese a haber transcurrido prácticamente 18 meses desde la aprobación de su creación, la comisión no ha llegado a constituirse al existir un tope máximo de comisiones de estudio o investigación funcionando de forma simultánea en el seno de la cámara; en el actual período de sesiones van a concluir varias de las comisiones de esta índole que están en funcionamiento, por lo que sería posible constituir esta, aunque al restar pocos meses para la finalización de la legislatura, es posible que no pueda desarrollar su actividad de forma plena.
6. El 16 de septiembre de 2022, el Consell de la Generalitat Valenciana aprobó el Anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación de la Comunitat Valenciana. Sin duda, es el hito más relevante de la actuación desarrollada en este ámbito en el seno de la Comunitat Valenciana. Sin embargo, considerando que, a lo

sumo, las Corts Valencianes se disolverán a principios de abril de 2023, no va a resultar sencillo que dicho texto se convierta en ley en la presente legislatura.

El objetivo del texto es proporcionar una perspectiva transversal, multisectorial y coordinada que permita dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía residente en los municipios en riesgo de despoblación, fomentando que se conviertan en territorios atractivos, resilientes, donde existan oportunidades de inversión y en los que puedan establecerse empresas, autónomos y agentes públicos y privados.

Los objetivos del texto, según el artículo 2 del anteproyecto, son:

- Mejorar la calidad de vida, así como la viabilidad económica y social de los municipios en riesgo de despoblación.
- Crear y promover las condiciones para retener y atraer población en estos municipios mediante la mejora de sus infraestructuras y servicios.
- Impulsar la cohesión social, económica y territorial en la Comunitat Valenciana, así como el progreso integral de estos municipios y el equilibrio costa-interior, reduciendo la brecha rural-urbana.
- Promover y conservar los valores paisajísticos, patrimoniales y culturales de los municipios en riesgo de despoblación.
- Promover y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, así como la promoción y permanencia de la mujer en el ámbito rural.
- Y promover y garantizar oportunidades de ocupación, ocio, formación, acceso a servicios fundamentales, etc., atendiendo las necesidades específicas de las personas mayores, de la juventud, de la infancia, así como de las personas con diversidad funcional o en riesgo de exclusión social.

Por otra parte, el artículo 6 del anteproyecto incluye, como otras leyes de otras comunidades autónomas a las que nos hemos referido anteriormente, la necesidad de que los planes sectoriales

y los proyectos normativos de la Generalitat cuenten con un informe de perspectiva rural sobre la despoblación que incluya una evaluación previa de impacto desde la perspectiva del reto demográfico y la cohesión territorial.

Como se observa, se trata de una línea de actuación ambiciosa, en particular en lo que se refiere a su último hito, el Anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación en la Comunitat Valenciana, que no sabemos si el final de la legislatura permitirá que vea la luz.

## V. Conclusiones

La despoblación de las zonas rurales no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro país. No obstante, y a pesar de la previa movilización social de los entornos no urbanos, la inclusión de esta realidad en la agenda política y mediática es una cuestión que apenas cuenta con recorrido en España.

De entre las medidas que pueden desarrollarse desde una perspectiva jurídico-política al objeto de frenar la despoblación de la España rural (Santiago Iglesias *et al.* 2021), desde nuestro punto de vista, destaca el mecanismo rural de garantía. La vitalidad de tal instrumento reposa no solo en el respaldo dado por instancias europeas expuesto *ut supra*, sino también en cómo su implementación puede redundar positivamente en la efectividad del principio de igualdad de los españoles, independientemente de que estos vivan en un entorno rural o urbano.

La puesta en marcha de esta medida a nivel nacional permitiría no solo la permeabilidad del ordenamiento jurídico y de las políticas públicas a las sensibilidades y necesidades de la España vaciada, sino también una verdadera toma de conciencia por parte de los poderes públicos tanto de la transversalidad del problema como del impacto que algunas decisiones del pasado han podido tener sobre el agravamiento de la situación. De este modo, se trabajaría, aunque de forma menos directa y cortoplacista que con otras medidas, para tratar de revertir la

situación de desamparo para con las necesidades rurales a fin de que ello ayude a frenar el abandono de los entornos no urbanos.

Este medio para asegurar la visión rural de las normas y de las políticas públicas es ya una realidad en varias comunidades autónomas que se encuentran entre las más castigadas por el éxodo rural, junto a Aragón y Castilla y León. Así, en 2021, Galicia, Extremadura y Castilla-La Mancha han establecido el requisito del análisis o informe del impacto demográfico y territorial de los proyectos de ley, decretos y/o políticas públicas, según el caso, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Esta avanzadilla autonómica no debe ser más que un impulso para su regulación en el ámbito nacional y en el resto de comunidades autónomas. Ciertamente, a nivel nacional los resultados electorales de Teruel Existe en noviembre de 2019 han granjeado dos importantes éxitos, que se suman a la Estrategia España 2050 (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España 2021): de un lado, el acuerdo de investidura de la citada formación con el PSOE y el elevado porcentaje de cumplimiento de este, y, de otro lado, la aprobación de la proposición no de ley en marzo de 2021 para la creación de un mecanismo rural de garantía. En relación con esta última, si bien se trata de una medida de impulso de la actividad gubernamental que no se ha trasladado todavía a ninguna norma de rango legal a fin de que el informe de impacto rural se convierta en preceptivo, cabe destacar cómo la formulación de la proposición enlaza con los rasgos fundamentales desgranados en el informe «Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España». Siendo así, *a priori*, podríamos entender que los poderes públicos están alineados con la sensibilidad social al respecto y, por ende, que la posibilidad de que este mecanismo vea la luz es más que plausible.

Por lo que respecta al resto de comunidades autónomas, la concepción de la despoblación como un problema estructural que debe ser abordado desde una visión integral parece haber calado en las autoridades políticas valencianas. Ciertamente, como se ha expuesto

en el artículo, las iniciativas parlamentarias y/o gubernamentales se remontan, al menos, a 2017. Cabe llamar la atención sobre dos aciertos importantes de las medidas previas a la aprobación del Anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación de la Comunitat Valenciana.

De un lado, se ha tratado de dar lugar a medidas que incidiesen directamente sobre los municipios que se ven afectados o en riesgo de despoblación, ya sea reforzando los servicios públicos o dotándolos de un fondo de cooperación municipal para desarrollar actuaciones directas en estos municipios. Esto evidencia que es un problema urgente y que precisa de una acción inmediata.

De otro lado, se ha tratado de ir un poco más allá, evidenciando así que se trata de un problema transversal y complejo ante el que es necesaria una estrategia de actuación completa a corto, medio y largo plazo, lo cual no sería posible sin una profundización mayor en las causas, consecuencias y posibles acciones a emprender. Esto es lo que hace de especial interés hechos como la creación de la Cátedra Interuniversitaria Avant o la creación de la comisión especial de estudio para la lucha contra la despoblación de las zonas rurales de la Comunitat Valenciana.

Si bien todo esto evidencia que la despoblación es un tema importante en la agenda política valenciana, el gran hito en la X legislatura sería la aprobación en sede parlamentaria de un texto legislativo en la materia. El Consell, por su parte, ha dado un gran paso para que esto sea posible con la aprobación del Anteproyecto de ley integral de medidas contra la despoblación de la Comunitat Valenciana. El texto plantea tres cuestiones a nuestro juicio esenciales: a) se aborda el problema desde una visión transversal, multisectorial y coordinada, enlazando así con el trabajo previo en la materia en el contexto valenciano; b) se plantea que, desde la perspectiva apuntada, se tomen medidas para atender las necesidades de la ciudadanía valenciana residente en municipios con riesgo de despoblación, tratando así de mejorar directamente en dichas zonas las condiciones

sociales, económicas, laborales, culturales, etc., lo que, sin lugar a duda, redundaría en pro de la igualdad fáctica de todos los valencianos, independientemente del lugar en el que estos vivan, y c) recoge la existencia del informe de perspectiva rural parejo a los planes sectoriales y proyectos normativos, de modo que estos cuenten con una evaluación previa del impacto de las medidas derivadas de ellos sobre el reto demográfico y la cohesión territorial.

Ahora bien, como ya se ha apuntado, los tiempos máximos de los que se dispone antes de que decaiga la actividad parlamentaria con el fin de la actual legislatura son muy ajustados y esta gran iniciativa podría no verse materializada en una ley en esta legislatura (lo que tampoco obsta para que pudiese darse de nuevo una iniciativa legislativa similar en la próxima legislatura valenciana). Esto es así porque 2023 es un año electoral a nivel local, autonómico y nacional, y esto puede incidir, positiva o negativamente, en el devenir de la acción para hacer frente al problema de la España vaciada. Junto a esta realidad, hay diversos factores, ligados o no a los comicios venideros, que influirán en el éxito de la introducción del mecanismo rural de garantía: desde la verdadera toma de conciencia del calado social y político del problema hasta la relevancia de la cuestión en la agenda política ligada a la precampaña y a la campaña, pasando, por supuesto, por los apoyos electorales que consigan las fuerzas políticas de la España Vaciada tanto a nivel nacional como regional, así como su papel en el sistema de partidos español y/o autonómico.

## VI. Bibliografía

Abellán López, María Ángeles y Gonzalo Pardo Beneyto (2020): «La cuestión rural en los programas de los partidos políticos en las elecciones de 2019», *Tendencias Sociales. Revista de Sociología*, 5, 5-34. Disponible en: <[https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03148087/file/01\\_AbellanPardo.pdf](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03148087/file/01_AbellanPardo.pdf)>

- Acuerdo de Investidura entre el Partido Socialista Obrero Español y Teruel Existe, 3 de enero de 2020. Disponible en: <<https://www.psoe.es/media-content/2020/01/Acuerdo-Investidura-PSOE-Teruel-Existe.pdf>>
- Congreso de los Diputados (2021): *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie D, 246, de 25 de marzo de 2021. Disponible en: <[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-246.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-246.PDF)>
- Congreso de los Diputados (2021): *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie D, 229, de 26 de febrero de 2021. Disponible en: <[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-229.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-229.PDF)>
- Senado de España (2019): *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Comisión Especial sobre la Evolución Demográfica en España. Informe de la comisión - Senado número 360, 1 de abril de 2019, 39-51. Disponible en: <[https://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG\\_D\\_12\\_360\\_2732.PDF](https://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_360_2732.PDF)>
- Collantes, Fernando y Vicente Pinilla (2011): *Peaceful Surrender. The Depopulation of Rural Spain in the Twentieth Century*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing.
- Comisión Europea (1996): Declaración de Cork, *Por un paisaje rural vivo*.
- Comisión Europea (2016): Declaración de Cork 2.0, *Una vida mejor en el medio rural*. Disponible en: <[https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration\\_es.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf)>
- Comité Europeo de las Regiones (2017): *Dictamen de 16 de junio de 2016, relativo a la respuesta de la Unión Europea al reto demográfico (2017/C 017/08)*, DOUE 18.1.2017. <Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IR0040&from=ES>>
- Conferencia de Presidencias de Parlamentos Autonómicos (2020): Declaración Institucional de Mérida. Disponible en: <[https://coprepa.es/wp-content/uploads/2020/02/Declaracion\\_Institucional\\_de\\_Merida-COPREPA\\_JD.pdf](https://coprepa.es/wp-content/uploads/2020/02/Declaracion_Institucional_de_Merida-COPREPA_JD.pdf)>

- Consejo Consultivo de Castilla y León (2020): *Informe sobre la evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas*, 29 de diciembre de 2020. Disponible en: <<https://www.cccyl.es/es/informes/evaluacion-impacto-demografico-proceso-elaboracion-normas-2.ficheros/78120-Evaluaci%C3%B3n%20del%20impacto%20demogr%C3%A1fico%20en%20el%20proceso%20de%20elaboraci%C3%B3n%20de%20las%20normas%20%282020%29.pdf>>
- Consejo Económico y Social (2021): *Un medio rural vivo y sostenible*. Disponible en: <<https://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0221.pdf>>
- Corts Valencianes (2021): *Diari de Sessions de les Corts Valencianes*, número 67, de 28 de abril de 2021, 3544 y 3595-3602.
- Defensor del Pueblo (2018): Informe anual del Defensor del Pueblo, Madrid.
- Díez-Gutiérrez, Enrique Javier y María José Rodríguez-Rejas (2021): «Retos y propuestas para repoblar la España vaciada: “Por una España repoblada”», *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 18. Disponible en: <<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/28447>>
- El Huevo, Gobierno de Navarra y Federación Española de Municipios y Provincias (2021a): *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. Conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España*. Disponible en: <<https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-Conclusiones-finales-modelo-Rural-Proofing.pdf>>
- El Huevo, Gobierno de Navarra y Federación Española de Municipios y Provincias (2021b): *Ruralizar las leyes, una cuestión de justicia. 71 propuestas para conseguir una legislación más justa para el mundo rural*. Disponible en: <<https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-71-propuestas-Rural-Proofing.pdf>>
- España Vaciada (2021): *Modelo de desarrollo de la España vaciada* (v. 9). Disponible en: <<https://prospectcv2030.com/wp-content/>>

uploads/2021/05/Modelo-de-Desarrollo-Espa%C3%B1a-Vaciada.pdf>

Fernández, Fernando (2019): «¿Cómo arreglar el problema de la España vaciada?: Soluciones de fondo, soluciones cosméticas o colonización interior», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 147, 131-145. Disponible en: <[https://www.fuhem.es/papeles\\_articulo/como-arreglar-el-problema-de-la-espana-vaciada-soluciones-de-fondo-soluciones-cosmeticas-o-colonizacion-interior/](https://www.fuhem.es/papeles_articulo/como-arreglar-el-problema-de-la-espana-vaciada-soluciones-de-fondo-soluciones-cosmeticas-o-colonizacion-interior/)>.

Federación Española de Municipios y Provincias (2017): *Documento de Acción. Comisión de Despoblación. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Disponible en: <[http://www.femp.es/sites/default/files/doc\\_despob\\_definitivo\\_0\\_0.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/doc_despob_definitivo_0_0.pdf)>

García Jiménez, A. (2020): «La despoblación: una cuestión de Estado», *Revista jurídica de Castilla y León*, 52, 31-72.

Instituto Nacional de Estadística: Estadísticas territoriales. Demografía y población. Disponible en: <[www.ine.es](http://www.ine.es)>

Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-11513>>

Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5853>>

Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-5136>>

Ley 7/2022, de 30 de junio, de desarrollo rural del País Vasco. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-12589>>

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2020): *Análisis y Prospectiva – AgrInfo nº 31*. Disponible en: <[https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp\\_demografiaenlapoblacionrural2020\\_tcm30-583987.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ayp_demografiaenlapoblacionrural2020_tcm30-583987.pdf)>

- Moreno González, Gabriel (2021): «La necesaria reforma del modelo de representación ante la problemática de la España vaciada», en Francisco José Palacios Romeo y Enrique Cebrián Zazurca (coords.): *Elección y representación, una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 89-110.
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021): *Estrategia España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Disponible en: <[https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia\\_Espana\\_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf)>
- Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo Regional (2011): *Informe sobre el cambio demográfico y sus consecuencias para la futura política de cohesión de la UE*. 2010/2157(INI). Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0350+0+DOC+XML+V0//ES>>
- Parlamento Europeo (2017): *Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245(INI))*. Disponible en: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0329\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0329_ES.html)>
- Pinilla Navarro, Vicente, y Luis Antonio Sáez Pérez (2017): «La despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras», CEDDAR. Disponible en: <<http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Informe-CEDDAR-def-logo.pdf>>
- Plaza Gutiérrez, Juan Ignacio e Ignacio Molina de la Torre (2019): «Iniciativas, actuaciones y experiencias institucionales y asociativas frente a la despoblación: algunos ejemplos en España y en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *Perspectives on rural development*, 3, 401-420. Disponible en: <<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/prd/article/viewFile/21531/18260>>

- Santiago Iglesias, Diana, Javier Ferreira Fernández y Luis Miguez Macho (eds.) (2021): *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi.
- Tornos Mas, Joaquín (2021): «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo». Disponible en: <[https://nv-gobiernolocal.c.mad.interhost.com/xmlui/bitstream/handle/10873/2133/04\\_TORNOS\\_P55\\_P83\\_QDL\\_56.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://nv-gobiernolocal.c.mad.interhost.com/xmlui/bitstream/handle/10873/2133/04_TORNOS_P55_P83_QDL_56.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>
- Velázquez-Gaztelu, Juan Pedro (2017): «Objetivo: Llenar la España vacía», *Alternativas Económicas*, 53, 6-10. Disponible en: <<https://alternativaseconomicas.coop/articulo/el-tema-del-mes/objetivo-llenar-la-espana-vacia>>.

## **IV. CRÓNICA PARLAMENTARIA**



CORTS VALENCIANES

# Crónica parlamentaria de las Corts Valencianes (septiembre 2021–septiembre 2022)<sup>1</sup>

CATALINA ESCUIN PALOP

Letrada de las Corts Valencianes

---

1 Esta crónica se ha realizado a partir de la información ofrecida por el Servicio de Documentación, Archivo, Recursos Humanos y Secretaría General. A ellos se deben las referencias contenidas en los anexos. Debo, además, un reconocimiento especial a los integrantes de los servicios jurídicos y parlamentario de las Corts Valencianes por la precisión y el esmero con que tratan los datos de la actividad jurídica y parlamentaria. Disponer de sus bases de datos y de su colaboración ha sido en este, como en otros trabajos, de inestimable ayuda.

## **Sumario**

- I. Composición y funcionamiento de la cámara
  - 1. Órganos de la cámara
  - 2. Cambios en la composición del Pleno y de la Diputación Permanente
  - 3. Grupos parlamentarios
  - 4. Desarrollo de la actividad parlamentaria
- II. Función legislativa
- III. Función de información y control
- IV. Función de orientación política
- V. Función electiva
  - 1. Nombramientos por el Pleno
  - 2. Declaración de idoneidad por la Comisión de RTVV
  - 3. Nombramientos pendientes
- VI. Actividad jurisdiccional

## **I. Composición y funcionamiento de la cámara**

Las Corts Valencianes se componen por noventa y nueve diputados, de los que noventa y tres están integrados en alguno de los cinco grupos parlamentarios (Socialista, Popular, Compromís, Ciudadanos, Vox Comunidad Valenciana y Unides Podem) y seis no están adscritos a ningún grupo.

El soporte parlamentario del ejecutivo valenciano se asienta en una mayoría integrada por tres grupos parlamentarios (Socialista, Compromís y Unides Podem), que participan en un gobierno de coalición que inició su andadura en la IX, manteniéndose en los mismos términos en la X legislatura.

### **1. Órganos de la cámara**

La actividad parlamentaria en los periodos de sesiones se desarrolla a través del órgano plenario y de las comisiones y subcomisiones; en las vacaciones parlamentarias y en el periodo de disolución parlamentaria, algunas funciones del Pleno, como la convalidación de los decretos leyes, se ejercen por la Diputación Permanente.

El Pleno se integra por todos los diputados. La Diputación Permanente se compone de la Mesa (cinco) y otros dieciocho miembros del Pleno. Los veintitrés titulares disponen de sustituto. Las comisiones se integran por once miembros, salvo cuando se incorpora un diputado o diputada no adscrito, en cuyo caso tienen trece miembros.

Corresponde a la Mesa y a la Junta Síndics, respectivamente, la admisión de las iniciativas, la determinación del orden del día del Pleno y la fijación del calendario de las comisiones. El orden del día de las comisiones es firmado por el presidente de las Corts Valencianes a solicitud de la Mesa de la comisión.

La Mesa de las Corts Valencianes y la Junta de Síndics han celebrado en los periodos de sesiones analizados 54 y 37 reuniones, respectivamente. El Pleno ha celebrado 40 y la Diputación Permanente, 3 sesiones (03.09.2021, 18.01.2022, 01.09.2022).

Las comisiones permanentes legislativas celebraron 78 reuniones en el periodo que comprende esta crónica. Las comisiones permanentes no legislativas celebraron 19 reuniones. En el anexo I se pueden conocer las reuniones celebradas por cada una.

Mención especial merecen las comisiones no permanentes (de investigación, estudio o subcomisiones) por la relación que mantienen con los distintos sectores sociales que han estado en funcionamiento durante este periodo, celebrando 67 reuniones. El anexo I da cuenta tanto de su número como de las sesiones celebradas.

Gran parte de las comisiones especiales se constituyeron antes del periodo que comprende esta crónica. En éste han iniciado su trabajo las siguientes comisiones especiales:

- Comisión especial de estudio sobre discapacidad/diversidad funcional
- Comisión especial de estudio para la revisión del modelo de negocio, para la mejora de su competitividad, de la industria del calzado de la Comunitat Valenciana, poniendo el acento en la sostenibilidad
- Comisión especial de estudio sobre las medidas de prevención de los riesgos derivados de los fuertes temporales, tanto en las comarcas costeras como en las de interior, en materia territorial, urbanística e hídrica, adoptadas desde las administraciones públicas y las posibles actuaciones para reducir la vulnerabilidad social, económica y ambiental en este territorio ante futuros episodios climatológicos virulentos como la borrasca Gloria ocurrido en enero de 2020

Por su parte, han concluido su plan de trabajo: la Comisión especial de estudio sobre la situación actual del sector citrícola en la Comunitat Valenciana y su viabilidad futura, que aprobó el dictamen en la sesión de 5 de julio de 2022, y la Comisión especial de estudio sobre la revisión del modelo de negocio para la mejora de la competitividad de la industria del calzado de la Comunitat Valenciana poniendo el acento

en la sostenibilidad, que aprobó el dictamen en la sesión celebrada el día 26 de septiembre de 2022.

Finalmente, hay que indicar, para dar una visión general de la actividad parlamentaria, que está en funcionamiento la ponencia, designada por la Comisión de Reglamento, sobre la elaboración de una propuesta articulada para la reforma del vigente Reglamento de las Corts Valencianes.

## ***2. Cambios en la composición del Pleno y de la Diputación Permanente***

En el periodo que se extiende la crónica ha habido algunas alteraciones subjetivas en la composición de la cámara como consecuencia de la tramitación, por la Mesa de las Corts Valencianes, de renunciadas a la condición de diputado o diputada y de la sustitución por el siguiente candidato en la lista electoral provincial del mismo partido o coalición.

La presidenta del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana firma el acta y tras los trámites requeridos, el nuevo diputado o diputada se integra en el parlamento valenciano.

En el periodo que se extiende la crónica han renunciado y adquirido la condición de diputado o diputada:

- José Ciscar Bolufer, del Grupo Parlamentario Popular, sustituido por M<sup>a</sup> Luisa Gayo Madera (circunscripción electoral de Alicante)
- Fran Ferri Fayos, del Grupo Parlamentario Compromís, sustituido por Francisco Javier García Latorre (circunscripción electoral de Valencia)
- Mónica Oltra Jarque, sustituida por Ferran Barberá Cabrera (circunscripción electoral de Valencia)
- Manolo Mata Gómez, sustituido por Xelo Angulo Luna (circunscripción electoral de Valencia)

En la Diputación Permanente se han producido las siguientes modificaciones:

Ceses:

- José Ciscar Bolufer
- Carlos Esteve Pardo
- Fran Ferri Fayos
- Aitana Mas Mas
- Eva Ortiz Vilella
- Manolo Mata González

Altas:

- Mònica Àlvaro Cerezo
- Belén Bachero Traver
- Ana Barceló Chico
- M<sup>a</sup> José Catalá Verdet
- Juan Carlos Caballero Montañés
- Carlos Esteve Pardo
- Ferran Martínez Pérez

Estos cambios conllevan variaciones en la composición de las comisiones que se omiten por carecer de utilidad para informar sobre la actividad desarrollada por las comisiones.

### ***3. Grupos parlamentarios***

#### **CAMBIOS DE SÍNDICOS O SÍNDICAS**

La renuncia a la condición de diputado del Sr. Mata Gómez, síndico del Grupo Parlamentario Socialista, determinó su sustitución por la diputada Sra. Barceló Chico, que en la VIII legislatura había ocupado el cargo de vicepresidenta segunda de la Mesa de las Corts Valencianes y que, antes de ocuparse de la portavocía, fue titular de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública.

En este periodo el Grupo Parlamentario Popular designó como síndica a la Sra. Catalá Verdet en sustitución de la Sra. Ortiz Vilella.

El Grupo Parlamentario Compromís, como consecuencia de la renuncia a la condición como diputado de Fran Ferri Fayos, designó

como síndica a la Sra. Robles Galindo y como síndica adjunta a Aitana Mas i Mas hasta su nombramiento como vicepresidenta primera del Consell, consellera de Igualdad y políticas Inclusivas y portavoz del Consell, siendo sustituida en la portavocía adjunta por el Sr. Marzá i Ibáñez. En este periodo la Sra. Àlvaro Cerezo fue sustituida por el Sr. Esteve Pardo.

Finalmente y por lo que se refiere al Grupo Parlamentario Unides Podem, se ha designado como portavoz adjunto al Sr. Martínez Ruiz.

#### CONTROL DE LAS SUBVENCIONES

La Sindicatura de Comptes formuló el 22 de febrero su informe anual de auditoría de las cuentas de las Corts Valencianes del año 2020<sup>2</sup>. Dicho informe, al analizar las subvenciones de los grupos parlamentarios, se refirió a aspectos relevantes de legalidad en materia de personal y contratación, por lo que propuso diversas recomendaciones tendentes a la consecución de mayor fiabilidad e integridad de los datos expresados en las cuentas anuales. Dichas recomendaciones se han incorporado progresivamente a la administración parlamentaria.

De acuerdo con dichos criterios, la Mesa de las Corts Valencianes adoptó el 2 de marzo de 2021, el Acuerdo 1.284/X, por el que se estableció una nuevas normas reguladoras de la contabilidad y control de las subvenciones asignadas a los grupos parlamentarios de las Corts Valencianes, prescribiendo un régimen de la contabilidad y justificación de las subvenciones de los grupos parlamentarios. Esta norma que existió en vigor desde su publicación, el 15 de marzo de 2021, se está aplicando en el periodo comprendido por la crónica a la contabilidad y control de las subvenciones asignadas a los grupos parlamentarios.

---

<sup>2</sup> ([https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2022/2/Informe\\_cuentas\\_anuales\\_Corts\\_Valencianes\\_2020\\_cas\\_-firmado.pdf](https://www.sindicom.gva.es/public/Attachment/2022/2/Informe_cuentas_anuales_Corts_Valencianes_2020_cas_-firmado.pdf))

#### **4. Desarrollo de la actividad parlamentaria**

El Acuerdo de la Mesa número 1.633/X, adoptado, de acuerdo con la Junta de Síndics, el 13 de julio de 2021, fijó el desarrollo del primer periodo de sesiones entre el 6 de septiembre y el 30 de diciembre de ese año. En el año 2022 los dos periodos de sesiones se han desarrollado entre el 1 de febrero y el 15 de julio y entre el 1 de septiembre y final de diciembre.

El desarrollo del periodo de actividad parlamentaria analizado se enmarca en la tónica de vuelta a la normalidad. En el Pleno se elimina el límite de presencialidad. Pero, para evitar una excesiva concentración de diputados y diputadas, se siguen realizando las votaciones, tras un concreto punto del orden del día. Las comisiones se han celebrado en su sede con un aforo máximo de 23 personas. Se ha recomendado a los diputados el uso de mascarillas en las sesiones, tanto del Pleno como de las comisiones, aunque solo es obligatoria para los funcionarios que asisten a las sesiones.

Por lo que se refiere a la participación y votación telemática, se vuelve al sistema establecido por el artículo 82.5 del Reglamento de las Corts Valencianes, desarrollado por la Resolución de Presidencia 9/X, de carácter general, de 21 de septiembre de 2021, que ha previsto la utilización de este sistema en tres supuestos:

- a) El nacimiento de un hijo o hija, la adopción, la guarda con finalidad de adopción y la acogida, tanto preadoptiva como permanente o simple, de duración no inferior a un año en este último caso.
- b) La enfermedad diagnosticada médicamente como curable o incurable, cuando esta enfermedad comporte una limitación derivada, en particular, de dolencias físicas mentales o psíquicas que, al interactuar con varias barreras, puede impedir la participación plena y efectiva de la persona de la que se trate en la vida parlamentaria en igualdad de condiciones con los otros parlamentarios y si esta limitación es de larga duración.
- c) Mientras persista la situación de crisis sanitaria derivada de la covid-19, cuando un diputado o diputada acredite haber contraído

la enfermedad o encontrarse en situación de aislamiento por tener síntomas compatibles con la enfermedad o haber sido contacto estrecho de otra persona que la haya contraído.

En el periodo analizado se han producido el nacimiento de dos hijos que han permitido al diputado o diputada utilizar este sistema.

## II. Función legislativa

Las comisiones competentes por razón de la materia han concluido o se encuentran pendientes de debatir las siguientes iniciativas:

- La Proposición de ley de prevención de residuos, transición ecológica y fomento de la economía circular, presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Compromís y Unides Podem (RE número 29.406, de 30 de diciembre de 2020) para la que se solicitó el dictamen facultativo al Consell Jurídic Consultiu y al Comité Econòmic i Social. Asignada a la Comisión de Medio Ambiente, Agua y Ordenación del Territorio en la que sustanciaron 22 comparecencias de participación ciudadana y se presentaron un total de 507 enmiendas parciales (GP Socialista + GP Compromís + Unides Podem → 129 / GP Popular → 118 / GP Ciudadanos → 104 / GP Vox Comunidad Valenciana → 94 / diputada no adscrita 62). Tras la publicación del dictamen de la comisión (BOCV número 275, de 21 de septiembre de 2022), está pendiente el debate ante el Pleno de la ahora denominada Proposición de ley de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.
- La Proposición de ley del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna, presentada por el Grupo Parlamentario Compromís (RE número 34.131, de 30 de marzo de 2021), asignada a la Comisión de Educación y Cultura, ante la que se sustanciaron cinco comparecencias de participación ciudadana y se presentaron un total de 23 enmiendas parciales (GP Socialista + GP Compromís +

Unides Podem → 3 / GP Popular → 10 / GP Ciudadanos → 10 ), que fueron debatidas en comisión el 15 de septiembre de 2022, estando pendiente su debate y votación en el Pleno.

- El Proyecto de ley de cambio climático y transición ecológica (RE número 54.135, de 2 de mayo de 2022), asignado a la Comisión de Medio Ambiente, Agua y Ordenación del Territorio, en la que se han sustanciado 13 comparecencias de participación ciudadana. El plazo de presentación de enmiendas concluye el 3 de octubre de 2022.
- La Proposición de ley de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Compromís y Unides Podem (RE número 53.581, de 11 de abril de 2022), asignada a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda y frente a la que se ha presentado una enmienda de totalidad con texto alternativo por el Grupo Parlamentario Popular (RE número 60.943, de 23 de septiembre de 2022).
- El Proyecto de ley de creación de la Agencia Valenciana del Cambio Climático (RE número 59.282, de 22 de agosto de 2022), asignada a la Comisión de Medio Ambiente, Agua y Ordenación del Territorio en la que se ha presentado una solicitud de participación ciudadana que se sustanciará ante dicha comisión.

Por lo que a las iniciativas legislativas se refiere, están pendientes de tramitación:

- La Proposición de ley sobre la gratuidad de los productos para el periodo, remitida a la Comisión de Sanidad y Consumo.
- La Proposición de ley de libertad de elección de lenguas, remitida a la Comisión de Educación y Cultura.

Las Corts Valencianes, en el periodo comprendido en esta crónica, ha aprobado 6 leyes y ha convalidado 17 decretos leyes. En el anexo II, se encuentran los listados de ambos tipos normativos, pero aquí se hará una referencia esquemática a las leyes aprobadas:

- *Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana*, que modifica parcialmente

la Ley 8/2010, de régimen local de la Comunitat Valenciana, incorpora a su texto el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, y crea la Comisión de colaboración y coordinación del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana como órgano de participación encargado de la implementación, el seguimiento y el control de la ejecución anual del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana.

– *Ley 6/2021*, de 12 de noviembre, *de protección y promoción del palmeral de Elche* por la que se deroga y modifica la Ley 1/1986, de 9 de mayo, de la Generalitat Valenciana, reguladora de esta materia, con el fin de ampliar la protección y el fomento de la palmera datilera (*Phoenix dactylifera*) de Elche, así como las áreas y entornos donde se ubica, mediante la regulación de su uso, destino y aprovechamiento.

– *La Ley 7/2021*, de 29 de diciembre, *de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat* (DOCV número 9.246, de 03.12.2021), que como es tradicional recoge la modificación puntual de decenas de leyes, sincronizando la entrada en vigor de las modificaciones que contiene, con la ley de presupuestos.

Esta ley que surgió como consecuencia de la doctrina sustentada por el Tribunal Constitucional sobre los límites al contenido de la ley de presupuestos. En esta ocasión recoge, como es tradicional variaciones puntuales de leyes, de algún decreto ley e incluso del Decreto 174/2002, de 15 de octubre (artículo 13), al que mantiene su rango por lo que en el futuro podrá ser modificada esta ley en esa previsión por un decreto posterior del Consell.

– *Ley 8/2021*, de 30 de diciembre, *de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022*, que en ese ejercicio se presentó unos días más tarde de lo previsto en el artículo 76.4 del Estatuto de autonomía. Responde a su contenido tradicional, en previsión de ingresos y de gastos, determinación de los beneficios fiscales a los tributos propios y a los cedidos por el Estado a la Generalitat,

la regulación de la gestión presupuestaria de los gastos, las operaciones financieras y las obligaciones de información a las Corts Valencianes.

- Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno, por la que se deroga parcialmente la Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana, manteniéndose vigentes los capítulos II y III del título III, en los que se regula la participación ciudadana (artículos 45 a 53), que ahora recibe la denominación de Ley de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.

La nueva ley de transparencia y buen gobierno complementa, en el ámbito competencial autonómico, la regulación básica estatal (Ley 19/2013), amplía las obligaciones de información activa, previstas en la ley valenciana que le precedió (Ley 2/2015) y establece un régimen sancionador más estricto para altos cargos y empleados públicos que la contravengan. Pero, sin menospreciar otras variaciones introducidas por esta ley, su modificación más significativa se encuentra en la variación de la composición y el estatuto personal del Consejo Valenciano de Transparencia.

- *Ley 2/2022, de 22 de julio, de ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunitat Valenciana*, que complementa la Ley 2/2012, de 22 de marzo de 2011, del deporte y actividad física de la Comunitat Valenciana) con la regulación de los aspectos esenciales de las profesiones del deporte y la actividad física. Además, esta ley modifica las infracciones graves de la Ley 2/2011 (artículo 109).
- *Ley 3/2022, de 22 de julio, de modificación de la Ley 7/2008, de 13 de junio, de reconocimiento de la Universidad Internacional Valenciana*, concretamente de sus artículos 1, 2 y 6.

La duración media del procedimiento legislativo ordinario seguido en la aprobación de la mayor parte de estas leyes (5) es de diez meses, pudiéndose deber su extensión a que una parte de su tramitación se haya realizado durante la pandemia. Sin embargo, el procedimiento

legislativo de urgencia por el que se tramitó el proyecto de ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat y el procedimiento especial de aprobación de la ley de presupuestos tuvo una breve duración si tenemos en cuenta que se registraron en las Corts Valencianes el 3 de noviembre y fueron aprobadas en el Pleno de 18 y 20 de diciembre de 2021.

Hay que indicar, como complemento a la información ofrecida, que en el periodo presupuestario solo funciona la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda para que los miembros de otras comisiones puedan participar en la discusión y el debate de esos proyectos que abarcan materias propias de todas las comisiones.

En el periodo al que se extiende la crónica, la tramitación de las iniciativas, como se ha dicho, han seguido el procedimiento legislativo ordinario, salvo las dos excepciones señaladas; esto es, no se ha producido delegación en las comisiones legislativas competentes por razón de la materia, ni se ha utilizado el procedimiento de lectura única, pese a que estos procedimientos legislativos abrevian la tramitación parlamentaria de las iniciativas (proyectos y proposiciones de ley). Cabe señalar, sin embargo, que las diversas modalidades de simplificación del procedimiento legislativo requieren, cuando la iniciativa procede del Consell, una tramitación administrativa previa (dictámenes, informes, participación ciudadana, etc.), que no se sigue por la administración valenciana en la tramitación de los decretos leyes.

Por lo que se refiere a dichas normas, enumeradas en el anexo II, el Pleno o la Diputación Permanente se han pronunciado sobre su convalidación y, en su caso, sobre su tramitación como proyecto de ley a través de las siguientes resoluciones:

- Resolución 19/X, de 3 de septiembre de 2021, de la Diputación Permanente, sobre convalidación del Decreto ley 14/2021, de 6 de agosto (BOCV n. 186, de 10.09.2021)
- Resolución 20/X, de 3 de septiembre de 2021, de la Diputación Permanente, por la que se rechaza a la tramitación como a proyecto

- de ley del Decreto ley 14/2021, de 6 de agosto (BOCV n. 186, de 10.09.2021)
- Resolución 427/X, de 28 de octubre de 2021, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 15/2021, de 15 de octubre (BOCV n. 200, de 04.11.2021)
  - Resolución 21/X, de 18 de enero de 2022, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 16/2021, de 3 de diciembre (BOCV n. 219, de 26.01.2021)
  - Resolución 22/X, de 18 de enero de 2022, del Pleno, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 16/2021, de 3 de diciembre (BOCV n. 219, de 26.01.2021)
  - Resolución 23/X, de 18 de enero de 2022, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 17/2021, de 10 de diciembre (BOCV n. 219, de 26.01.2021)
  - Resolución 24/X, 18 de enero de 2022, del Pleno, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 17/2021, de 10 de diciembre (BOCV n. 219, de 26.01.2021)
  - Resolución 25/X, de 18 de enero de 2022, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 18/2021, de 17 de diciembre (BOCV n. 219, de 26.01.2021)
  - Resolución 26/X, 18 de enero de 2022, del Pleno, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 18/2021, de 17 de diciembre (BOCV n. 219, de 26.01.2021)
  - Resolución 448/X, de 10 de febrero de 2022, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 19/2021, de 23 de diciembre (BOCV n. 225, de 16.02.2022)
  - Resolución 449/X, de 10 de febrero de 2022, del Pleno, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 19/2021, de 23 de diciembre (BOCV n. 225, de 16.02.2022)
  - Resolución 512/X, de 26 de mayo de 2022, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 1/2022, de 22 de abril (BOCV n. 255, de 03.06.2022; DOGV n. 9.356 , de 07.06.2022)

- Resolución 513/X, de 26 de mayo de 2022, del Pleno, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 1/2022, de 22 de abril (BOCV n. 255, de 03.06.2022)
- Resolución 514/X, de 26 de mayo de 2022, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 2/2022, de 22 de abril (BOCV n. 254, de 31.05.2022)
- Resolución 515/X, de 26 de mayo de 2022, del Pleno, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 2/2022, de 22 de abril (BOCV n. 254, de 31.05.2022)
- Resolución 516/X, de 9 de junio de 2022, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 3/2022, de 22 de abril (BOCV n. 258, de 15.06.2022)
- Resolución 517/X, de 9 de junio de 2022, del Pleno, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 3/2022, de 22 de abril (BOCV n. 258, de 15.06.2022)
- Resolución 526/X, de 7 de julio de 2022, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 4/2022, de 3 de junio (BOCV n. 265, de 13.07.2022)
- Resolución 527/X, de 7 de julio de 2022, del Pleno, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 4/2022, de 3 de junio (BOCV n. 265, de 13.07.2022)
- Resolución 534/X, de 14 de julio de 2022, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 5/2022, de 1 de julio (BOCV n. 267, de 20.07.2022)
- Resolución 535/X, de 14 de julio de 2022, del Pleno, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 5/2022, de 1 de julio (BOCV n. 267, de 20.07.2022)
- Resolución 536/X, de 14 de julio de 2022, del Pleno, sobre convalidación del Decreto ley 6/2022, de 8 de julio (BOCV n. 267, de 20.07.2022)
- Resolución 537/X, de 14 de julio de 2022, del Pleno, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 6/2022, de 8 de julio (BOCV n. 267, de 20.07.2022)

- Resolución 27/X, de 1 de septiembre de 2022, de la Diputación Permanente, sobre convalidación del Decreto ley 7/2022, de 5 de agosto (BOCV n. 272, de 07.09.2022)
- Resolución 28/X, de 1 de septiembre de 2022, de la Diputación Permanente, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 7/2022, de 5 de agosto (BOCV n. 272, de 07.09.2022)
- Resolución 30/X, de 1 de septiembre de 2022, de la Diputación Permanente, por la que se rechaza a la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 8/2022, de 5 de agosto (BOCV n. 272, de 07.09.2022)
- Resolución 31/X, d'1 de septiembre de 2022, de la Diputación Permanente, sobre convalidación del Decreto ley 9/2022, de 5 de agosto (BOCV n. 272, de 07.09.2022; DOGV n. 9.421, de 06.09.2022)
- Resolución 32/X, de 1 de septiembre de 2022, de la Diputación Permanente, por la que se rechaza la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 9/2022, de 5 de agosto (BOCV n. 272, de 07.09.2022)

En el momento en que se escribe esta crónica faltan por someter a convalidación los tres últimos decretos leyes, publicados recientemente en el DOGV (núm. 9.425, de 12.09.2022; núm. 9,427, de 14.09.2022, y núm. 9435, de 26.09.2022).

Son frecuentes las críticas de la doctrina por el aumento del número de decretos leyes, pero no es lugar una crónica parlamentaria para posicionarse en un sentido o en el otro. Basta, por ello decir, que el Tribunal Constitucional, en el ejercicio de su control, reconoce que su adopción responde a una valoración política de la concurrencia de su presupuesto habilitante (caso de extraordinaria y urgente necesidad) y para comprobar en caso de impugnación su constitucionalidad realiza un análisis exhaustivo de la exposición de motivos y de los términos en que se ha desarrollado el debate de convalidación; requiriendo, hasta el momento, que cada uno de los preceptos del decreto ley

disponga de una justificación específica. En caso de no encontrarla o considerarla insuficiente, declara su inconstitucionalidad, siempre que el tiempo transcurrido no haya hecho perder el objeto al recurso de inconstitucionalidad (SSTC 33/2017 y 61/2018, entre otras). Así pues, la regularidad o irregularidad de los decretos leyes publicados en el periodo analizado no depende de su número, sino del contenido de cada uno de ellos. Más concretamente, de su adecuación al presupuesto que en cada caso sirve de título habilitante; lo que, como se ha dicho, queda fuera del contenido de esta crónica.

### **III. Función de información y de control**

Las solicitudes de información formuladas por los diputados y las diputadas en el periodo que comprende esta crónica han sido 2.745 y las contestadas en este periodo 2.018. Aunque algunas de las formuladas tras el mes de julio están, en el momento de escribir esta crónica, en plazo de respuesta.

Por lo que se refiere al control. En los periodos de sesiones comentados no se han presentado ni moción de censura, ni cuestión de confianza. Así que los instrumentos de control utilizados son los calificados, por la dogmática, de ordinarios.

En el anexo III se listan las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios. Como se puede comprobar se formularon 3.264 preguntas escritas, siendo en el periodo analizado contestadas 2.570. Algunas de las preguntas contestadas fueron presentadas con anterioridad al inicio de esta crónica.

Las preguntas orales formuladas para ser contestadas en comisión mantienen la tendencia del descenso. Se formularon 4, fueron contestadas dos y las otras, retiradas. Las preguntas formuladas para ser respondidas en el Pleno fueron 767, se contestaron en el periodo analizado 165 y 9 fueron retiradas.

Las preguntas de interés general, formuladas para el Pleno fueron 63 y las sustanciadas por el presidente del Consell y los portavoces de los grupos parlamentarios, 59.

En lo que se refiere a las comparecencias, fueron solicitadas 397 y sustanciadas 84. Cabe indicar que el Consell también solicitó comparecer, coincidiendo frecuentemente sus propuestas con solicitudes de los grupos parlamentarios de la oposición ya que en ambos casos se busca el debate sobre temas destacados de la actualidad, aunque desde una perspectiva diferente.

Las interpelaciones formuladas ante el Pleno fueron 212; de las que se sustanciaron 35. Las mociones subsiguientes a las interpelaciones fueron 44; las sustanciadas, 27, y ninguna de ellas fue aprobada.

#### **IV. Función de orientación política**

Fuera de la dogmática tradicional, dado el difícil anclaje que tienen algunos actos parlamentarios, se hará referencia en este apartado al debate de política general y a las proposiciones no de ley.

Como es sabido, el debate de política general se realiza anualmente, excepto el año en que se han celebrado elecciones, y tiene como objeto realizar un examen completo de la política seguida y de las directrices políticas para el futuro inmediato. Es un instrumento del parlamento para marcar la orientación política del ejecutivo ya que cada grupo parlamentario puede formular 12 propuestas de resolución.

El segundo debate de política general de la X legislatura tuvo lugar entre los días 27 y 29 de septiembre de 2021. Se presentaron por los grupos parlamentarios 44 propuestas de resolución y fueron aprobadas 13. Las resoluciones aprobadas fueron las siguientes:

- Resolución 402/X, sobre financiación autonómica
- Resolución 403/X, sobre la agenda valenciana
- Resolución 404/X, sobre el aumento de la renta valenciana de inclusión, la mejora de la salud mental y emocional de los jóvenes, la erradicación de la violencia machista y sexual y para impulsar un

- acuerdo sobre políticas y posicionamientos de tolerancia cero ante las agresiones al colectivo LGTBI.
- Resolución 405/X, sobre la integración de la política de sostenibilidad energética en las políticas sectoriales de vivienda, la garantía del derecho de acceder a una vivienda digna y la potenciación de las de la regeneración urbana y la rehabilitación integral.
  - Resolución 406/X, sobre la continuidad de las ayudas financieras a las pequeñas empresas y a las ubicadas en zonas en riesgo de despoblación con el fin de favorecer la recuperación económica, la lucha contra la desigualdad de las políticas financieras del Consell, la digitalización de la administración pública, el mantenimiento de la celeridad en el pago de proveedores y el impulso a la estrategia de capital riesgo desarrollado por el gobierno valenciano.
  - Resolución 407/X, sobre la consolidación del proyecto de justicia de proximidad, la creación de un protocolo específico en el ámbito rural para la Red de Oficinas de Atención a las Víctimas del Delito y la puesta en marcha de la Escuela Valenciana de la Administración Pública.
  - Resolución 408/X, sobre gratuidad total de la etapa de educación infantil de uno a tres años, la ampliación de los permisos familiares, del Pla Edificant de infraestructuras educativas valencianas, el apoyo a los agentes culturales valencianos y el establecimiento de una relación entre educación y sanidad para la incorporación de medidas favorecedoras del bienestar emocional y la salud mental, incidiendo en la prevención de conductas autolesivas y suicidas.
  - Resolución 409/X, sobre actualización de la estrategia de salud mental con el fin de que incluya los problemas derivados de la pandemia del coronavirus covid-19, el impulso de un plan de choque para los niños y jóvenes, la aprobación de un plan de sanitario para las zonas despobladas, el fomento del estudio del covid persistente, la ampliación del Plan de infraestructuras sanitarias 2021-2023, la tramitación del Estatuto del personal

investigador, la mejora de la atención sanitaria primaria, la reversión de los servicios públicos privatizados y la ampliación de las prestaciones sanitarias.

- Resolución 410/X, sobre la potenciación de la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático, el aumento de la seguridad en la venta en línea, la promoción de los programas de ocupación, la promoción de la jornada de 32 horas, la creación de un ecosistema empresarial para dar cobertura a los emprendedores y la culminación del retorno a la gestión pública directa del servicio de la inspección técnica de vehículos.
- Resolución 411/X, sobre el impulso de la ley valenciana del cambio climático y la elaboración de la estrategia valenciana sobre la resiliencia y la transición ecológica justa, el apoyo a la transición agroecológica valenciana y la lucha biológica contra las plagas y enfermedades que afectan a la producción agraria valenciana y la constitución de un frente citrícola valenciano para defender los intereses de la citricultura valenciana en el ámbito de la política comercial europea.
- Resolución 412/X, sobre la unificación de los transportes públicos en el área metropolitana de València en 2022, la ampliación del Tram de Alicante, la ejecución del Bulevar de la Plana, el fomento de la movilidad en el transporte colectivo y el aumento del transporte público en las zonas rurales.
- Resolución 413/X, sobre la ampliación de los planes destinados a luchar contra la brecha digital, fomentar la presencia femenina activa y de liderazgo en el ámbito científico y tecnológico y la ampliación de los programas de compra pública de innovación.
- Resolución 414/X, sobre elaboración del proyecto de ley de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana y del proyecto de ley sobre el fomento de la paz y los derechos humanos en la Comunitat Valenciana, la conmemoración del cuarenta aniversario del Estatuto de autonomía, la elaboración del I Plan para el retorno de valencianas y valencianos a la Comunitat Valenciana, la mejora

de la comunicación y accesibilidad en los canales de atención a la ciudadanía y la creación de un fondo documental gráfico y audiovisual de las exhumaciones efectuadas en cumplimiento de la Ley de memoria democrática.

El debate de política general de septiembre de 2022 se produjo en las mismas fechas que el de 2021. Se presentaron 44 propuestas de resolución y fueron aprobadas 12; esto es, las suscritas por los tres grupos parlamentarios que sustentan el Consell. Al concluir esta crónica no han sido publicados.

Las proposiciones no de ley son instrumentos mediante los que el parlamento se posiciona políticamente sobre una cuestión. El Reglamento de las Corts Valencianes contempla tres modalidades: ordinarias, tramitación especial de urgencia y las de tramitación inmediata. Las primeras son sustanciadas en la comisión competente por la materia, las segundas son tramitadas en el Pleno y pueden presentarlas los grupos parlamentarios. Por último, las de tramitación inmediata son sustanciadas en el Pleno y deben ser suscritas por todos los grupos parlamentarios.

Las comisiones en el periodo analizado recibieron para su tramitación, 368 proposiciones no de ley y aprobaron 34, a las que hay que añadir 41 que fueron aprobadas durante el periodo abarcado por la crónica, pero presentadas antes de su inicio. Esto es, un total de 75 proposiciones no de ley se aprobaron por las comisiones.

Las proposiciones no de ley urgentes que se formularon ante el Pleno fueron 202, siendo aprobadas 17 de las presentadas en el periodo analizado y 5 presentadas con anterioridad a su inicio. En total 22 proposiciones no de ley urgentes fueron aprobadas por el Pleno.

## **V. Función electiva**

### ***1. Nombramientos por el Pleno***

En el periodo que comprende esta crónica las Corts Valencianes, concretamente el Pleno, en su sesión de 11 de noviembre de 2021 procedió a la elección de Xavier Aliaga Villora, Marta Alonso Rodríguez, Amparo Carbonell Tatay, Ascensión Figueres Górriz, Vicente González Móstoles, Begoña Martínez Deltell, Ana Noguera Montagut, Rosana Pastor Muñoz, Joaquín Santo Matas, y Vicent Torrent Centelles como miembros del Consell Valencià de Cultura; renovándose parcialmente, con estos nombramientos, la institución.

En la sesión plenaria de 24 de noviembre de 2021 se designó a Verónica Marcos Puig, diputada de las Corts Valencianes, para cubrir la vacante producida en el Consejo Asesor de RTVE de la Comunitat Valenciana.

En la sesión plenaria el 29 de junio de 2022 se designó a la antigua delegada del Gobierno, Gloria Calero Albal, como senadora en representación de la Comunitat Valenciana para cubrir la vacante producida como consecuencia de la renuncia de la Sra. Bueno Alonso, tras su nombramiento como consellera de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital.

### ***2. Declaración de idoneidad por la Comisión de RTVV***

Los cuatro sindicatos mayoritarios con representación en los comités de empresa de la corporación y sus sociedades de RTVV, comunicaron a las Corts Valencianes en enero de 2019 el acuerdo, entre ellos, adoptado para cubrir sucesivamente y por el plazo de un año la vacante que corresponde a la representación sindical en el Consejo Rector de la Corporación Valenciana de Medios de Comunicación.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Sobre la participación de la Comisión en el nombramiento del vocal de representación sindical hay un informe jurídico, concretamente, <https://www.cortsvalecianas.es/informesjuridicos/562.pdf>

Pues bien, a partir de la recepción de esa comunicación, el presidente del Consejo Rector ha trasladado, periódicamente, el cese voluntario del representante sindical que ocupaba el cargo y la documentación correspondiente al nuevo candidato; habiéndose procedido por la comisión a declarar la idoneidad del representante sindical propuesto.

En el periodo al que se extiende la crónica se ha recibido la renuncia y procedido a la declaración de idoneidad de los siguientes representantes sindicales:

- Cese de María Soledad Fernández Cano, CCOO-PV (DOGV n. 9.063, de 16.04.20219)
- Declaración de idoneidad de Rafael Alborch Bataller, de Intersindical Valenciana STAS, producido en la 17.02.2022, tras su comparecencia. Su nombramiento se publicó en el DOGV número 9.296, de 11 de marzo de 2022

### **3. Nombramientos pendientes**

Al concluirse la crónica quedan pendiente los siguientes nombramientos:

- Un miembro del Consell Valencià de Cultura para cubrir la vacante producida por el fallecimiento del señor Grisolí García
- Tres síndicos o síndicas de la Sindicatura de Comptes y, de entre los electos, el síndico o síndica mayor<sup>4</sup>
- Tres vocales del Consejo Valenciano de Transparencia
- Cinco vocales del Consejo Valenciano de Universidades y de la Formación Superior

---

<sup>4</sup> Sobre esta elección hay un informe jurídico de fecha 3 de junio de 2022, que se puede consultar <https://www.cortsvalencianes.es/informesjuridicos/619.pdf>

## VI. Actividad jurisdiccional

En el periodo al que se extiende la crónica el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (TSJCV), concretamente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo ha conocido dos procedimientos de responsabilidad patrimonial interpuestos por dos actores diferentes, derivados del Dictamen de la Comisión de investigación sobre el accidente de línea 1 de Metrovalencia, ocurrido el 3 de julio de 2006. Uno de ellos ha concluido y el otro se está tramitando.

La Sentencia 250/2022 (Sección 2ª) ha confirmado la inadmisión de la reclamación de responsabilidad patrimonial por la Mesa de las Corts Valencianes y deja expedita la acción del recurrente para ejercerla ante otra instancia.

El otro procedimiento, segundo ante la Sección 4ª, versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial a las Corts Valencianes, iniciado en 2021 (número 401). Ha concluido su tramitación y está pendiente de fecha para su deliberación y fallo por la Sección Cuarta.

En el Tribunal Constitucional, hay pendientes de sentencia dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra diversos preceptos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana. El primero se interpuso por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados (número 614/2022) y el segundo por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados (número 874/2022).

Finalmente, cabe indicar que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV ha planteado ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición transitoria 11 de la Ley 5/2014, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, en sus redacciones dadas por la Ley 13/2016, Ley 27/2018, Ley 9/2019 y Ley 3/2020, así como la disposición transitoria 20ª del Decreto legislativo

1/2021 (n. 1.096/2022) en el que las Corts Valencianes se han personado y formulado las correspondientes alegaciones.

## **VII. Anexos**

### ***Anexo I. Reuniones de los órganos parlamentarios***

Pleno	40
Diputación Permanente	3
Mesa	54
Junta de Síndics	37

## **COMISIONES**

### **SESIONES DE COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS**

Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat	2
Comisión de Justicia, Gobernación y Administración Local	7
Comisión de Educación y Cultura	9
Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda	8
Comisión de Industria, Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías	5
Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca	7
Comisión de Obras Públicas, Infraestructuras y Transportes	5
Comisión de Política Social y Empleo	7
Comisión de Sanidad y Consumo	9
Comisión de Medio Ambiente, Agua y Ordenación del Territorio	8
Comisión de Políticas de Igualdad de Género y del Colectivo LGTBI	6
Comisión de Radiotelevisión Valenciana y del Espacio Audiovisual	5

## SESIONES DE COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

Comisión de Reglamento	5
Comisión de Estatuto de los Diputados y las Diputadas	5
Comisión de Peticiones	5
Comisión de Gobierno Interior	1
Comisión de Asuntos Europeos	2
Comisión de Derechos Humanos	1

## SESIONES DE COMISIONES NO PERMANENTES

Subcomisión especial de estudio para el trabajo de propuestas de posible mejora de la Ley 6/2016, de 15 de julio, del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat (Subcomisión de la Comisión de Radiotelevisión Valenciana y del Espacio Audiovisual)	2
Comisión de investigación sobre la deuda pública de la Comunitat Valenciana	6
Comisión especial de estudio del acoso escolar para impulsar políticas concretas para la prevención y actuación ante la violencia entre iguales en el ámbito escolar i la infancia	12
Comisión especial de estudio sobre las medidas de prevención de los riesgos derivado de los fuertes temporales	16
Comisión especial de estudio sobre discapacidad/diversidad funcional	6
Comisión especial de estudio sobre la situación actual del sector cítrico en la Comunitat Valenciana y su viabilidad futura	14
Comisión especial de estudio sobre la revisión del modelo de negocio para la mejora de la competitividad de la industria del calzado de la Comunitat Valenciana poniendo el acento en la sostenibilidad	11

## **Anexo II. Actividad legislativa**

### PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADOS

1. *Proposición de ley* de modificación del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunitat Valenciana

*Publicación:* BOCV 222/04.02.2022

*Proponente:* GP Popular

Criterio negativo del Consell 230/04.03.2022// Retirada BOCV 230/04.03.2022

2. *Proposición de ley* de modificación de la disposición adicional única de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, para la inclusión del municipio de Bétera en la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos

*Publicación:* BOCV 234/23.03.2022

*Proponente:* GP Popular

Criterio contrario del Consell a la toma en consideración (BOCV 243/28.04.2022)

3. *Proposición de ley* para la aprobación de una ley para la implantación de la enfermera o el enfermero escolar en los centros educativos no universitarios de la Comunitat Valenciana

*Publicación:* BOCV 236/30.03.2022

*Proponente:* Iniciativa legislativa popular

4. *Proposición de ley* de modificación de la Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la que se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano

*Publicación:* BOCV 236/30.03.2022

*Proponente:* Iniciativa legislativa popular

Retirada BOCV 242/22.04.2022

5. *Proposición de ley* de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible

*Publicación:* BOCV 243/28.04.2022

*Toma en consideración:* BOCV 270/29.07.2022

*Proponentes:* grupos parlamentarios Socialista, Compromís y Unides Podem

*Comisión:* Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda  
La apertura del plazo presentación de enmiendas concluyó el  
29.07.2022

6. *Proposición de ley* de adecuación de la ratio máxima de alumnado por aula a las necesidades del sistema educativo valenciano  
*Publicación:* BOCV 276/23.09.2022  
*Proponente:* Iniciativa legislativa popular
  
7. *Proyecto de ley* de la Generalitat, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal  
*Publicación:* BOCV 195/15.10.2021  
*Comisión:* Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca  
*Enmiendas a la totalidad:* BOCV 274/16.09.2022  
El procedimiento de participación ciudadana ha transcurrido y el plazo de presentación de enmiendas concluyó el 8 de julio de 2022.
  
8. *Proyecto de ley* de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático  
*Publicación:* BOCV 273/09.09.2022  
*Comisión:* Comisión de Medio Ambiente, Agua y Ordenación del Territorio  
Está en fase participación ciudadana.
  
9. *Reglamento parlamentario* Propuesta de reforma del Reglamento de las Corts Valencianes  
*Publicación:* BOCV 258/15.06.2022  
*Toma en consideración:* BOCV 270/29.07.2022  
*Proponente:* GP Vox Comunidad Valenciana  
*Comisión:* Reglamento

## LEYES APROBADAS

1. *Ley 5/2021*, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana (DOGV 9.212/10.11.2021)
2. *Ley 6/2021*, de 12 de noviembre de 2021, de protección y promoción del palmeral de Elche (DOGV 9.218/18.11.2021)
3. *Ley 7/2021*, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022 (DOGV 9.246/03.12.2021)
4. *Ley 8/2021*, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022 (DOGV 9.247/31.12.2021)
5. *Ley 1/2022*, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana. *Ley 2/2022*, de 22 de julio, de la Generalitat, de ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunitat Valenciana (DOGV n. 9.391, de 26.07.2022)
6. *Ley 3/2022*, de 22 de julio, de la Generalitat, de modificación de la *Ley 7/2008*, de 13 de junio de reconocimiento de la Universidad Internacional Valenciana (DOGV n. 9.391, de 26.07.2022)

## DECRETOS LEYES CONVALIDADOS O PENDIENTES DE CONVALIDACIÓN

1. *Decreto ley 15/2021*, de 15 de octubre, de medidas para indemnizar a las empresas de transporte público regular interurbano de viajeros y viajeras por carretera de uso general en la Comunitat Valenciana por la covid-19 (DOGV 9.197/19.10.2021)

2. *Decreto ley 16/2021*, de 3 diciembre, de modificación del Decreto ley 11/2020, de 24 de julio, del Consell, de régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención ante la covid-19 (DOGV 9.229bis/03.12.2021)
3. *Decreto ley 17/2021*, de 10 diciembre, de incremento de la dotación prevista por el Decreto ley 2/2021, de 29 de enero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a trabajadores y trabajadoras, empresas y trabajadores y trabajadoras autónomos, para paliar los efectos de la crisis derivada de la pandemia por la covid-19 (DOGV 9.235/15.12.2021)
4. *Decreto ley 18/2021*, de 17 de diciembre, de modificación del Decreto ley 12/2020, de 7 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador específico contra los incumplimientos de las disposiciones reguladoras de las medidas de prevención frente a la covid-19 en los servicios sociales valencianos (DOGV 9.239/21.12.2021)
5. *Decreto ley 19/2021*, de 23 de diciembre, de autorización de la creación de la Sociedad Valenciana Feria de Alicante, SA y la creación de la Sociedad Valenciana Feria de València, SA (DOGV 9.250/05.01.2022)
6. *Decreto ley 1/2022*, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania (DOGV n. 9.323, de 22.04.2022)
7. *Decreto ley 2/2022*, de 22 de abril, del Consell, para la reducción temporal del importe de las tasas propias y precios públicos de la

Generalitat para hacer frente al impacto de la inflación (DOGV n. 9.327, de 28.04.2022)

8. *Decreto ley 3/2022*, de 22 de abril, del Consell, por el que se autoriza la creación de la Sociedad Valenciana de Inspección Técnica de Vehículos, Sociedad Anónima (DOGV n. 9.329, de 02.05.2022)
9. *Decreto ley 4/2022*, de 10 de junio, del Consell, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell (DOGV n. 9.360, de 13.06.2022)
10. *Decreto ley 5/2022*, de 1 de julio, del Consell, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas de apoyo a los trabajadores autónomos, inscritos como tales en el régimen especial de autónomos, que desarrollan su actividad en los subsectores que se han visto especialmente afectados por el incremento de los costes energéticos derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia (DOGV n. 9.375, de 05.07.2022)
11. *Decreto ley 6/2022*, de 8 de julio, del Consell, de medidas extraordinarias para el apoyo económico a los contribuyentes del canon de saneamiento para hacer frente al impacto de la inflación en la economía de las familias y las empresas (DOGV n. 9.379, de 09.07.2022)
12. *Decreto ley 7/2022*, de 5 de agosto, del Consell, por el que se modifican determinados preceptos de la Ley 8/2021, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022 y del Decreto ley 2/2022, de 22 de abril, del Consell, para la reducción temporal del importe de las tasas propias y precios públicos de la Generalitat para hacer frente al impacto de la inflación, en materia de educación (DOGV n. 9.405, de 16.08.2022)

13. *Decreto ley 8/2022*, de 5 de agosto, del Consell, por el cual se modifica el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell (DOGV n. 9.405, de 16.08.2022)
14. *Decreto ley 9/2022*, de 5 de agosto, del Consell, por el que se establecen obligaciones a los operadores de transporte público colectivo terrestre para la reducción del precio de los abonos de transporte y títulos multiviaje, excluido el billete de ida y vuelta, de los servicios de transporte terrestre competencia de la Generalitat (DOGV n. 9.405, de 16.08.202)
15. *Decreto ley 10/2022*, de 9 de septiembre, del Consell, de medidas extraordinarias de apoyo a las empresas y personas titulares de establecimientos hoteleros de la Comunitat Valenciana que participan en el programa de turismo del IMSERSO en 2022 (DOGV n. 9.425, de 12.09.2022)
16. *Decreto ley 11/2022*, de 9 de septiembre, de aprobación de las bases reguladoras y concesión directa de ayudas temporales para facilitar, a los municipios con características singulares relacionadas con un servicio de transporte de débil tráfico, la puesta en marcha del transporte público para viajeras y viajeros a la demanda (DOGV n. 9.427, de 14.09.2022)
17. *Decreto ley 12/2022*, de 23 de septiembre, por el que se modifica la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la función pública valenciana (DOGV n. 9.435, de 26.09.2022)

**Anexo III. Actividad de información, de control y de impulso de la acción política del Consell**

Solicitudes de comparecencia	Formuladas	397
	Sustanciadas	84
	Retiradas	7
	Decaídas	6
	Rechazadas	4
	Criterio contrario de la JS	0
	No admitidas a trámite	4
Interpelaciones	Formuladas	212
	Sustanciadas	35
	No admitidas a trámite	0
	Decaídas	0
	Retiradas	2
Mociones	Formuladas	44
	Aprobadas	0
	Rechazadas	27
	Retiradas	2
Preguntas escritas	Formuladas	3.264
	Contestadas	2.570
	Retiradas	13
	No admitidas a trámite	5
	Decaídas	1
Preguntas orales comisión	Formuladas	4
	Contestadas	2
	Contestadas una vez convertidas en escritas	0
	Decaídas	0
	Retiradas	2
	No admitidas a trámite	0

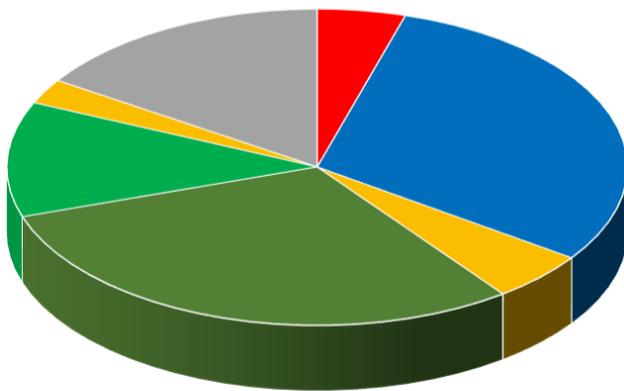
Preguntas orales Pleno	Formuladas	767
	Contestadas	165
	Contestadas una vez convertidas en escritas	0
	Contestadas en comisión	0
	Decaídas	0
	No admitidas a trámite	1
	Retiradas	9
Preguntas de interés general	Formuladas	63
	Contestadas	59
Proposiciones no de ley urgentes	Formuladas	202
	Aprobadas	17
	Retiradas	12
	Criterio contrario de la JS	0
	Decaídas	0
	No admitidas a trámite	0
	No tomadas en consideración	17
	Convertidas	0
Proposiciones no de ley ordinarias	Formuladas	370
	Aprobadas	34
	Retiradas	20
	Criterio contrario de la JS	0
	Decaídas	1
	No admitidas a trámite	1
	No tomadas en consideración	35
Proposiciones no de ley inmediatas	Formuladas	0
	Aprobadas	0
Propuesta de creación de comisiones o subcomisiones	Formuladas	17
	Aprobadas	0
	Retiradas	0
	Rechazadas	1

Periodo: 04.09.2021 a 01.09.2021

## INICIATIVAS PRESENTADAS POR CADA GRUPO PARLAMENTARIO

	GP SOC	GP POP	GP COMP	GP CIUD	GP VOX CV	GP UNPOD	DNA
Tramitación parlamentaria							
Solicitudes de comparecencia	9	146	19	94	92	12	4
Interpelaciones	-	135	-	47	30	-	-
Mociones	-	15	-	14	14	-	-
Preguntas a responder por escrito	18	362	164	1.322	119	52	1.227
Preguntas a responder oralmente ante una comisión	1	2	1	-	-	-	-
Preguntas a responder oralmente ante el Pleno	86	276	54	216	90	40	5
Preguntas de interés general al presidente del Consell	-	13	12	13	12	13	-
Proposiciones de ley de los grupos parlamentarios	1	2	1	-	-	1	-
Proposiciones no de ley de tramitación ordinaria en comisión	60	65	69	105	39	28	17
Proposiciones no de ley de tramitación especial de urgencia	21	74	18	39	33	24	-
Proposiciones no de ley de tramitación inmediata	-	-	-	-	-	-	-
Propuestas de creación de comisiones	-	9	-	5	3	-	-
Solicitudes de documentación	175	1.336	72	576	519	36	22
<b>TOTAL</b>	<b>371</b>	<b>2.435</b>	<b>410</b>	<b>2.431</b>	<b>951</b>	<b>206</b>	<b>1.275</b>

Periodo: 04.09.2021 a 01.09.2022



■ GP SOC ■ GP POP ■ GP CIUD ■ GP COMP ■ GP VOX CV ■ GP UNPOD ■ DIP NO ADS

## **V. LIBROS**



CORTS VALENCIANES

## Recensión a

**OLIVER ARAUJO, Joan, RUIZ ROBLEDO, Agustín (dirs.): *Comentarios a la Constitución española de 1931 en su 90 aniversario*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, 591 págs.**

FELIO JOSÉ BAUZÁ MARTORELL

Universidad de las Islas Baleares

A lo largo de la historia del constitucionalismo español, la de 1931 merece particular atención por cuanto en su momento concreto formuló planteamientos radicalmente novedosos, en tanto que rupturista con el régimen instaurado por la Constitución de 1876 y porque muy especialmente la constitución vigente hunde sus raíces en aquel texto en muchas de sus instituciones: la justicia constitucional, la organización territorial del Estado, la protección constitucional de los derechos fundamentales, la cláusula general de igualdad, etc.

A una década de cumplir el centenario de su promulgación, los profesores Oliver Araujo y Ruiz Robledo dirigen un libro colectivo en el que, a lo largo de treinta capítulos, veintisiete catedráticos de derecho analizan no sólo su contenido, sino también —como importante novedad— su desarrollo legislativo.

El libro —precedido de un prólogo de los directores sobre la importancia de la Constitución de 1931 en la historia constitucional de

España— se organiza en tres bloques. El primero, dedicado al contenido de la constitución, se compone de dieciocho capítulos, a lo largo de los cuales se desgranar cada uno de los títulos y disposiciones de la carta magna.

Como frontispicio a esta primera parte, el profesor López Guerra destaca el valor referencial —pese a su limitada vigencia en el tiempo— de este texto normativo, comparable a la atención académica y científica recibida por la Constitución de 1812. Se detiene en la voluntad de juridicidad de los constituyentes en el contexto del constitucionalismo democrático y comenta con detenimiento la organización de los poderes, la organización territorial y los derechos fundamentales.

La profesora Serra Cristóbal analiza el proceso constituyente, siendo destacables —junto a las distintas versiones del anteproyecto y del proyecto— los debates parlamentarios acerca de asuntos capitales como la denominación de la República, la articulación territorial o la cuestión religiosa.

A continuación, a partir del capítulo tercero, se suceden los comentarios al contenido de la constitución, siguiendo su estructura: el preámbulo (Blanco Valdés), las disposiciones generales (Díaz Revorio), la organización nacional (Ruiz Robledo), la nacionalidad (Ridaura Martínez), las garantías individuales y políticas (Rodríguez) y los derechos y deberes de los españoles en relación a la familia, la economía y la cultura (Jimena Quesada), las Cortes (Oliver Araujo), la presidencia de la República (Figuero Burrieza), el gobierno (Revenga Sánchez), la justicia (Santos Gisbert), la hacienda pública (Medina Guerrero), el Tribunal de Garantías Constitucionales (Aragón Reyes), la reforma de la constitución (García-Escudero Márquez) y las dos disposiciones transitorias (Figuero Burrieza y Barrero Ortega).

Esta parte se cierra con una reflexión de exégesis y valoración a cargo del profesor Torres del Moral, quien (junto al comentario de

instituciones netamente jurídico-constitucionales) se detiene muy especialmente en la relación de la cultura con la República: desde la descripción del advenimiento de la República por parte de Josep Pla, hasta el Manifiesto de la Agrupación al Servicio de la República, dirigida por Ortega y Gasset, Marañón y Pérez de Ayala, pasando por las intervenciones públicas de Unamuno y Antonio Machado, y por la presencia de personalidades como Lorca, Alberti, Dalí, Picasso, Casona y muchos más. Sin duda, el epígrafe de este capítulo que más llama mi atención es el de aciertos y errores, en el que el autor enumera esquemáticamente y con perspectiva histórica en qué ámbitos los políticos republicanos dieron con una solución certera y en cuáles sencillamente se equivocaron.

La segunda parte del libro está dedicada, como hemos avanzado, al desarrollo legislativo de la Constitución de 1931, excelente aportación a lo largo de once capítulos para comprender el alcance de las previsiones constitucionales en una serie de materias de gran calado jurídico y social.

El profesor Lasagabaster Herrarte analiza la legislación regional, deteniéndose especialmente en los estatutos de autonomía de Cataluña y el País Vasco. La legislación electoral es objeto de comentario por parte del profesor Gálvez Muñoz, quien desgrana tanto el régimen jurídico de la Transición, como la Ley de reforma electoral de 1933. Otro asunto capital en un Estado es el derecho constitucional en tiempo de crisis o la suspensión de la constitución, que estudia el profesor Barrero Ortega, tanto la excepcionalidad singular en la Ley de defensa de la República, como la excepcionalidad genérica en la constitución y en la Ley de orden público.

La configuración de la justicia en la II República y el desarrollo legal de los principios constitucionales que rigen la administración de justicia corre a cargo de la profesor Seijas Villadangos, quien analiza la independencia de los jueces, la responsabilidad judicial y los tribunales populares, así como el estatuto jurídico de jueces y magistrados.

La legislación de régimen local constituye otra materia capital, que el profesor Esteve Pardo desgana con un período temporal muy amplio: la normativa local anterior a la constitución (estatutos municipal de 1924 y provincial de 1926), pero vigentes tras su aprobación; la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, y la vigencia de la legislación local republicana durante los primeros años de la dictadura franquista.

Adicionalmente y siendo la cuestión religiosa otro asunto de especial interés a lo largo del constitucionalismo español, el profesor Ruiz-Rico Ruiz analiza con exhaustividad la Ley de confesiones y congregaciones religiosas de 1933, así como la Ley de cementerios de 1932 y su desarrollo reglamentario.

Tampoco podía faltar en este estudio la legislación agraria, y no en vano el profesor Gómez Orfanel explica el contenido de la Ley de reforma agraria de 1932, la aplicación de la reforma y su evolución posterior.

El profesor García Fernández se ocupa de la legislación militar, que desglosa entre el bienio republicano-socialista, el bienio conservador y el gobierno del Frente Popular. La legislación penal corre a cargo del profesor Díaz y García-Conlledo, quien explica la anulación del Código penal de 1928 y la recuperación de la vigencia del Código de 1870, el Código penal de 1932, la Ley de vagos y maleantes, la Ley de amnistía y la Ley de reinstauración de la pena de muerte.

En materia civil la profesora García Rubio comenta el régimen constitucional de la familia y muy especialmente la Ley del divorcio de 1932, su elaboración y significado, así como la derogación de la ley y sus secuelas.

Por último, dentro de este bloque, el profesor García Murcia analiza la dimensión social de la constitución, prestando especial atención a la Ley de contrato de trabajo, las normas sobre jornada máxima, la colocación obrera y política de empleo, el régimen de las asociaciones profesionales, los jurados mixtos profesionales, así como la protección de las enfermedades profesionales y otros aspectos de la previsión social.

El libro se cierra con un capítulo, dentro de la tercera parte, dedicado a la bibliografía sobre la Constitución española de 1931, a cargo de los directores de la obra, que se organiza en torno a cuatro fases cronológicas o temporales: estudios durante la Segunda República (1931-1939), estudios durante el exilio y la dictadura franquista (1940-1975), estudios durante la transición política (1976-1978) y los estudios posteriores a la aprobación de la constitución vigente (1979-2021).

El balance de esta obra no puede ser más satisfactorio. Constituye por sí misma el fruto de una investigación rigurosa en su análisis y completa en su alcance. Su verdadera aportación a la bibliografía existente no es sólo el comentario del contenido de la Constitución de 1931, sino fundamentalmente su desarrollo normativo, que concreta y materializa la regulación constitucional. Como también la recopilación de las fuentes bibliográficas existentes hasta la fecha de su publicación se erige en otro hito que devendrá fundamental para investigaciones futuras.

En definitiva, los *Comentarios a la Constitución española de 1931 en su 90 aniversario*, editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, constituye un acierto en la elección del texto a comentar, por su especial significación, en la selección de sus autores y en el momento de su elaboración, a escasos años de la celebración de su centenario y de los estudios que se lleven a cabo. Todo ello hace de este libro colectivo —dirigido por los catedráticos de derecho constitucional Joan Oliver Araujo y Agustín Ruiz Robledo— una indispensable referencia.



## Recensión a

**MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (coord.), ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (dir.): *El parlamento en los tiempos de la pandemia*. Dykinson, Madrid, 2021, 252 págs.**

JAUME CABRERO LOSADA

Politólogo, consultor de asuntos públicos

La pandemia mundial generada por la enfermedad por coronavirus (covid-19) ha supuesto un reto a todos los niveles para nuestra sociedad. A día de hoy todavía seguimos inmersos en un escenario en el que el virus SARS-CoV-2 ha cambiado nuestras costumbres y ha descubierto nuevas formas de proceder cambiando para siempre nuestra realidad social.

Durante varios meses el discurrir de nuestras vidas paró por completo prácticamente para centrarnos en la lucha por la erradicación de un virus que —lamentablemente— se llevó, se está llevando y se llevará vidas de personas por delante. Entre todo ese silencio, las instituciones públicas tuvieron que amoldarse a la situación para gestionar una de las mayores incertidumbres de nuestros tiempos. Toda esa serie de cambios y adaptaciones instigadas por el mayúsculo reto de enfrentarse a una pandemia que tuvieron que llevar a cabo los parlamentos se recoge a la perfección en el libro *El parlamento en los tiempos de la pandemia*.

Editado por la prestigiosa editorial Dykinson con el apoyo de la Asamblea de Madrid, este trabajo está dirigido por el profesor Arévalo Gutiérrez que ha desempeñado diferentes cargos de la misma cámara como funcionario del cuerpo de letrados y cuenta también con la coordinación de la actual directora de Presupuestos y Contratación del Senado en las Cortes Generales, Raquel Marañón Gómez, que era la letrada mayor de la Asamblea de Madrid durante el período al que alude el libro. Cabe destacar que todos los autores son voces autorizadas provenientes del mundo académico con una dilatada experiencia en parlamentarismo por lo que la riqueza de la obra es muy reseñable.

El libro consta de 249 páginas de lectura amena y ligera situándose también como una obra bibliográfica de referencia para documentar uno de los momentos más importantes de la historia moderna del parlamentarismo.

La obra aborda los diferentes cambios que los parlamentos tuvieron que acometer para continuar con su actividad en un momento trascendental para nuestra sociedad cuando la política se tornaba aún más importante y determinante en un contexto de presión e incerteza por un fenómeno sanitario que cambió nuestro mundo. También se erige como una publicación de carácter histórico que cobrará más valor si cabe con el paso de los años para conocer de primera mano cómo se gestionó desde la residencia de la soberanía de los pueblos la crisis del coronavirus. Se trata de una lectura imprescindible para descubrir los entresijos de una etapa donde la función legislativa fue tan incesante como primordial.

Los temas principales que trata *El parlamento en los tiempos de la pandemia* son, por un lado, los cambios prácticos que sufrieron las cámaras por el contexto que reinaba. Desde una visión muy pragmática se muestra en el segundo capítulo («Distancia social en el parlamento: aforos reducidos y voto telemático: panorámica comparada

y experiencia de la Asamblea de Madrid») la experiencia de la Asamblea de Madrid en todo lo relativo a los aforos y al voto telemático empleando situaciones reales y momentos concretos que se sucedieron en la cámara autonómica madrileña. En el tercer capítulo («La tecnología contra el covid en el ámbito parlamentario») aporta algunas claves internas sobre cómo se preservó la actividad parlamentaria sin menoscabo de la salud de todos sus miembros abordando cómo las tecnologías de la información y la comunicación fueron un apoyo vital y necesario para facilitar la labor de las cámaras a pesar de las dificultades físicas que provocaba un virus inestable y desconocido. También el último capítulo («Administración parlamentaria y teletrabajo») se refiere a esas cuestiones más prácticas que afectaron a todas las profesiones, en este caso la instauración del teletrabajo.

Por otro lado, la adaptación de la actividad parlamentaria es otra de las temáticas principales del libro recogida en los capítulos primero («El poder y la función legislativa en los tiempos del coronavirus»), quinto («Comisiones de investigación y pandemia») y sexto («La actividad parlamentaria en tiempos de pandemia»). La creación de comisiones de investigación, comisiones especiales de seguimiento y gestión de la pandemia y la importancia de la función legislativa en este contexto son ejes que describen la respuesta inmediata que tuvieron las cámaras parlamentarias a la crisis del coronavirus. Los parlamentos tienen la obligación de adaptarse a los contextos imperantes y ser útiles de cara a la sociedad cuyos intereses deben ser representados. Por ello, las comisiones de investigación y de seguimiento de la pandemia han resultado fundamentales para que el poder legislativo tuviera una eficacia en tiempo real y trabajara con la mayor celeridad posible en la resolución de los diferentes retos que la pandemia fue presentando.

En tercer lugar, plantea capítulos sobre cuestiones prácticas que se vieron afectadas por el devenir de la pandemia y retrata los diferentes enfoques que se llevaron adelante desde el punto de vista parlamentario. Así lo podemos ver en el cuarto capítulo «La protección de datos durante la pandemia de covid-19» o el capítulo

séptimo bajo el título «La relación del parlamento con los tribunales en tiempo de pandemia». Respecto a esta última cuestión remarcar la novedad que suponía legislar en un tiempo récord debido a un contexto eventual sobrevenido. El trabajo de los tribunales a la hora de controlar las resoluciones de las cámaras legitimadas por el pueblo resultó fundamental para mantener y garantizar la transparencia de las instituciones. Las diferentes asambleas fueron objeto más que nunca de una fiscalización del ejecutivo en un entorno inestable y novedoso para toda la sociedad. En momentos de incertidumbre, los parlamentos tuvieron la capacidad de recoger las reivindicaciones de todos los sectores y trabajar para poder paliar los efectos de una pandemia devastadora. Este libro ayuda a comprender la importancia del legislativo y su funcionamiento. Además, en el capítulo octavo («La contratación de los parlamentos en tiempos de covid») se incide sobre otro aspecto común que afectó a la mayoría de sectores productivos de nuestro país y también a la función pública durante la pandemia. La contratación de emergencia y otras disposiciones de carácter eventual en esta materia son expuestas en este apartado.

Finalmente, también destacar las diferentes reflexiones que se recogen en el libro acerca del legado de todos estos cambios y el futuro de cuestiones tan importantes como la fiscalización y seguimiento de las decisiones políticas tomadas durante la pandemia mediante las comisiones de investigación que todavía siguen vigentes. Todo el trabajo realizado crea una imagen sobre cómo las instituciones públicas se enfrentaron a uno de los mayores retos de nuestro siglo. En la obra también se realiza una crítica sobre los aspectos que podrían haberse gestionado mejor por parte de las cámaras parlamentarias y, por supuesto, los logros que llevaron, una vez más, a ser trascendentales en todas las fases de una situación histórica como una pandemia mundial. Entre esos términos y reflexiones versa el capítulo noveno bajo el nombre de «Las comisiones de estudio surgidas a raíz de la pandemia covid-19».

Todas estas temáticas se encuentran vertebradas de tal forma que, a modo de cronología, el lector podrá desgranar cómo la pandemia exigió cambiar usos y costumbres que es probable que vuelvan a su estado original. Además, la estructuración del libro con la referencia que destapa el profesor Arévalo Gutiérrez en la presentación, basada en la obra de Gabriel García Márquez *El amor en los tiempos del cólera* genera un símil que permite combinar la literatura con la teoría para resolver que las asambleas legislativas siempre han conseguido adaptarse a las diferentes situaciones cambiantes que se han producido desde la primera convocatoria de unas Cortes efectuada por el rey Alfonso IX de León en 1188.

El libro está conformado por 10 capítulos que, en mi opinión, merecen la misma atención puesto que la lectura de todos genera una imagen certera y útil sobre los retos de la pandemia. Además, resulta interesante para todo tipo de lectores que estén interesados de manera general en el funcionamiento de las democracias desde sus órganos más representativos puesto que no se trata de una obra que recoja cuestiones muy técnicas. Más bien hace una fotografía de diferentes fenómenos que la pandemia provocó en absolutamente todas las facetas de nuestra vida por lo que es reconocible para cualquier lector independientemente de su posición.

En definitiva, *El parlamento en los tiempos de pandemia* es una lectura muy recomendable para el lector general que abre las puertas de nuestras cámaras legislativas para observar su funcionamiento desde las entrañas en un momento histórico. Un relato crítico, empírico y preciso que ayuda a comprender la permeabilidad de las instituciones y la capacidad de transformación y adaptación constante a las realidades de nuestra sociedad. De sumo interés y utilidad también para algo tan necesario como acercar a la ciudadanía sus parlamentos.







CORTS VALENCIANES